

Versión final

14 de febrero de 2023

Informe de Evaluación de Medio Término del Proyecto Award 92644/Ouput 97268 “Fortalecimiento institucional para la rectoría de la Política Social”

Presentado por:

David Grajeda PhD

Experto en evaluación
de proyectos de desarrollo

Fecha: 24 de octubre 2022 al 31 de enero de 2023

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)

Beneficiario Superior: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Abreviaturas y siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CSS	Cooperación Sur-Sur
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIM	Modalidad de Implementación Directa (PNUD)
EDH	Enfoque de Derechos Humanos
EMT	Evaluación de Medio Término
EMP	Encuesta de Propósitos Múltiples
EML	Encuesta de Mercados Laborales
GBR	Gestión Basada en Resultados
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
INV	Informe Nacional Voluntario de la Agenda 2030
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEDUCA	Ministerio de Educación
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MIRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PEN 2030	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030
PEG	Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024
ProDoc	Documento de Proyecto
SENADAP	Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños
TdC	Teoría de Cambio del programa
TdR	Términos de Referencia de la evaluación
SMART	Específicos, Medibles, Asequibles, Relevantes, A tiempo (estándares de calidad de indicadores)
UNSDCF	Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
UP	Universidad de Panamá

Tabla de contenidos

Abreviaturas y siglas	ii
Índice de gráficos	v
Índice de tablas	vi
Datos informativos sobre el proyecto y la evaluación	1
Resumen ejecutivo	3
1. Entorno del proyecto	7
1.1 Contexto nacional y sectorial	7
1.2 Marco político-normativo de la política social	9
2. Antecedentes y ubicación de la evaluación	11
2.1 Información del proyecto evaluado	11
2.1.1 Marco estratégico y resultados.....	11
2.1.2 Gobernanza y estructura de gestión	12
2.1.3 Localización y beneficiarios principales.....	13
2.2 Descripción de la evaluación	13
2.2.1 Objetivo y alcance	13
2.2.2 Usuarios y usos previstos.....	14
2.2.3 Variables y preguntas principales de la evaluación	14
2.2.4 Sujetos de consulta	16
2.3 Metodología	16
2.3.1 Lineamientos y enfoques metodológicos	16
2.3.2 Métodos de recolección y análisis de información	17
2.3.3 Limitaciones de la evaluación.....	18
3. Hallazgos principales	19
3.1 Pertinencia	19
3.1.1 Pertinencia con las necesidades y prioridades del país y los beneficiarios	19
3.1.2 Pertinencia con el marco estratégico de PNUD y el Enfoque de Derechos Humanos	20
3.1.3 Pertinencia respecto a la inclusión del enfoque de igualdad de género	21
3.2 Coherencia	21
3.3 Eficacia	23
3.3.1 Producto 1. Fortalecido el rol rectoría del MIDES	23
3.3.2 Producto 2. Fortalecidas capacidades del personal directivo y técnico del MIDES.....	25
3.3.3 Producto 3. Fortalecidas capacidades de diseño, monitoreo y evaluación	26
3.3.4 Producto 4. Fortalecidas de capacidades de la SENADAP	27
3.3.5 Contribuciones a los efectos esperados.....	28
3.3.6 Factores influyentes en el logro de los resultados	28
3.6 Lecciones aprendidas	32
4. Conclusiones y recomendaciones	35

4.1 Conclusiones	35
4.2 Recomendaciones	36
4.2.1 MIDES.....	36
4.2.2 Unidad ejecutora del proyecto/Representación del PNUD en Panamá	37
Lista de personas consultadas	39
Referencias documentales y bibliográficas	40
Anexo 1. Matriz metodológica de la evaluación	42
Anexo 2. Agenda de recolección de información	44
Anexo 3. Código de Conducta para Evaluadores (as)	48
Anexo 4. Formulario de Acuerdo de la Evaluación	49
Anexo 5. Propuesta de estructura para el Informe de evaluación del proyecto	50
Anexo 6. Términos de Referencia de la Evaluación.....	56

Índice de gráficos

Nombre del gráfico	Página
Gráfico 1. Evolución histórica de la pobreza de ingresos en Panamá entre 2000 y 2020.	8
Gráfico 2. Monto de la cooperación reembolsable y no reembolsable. En millones USD	22
Gráfico 3. Monto de la cooperación reembolsable y no reembolsable. En millones USD	29
Gráfico 4. Nivel de ejecución interanual del presupuesto del proyecto	30
Gráfico 5. Nivel de ejecución financiera del proyecto a diciembre 2021	30

Índice de tablas

Nombre de la tabla	Página
Tabla 1. Marco político-normativo e institucional de la política social en Panamá	10
Tabla 2. Marco estratégico y resultados planificados	11
Tabla 3. Categorías y subcategorías de actores sujetos de consulta	16
Tabla 4. Nivel de avances en las metas planificadas por el producto 1	25
Tabla 5. Nivel de avances en las metas planificadas por el producto 2	26
Tabla 6. Nivel de avances en las metas planificadas por el producto 3	27
Tabla 7. Nivel de avances en las metas planificadas por el producto 4	27
Tabla 8. Nivel de sostenibilidad de los productos del proyecto	32

Datos informativos sobre el proyecto y la evaluación

Número en Atlas y Título del Proyecto	Award 92644 / Output 97268: "Fortalecimiento Institucional para la rectoría de la Política Social". Arreglos de Gestión: Proyecto de Implementación Directa del PNUD (DIM)
País / Región	Panamá / América Latina y El Caribe
Efecto del UNSDCF/CPD y Producto Esperado del Programa del País 2021-2025 del PNUD, con que se alinea este proyecto:	Efecto previsto conforme lo establecido en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNSDCF) / Marco de Resultados y Recursos del Programa de País 2021 - 2025: Efecto 1.: "Para 2025, Panamá favorece el desarrollo económico, social, y sostenible desde el punto de vista ambiental e inclusivo: asegura el acceso equitativo a servicios esenciales de calidad, medios de vida y servicios ecosistémicos para todas las personas; promueve la inclusión, la innovación, la competitividad, el desarrollo industrial y el emprendimiento, con un enfoque territorial, derechos humanos, intercultural, de género y del ciclo vital, sin dejar a nadie atrás" Producto 1.1: Se apoyan políticas y medidas estratégicas para el establecimiento de un sistema de protección social que contribuya a mejorar el acceso de las mujeres y los grupos vulnerables al trabajo decente y a medios de vida sostenibles.
UNDP Strategic Plan 2022-2025:	Producto(s) Aplicable(s) del Plan Estratégico del PNUD 2022-2025: SP Outcome 2: No one left behind centring on equitable access to opportunities and a rights-based approach to human agency and human development. Signature Solution: Poverty and Inequality Result 1.1: The 2030 Agenda, Paris Agreement and other intergovernmentally-agreed frameworks integrated in national and local development plans, measures to accelerate progress put in place, and budgets and progress assessed using data-driven solutions IRRF 1.1.1 Number of countries that have development plans and budgets that integrate intergovernmentally-agreed frameworks across the whole-of-government: 2030 Agenda for Sustainable Development IRRF 1.1.3 Number of countries with data collection and/or analysis mechanisms providing disaggregated data to monitor progress towards the SDGs Signature Solution 2: Governance <u>Metas de ODS:</u> Meta 1.a: Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones. Meta 17.16: Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo. Meta 17.17: Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.
Resultados Esperados del Proyecto:	Producto 1: MIDES fortalecido en su rol de rectoría, generación de conocimientos, y articulación para la definición e implementación de políticas sociales integrales y prestación de servicios, en el marco de las nuevas metas de los ODS Producto 2: Fortalecidas las capacidades del personal directivo y técnico del MIDES Producto 3: Capacidad institucional del MIDES fortalecida para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas sociales (Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SIID) revisados y alineados a los ODS) Producto 4: La Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afro panameños, (SENADAP) fortalecida en su rol de: diseño y transversalización de las políticas públicas de los Afro panameños; generación de conocimiento; capacitación en género, mejorar de las estadísticas; promoción y difusión el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS.
Gender Marker:	GEN 2
Asociado en la Implementación:	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
Fuente de Financiación:	Recursos Programables Fondo de Costos Compartidos (30075) - US\$1,531,101.80 Recursos Programables de Gobierno de Panamá (30071) - US\$19,138 Costos de Gestión (30075) - US\$68,899.20 Costos de Gestión (30071) - US\$861.00 TOTAL - US\$1,620,000.00

Presupuesto o monto total del proyecto:	\$ 1,620,000.00 dólares
Fecha de inicio: 14 de enero de 2016 Revisión Sustantiva 001-2018 firmada el 18 de diciembre de 2018	Fecha de finalización inicial: 30 de noviembre de 2019 Fecha de finalización de Revisión Sustantiva 001/2018: 31 de diciembre de 2021 La Junta de proyecto de 2021 el proyecto se extendió en tiempo hasta el 31 de diciembre de 2022 Con nota DM-1651-2022 del 24 de octubre de 2022 da su anuencia para extensión hasta el 31 de diciembre 2023
Fechas de la Junta de Proyecto	Junta de Proyecto de 20 de junio de 2016 Junta de Proyecto de 22 de diciembre de 2017 Junta de Proyecto de 25 de octubre de 2018 Junta de Proyecto de 17 de diciembre de 2019 Junta de Proyecto de 16 de julio de 2020 Junta de Proyecto de 31 de mayo de 2021
Gasto del Proyecto en el momento de la evaluación	\$ 1,311,420 dólares americanos

Resumen ejecutivo

El Proyecto Fortalecimiento Institucional para la rectoría de la Política Social es ejecutado por la Representación de PNUD en Panamá, bajo la modalidad de Implementación Directa (DIM), en asociación con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Con fondos compartidos del PNUD, el presupuesto del proyecto correspondió originalmente a 1.000,000 dólares, pero la Revisión Sustantiva 001/208, realizada en 2018, incrementó estos recursos hasta 1.620,000 dólares. Enmarcado en los esfuerzos del Estado hacia el desarrollo económico, social y sostenible, “sin dejar nadie atrás”, el objetivo del proyecto es el siguiente:

- *Aportar a la generación de conocimientos para el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos sociales; el mejoramiento de la capacidad de gestión del recurso humano al nivel técnico y directivo; el uso de sistemas de información para la toma de decisiones; y el diseño e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de la política social, entre otros aspectos. De igual manera, aportará para fortalecer a la Secretaría Técnica del Gabinete Social y facilitar el cumplimiento de la Agenda 2030 de los ODS.*

Efecto del UNSDCF/CDP y Producto esperado el Programa del PNUD 2021-2025	Productos del proyecto
<p>Para 2025, Panamá favorece el desarrollo económico, social y sostenible desde el punto de vista ambiental e inclusivo: asegura el acceso equitativo a servicios esenciales de calidad, medios de vida y servicios ecosistémicos para todas las personas; promueve la inclusión, la innovación, la competitividad, el desarrollo industrial y el emprendimiento, con un enfoque territorial, derechos humanos, intercultural, de género y del ciclo vital, sin dejar nadie atrás.</p>	<p>Producto 1. MIDES fortalecido en su rol de rectoría, generación de conocimientos, y articulación para la definición e implementación de políticas sociales y prestación de servicios, en el marco de las nuevas metas de los ODS.</p>
	<p>Producto 2. Fortalecidas las capacidades del personal directivo y técnico del MIDES.</p>
	<p>Producto 3. Capacidad institucional del MIDES fortalecida para diseño, monitoreo y evaluación de las políticas sociales (Sistema Integrado para el Desarrollo (SIID) revisados y alineados a los ODS.</p>
	<p>Producto 4. La Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP) fortalecida en su rol: diseño y transversalización de las políticas públicas de los Afropanameños; generación de conocimiento; capacitación en género, mejorar las estadísticas; promoción y difusión del marco de cumplimiento de ODS.</p>

Como parte de su ciclo de gestión, la presente Evaluación de Medio Término (EMT) se propuso el siguiente objetivo:

- *Analizar los resultados obtenidos hasta la fecha, noviembre de 2022, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, con el fin de informar a los socios y beneficiarios y tomar decisiones sobre las acciones a tomar para obtener los resultados planificados, lograr la sostenibilidad de los procesos de cambio impulsados y mejorar el diseño de nuevos proyectos de desarrollo.*

Para realizar esta valoración, fueron analizadas las siguientes variables: Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia, Sostenibilidad y Aprendizajes potenciales. La evaluación se realizó durante el período comprendido entre el 25 de octubre de 2022 y el 30 de enero de 2023, organizado en tres fases: i) elaboración del plan de trabajo o informe inicial, incluyendo la metodología y calendario; ii) recolección de información de campo, realizado en la ciudad de Panamá entre el 7 y el 14 de noviembre, con entrevistas virtuales complementarias; iii) elaboración y discusión del

informe de evaluación, incluyendo un borrador o proyecto de informe previo, revisado y comentado por las personas integrantes del Comité de Referencia.

Principales conclusiones

- **Pertinencia:** el diseño y la implementación del proyecto es congruente con las necesidades y las prioridades del país, el MIDES y las demás instituciones del sector social. En particular, resalta su pertinencia con respecto a la medición de la pobreza multidimensional, los reportes voluntarios sobre las metas nacionales de los ODS y la formación de personal técnico y directivo de las instituciones en estos temas. El proyecto también está alineado con el Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF) y del Programa de País PNUD en Panamá.
- **Coherencia:** el proyecto ha gestionado con éxito procesos de colaboración con instituciones públicas, actores privados, organizaciones de sociedad civil, centros académicos y de otros proyectos del PNUD, especialmente relativas a capacitación sobre el marco conceptual de los ODS y la metodología de medición del Índice Pobreza Multidimensional (IPM) y elaboración del Informe Nacional Voluntario de los objetivos de la Agenda 2030, correspondiente a los años 2016 y 2020. A nivel de proyectos o iniciativas de otros cooperantes y/o actores privados en el sector, no se identificaron sinergias ni acciones complementarias.
- **Eficacia:** los avances en los cuatro productos del proyecto muestran un nivel satisfactorio, dado que a noviembre de 2022 se habían cumplido las metas planificadas y, en algunos indicadores, las metas han sido superadas. Las principales contribuciones del proyecto ha sido el fortalecimiento de las capacidades del país y las instituciones del sector para la medición de la pobreza multidimensional, la elaboración de reportes voluntarios sobre el avance de las metas nacionales de los ODS, la formación de personal directivo y técnico del MIDES y otras instituciones del sector. En lo que significa un hito en la política pública del país, los resultados de la medición territorial del IPM han sido utilizado por el actual gobierno para la elección de los 300 corregimientos priorizados por la Estrategia Plan Colmena.
- **Eficiencia:** los recursos del proyecto han sido empleados de manera apropiada, transparente y costo-eficiente, de conformidad con los estándares del PNUD y las normas internacionales. Considerando su aporte estratégico en la toma de decisiones basadas en evidencias, la inversión más rentable corresponde al producto 1, relativo a la producción de información estadística y otros datos y la formación de personal directivo y técnico en los ODS y la metodología del IPM. La ejecución financiera global a diciembre de 2022, alcanza el 71 % del presupuesto programado, a pesar de la baja ejecución durante los 2020 y 2021, debido al impacto de la pandemia del COVID-19.
- **Sostenibilidad:** las posibilidades de sostenibilidad de los resultados del proyecto están limitadas por un conjunto de factores internos del MIDES que limitan retener e integrar las capacidades fortalecidas en su quehacer institucional. Asociadas a la debilidad estructural de la institucionalidad pública del país, incluyendo la ausencia de un servicio civil profesional, los más críticos son los siguientes: i) movilidad constante de personal técnico y directivo, por sustituciones, traslado a otras funciones y migración laboral a otras instituciones; ii) continua reestructuración de las direcciones y las unidades ejecutoras de los programas sociales; iii) falta de actualización de tecnologías informáticas y licencias para el uso de software especializado para el manejo de datos estadísticos y la gestión del ciclo de programación anual de metas físicas y financieras; iv) vulnerabilidad de los sistemas informáticos a riesgos de hackeo y pérdida de información. A pesar de estas

debilidades, las contribuciones a la Estrategia Plan Colmena, disponen de un entorno político-institucional propicio, en virtud de la prioridad asignada en la actualidad y la aprobación de un marco legal para su continuidad en los sucesivos ciclos de gobierno.

- **Lecciones aprendidas y buenas prácticas:** la implementación del proyecto ha generado varios aprendizajes y buenas prácticas que podrían ayudar a mejorar los bienes y servicios entregados hasta el final de su ciclo de duración y el diseño de futuras iniciativas del PNUD y otros organismos de cooperación internacional en apoyo a la política social. Con base en insumos aportados por los actores consultados, se han identificado las siguientes lecciones y/o buenas prácticas: *i) el uso de información de calidad es un factor clave de eficacia y eficiencia de la política social para el cumplir con la Agenda 2030; ii) la multisectorialidad es un enfoque de política pública que potencialmente podría incrementar la eficacia de las instituciones; iii) la estrategia de fortalecimiento de capacidades del MIDES debe considerar como condición inicial la movilidad laboral y la inestabilidad de la gestión institucional; la atención de las demandas sociales de los jóvenes es una condición clave para la inclusión social y el crecimiento económico; la Gestión y el Presupuesto por Resultados tiene potencial para incrementar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la política social.*

Recomendaciones

1. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

- **Recomendación 1. Documentar la Estrategia Nacional Plan Colmena como buena práctica para su inclusión en el portafolio de oferta de Cooperación Sur-Sur de Panamá:** la Estrategia Nacional Plan Colmena contiene elementos novedosos y con potencial efectividad, que podrían ser valorados como buena práctica para reducir la pobreza y desigualdad social y, como tal, podría ser considerada en el catálogo de oferta de Cooperación Sur-Sur de Panamá a otros países de la región. En virtud de ello, se sugiere al MIDES, con el apoyo del proyecto, documentar la estrategia y remitirla a la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, poniendo énfasis en el diseño multisectorial y el uso de evidencia para tomar la decisión sobre las poblaciones y los territorios que están siendo atendidos.
- **Recomendación 2. Diseñar e implementar una hoja de ruta para fortalecer las capacidades del personal técnico y directivo del MIDES y la SENADAP de reciente nombramiento:** con la intención de recuperar en lo posible las capacidades fortalecidas, se sugiere la inclusión de acciones prioritarias de capacitación para su implementación por parte del proyecto en el último año de su actual ciclo de duración.
- **Recomendación 3. Potenciar el apoyo del PNUD y otras agencias especializadas de Naciones Unidas en el país para fortalecer la eficacia de la política social:** existen casos de profesionales con alto perfil técnico que han dejado sus funciones en el MIDES para continuar su proceso de desarrollo profesional y asumir nuevos retos en diferentes espacios laborales (públicos, privados, ONGs, organismos internacionales). El MIDES puede seguir beneficiándose de la experiencia y el conocimiento de estos profesionales, para potenciar la eficacia de la política social en el logro de los resultados de desarrollo que le corresponden.
- **Recomendación 4. Diseñar e institucional un mecanismo para trasladar información sobre las capacidades creadas por proyectos de cooperación a funcionarios de nuevo nombramiento:** tomando en cuenta que la movilidad del personal del MIDES es una práctica recurrente, se espera que este mecanismo retroalimente y traslade

información sobre las capacidades fortalecidos y activos entregados por proyectos de cooperación internacional, como el presente. Entre otras medidas, se sugiere considerar un sistema de información y actividades de inducción al inicio de las funciones del nuevo personal.

- **Recomendación 5. Priorizar el fortalecimiento de unidades clave para la gestión del ciclo de la política social:** considerando su función estratégica en la rectoría de la política social, se recomienda priorizar el apoyo de futuros proyectos de cooperación internacional en el fortalecimiento de las siguientes instancias: i) mesas técnicas interinstitucionales; ii) Secretaría del Gabinete Social; iii) Dirección de Política Social; y iv) Dirección de Planificación. Para ello, se sugiere considerar las siguientes áreas: i) rediseño organizacional orientado al logro de resultados; ii) capacitación de personal técnico y directivo; iii) diseño de política de adquisición y actualización de tecnologías de información y software especializados en el seguimiento de indicadores.

2. Unidad ejecutora del proyecto/Representación del PNUD en Panamá

- **Recomendación 6. Documentar y divulgar la experiencia del proyecto en el diseño y la implementación de la Estrategia Nacional Plan Colmena:** el acompañamiento para el diseño del modelo de intervención y la priorización de la población beneficiaria de esta estrategia, se puede considerar como una práctica exitosa del proyecto y la oficina de la Representación del PNUD en Panamá, por lo que se sugiere documentarla, a fin de usarla como insumo en otros clúster de la oficina y compartirlo con otras oficinas del PNUD en la región.
- **Recomendación 7. Incluir medidas desde la fase de diseño de proyectos para asegurar la sostenibilidad de las capacidades institucionales:** los próximos proyectos del PNUD en el país podrían considerar la movilidad laboral como un riesgo para el fortalecimiento de capacidades institucionales. Para mitigar su impacto, se sugieren las siguientes medidas: i) inclusión del factor en la matriz de riesgos del proyecto; ii) selección de personal directivo y técnico con base en criterios de elegibilidad que incluyan posibilidad de permanencia en la institución, poder de decisión y capacidad estratégica para cumplir el rol de interlocución con las contrapartes institucionales y los actores de la cooperación internacional.
- **Recomendación 8. Continuar acompañando los esfuerzos para la creación de condiciones habilitantes para la implementación de la política nacional de juventud:** aunque con las limitaciones identificadas por la evaluación, el proyecto ha iniciado un proceso de creación de condiciones políticas y normativas habilitantes para la prestación de servicios públicos orientados a las necesidades de inclusión social y económica de las personas jóvenes. Estos esfuerzos merecen ser acompañados hasta la fase de implementación por parte de las instituciones competentes. Entre otras medidas, se recomienda las siguientes medidas: i) fortalecer la difusión de la propuesta de ley; ii) promover acciones para posicionar la política y la propuesta de ley en la agenda de los partidos políticos, con el apoyo de los secretarios de juventud de dichas entidades.
- **Recomendación 9. Diseñar y divulgar material de comunicación sobre los resultados del proyecto:** considerando los hallazgos reportados por la evaluación, se recomienda a la coordinación del proyecto elaborar un material de comunicación sobre los resultados y productos de conocimiento generados por el proyecto, con el propósito de informar al personal directivo de reciente nombramiento en el MIDES y la SENADAP, así como conservar la memoria histórica de las contribuciones realizadas.

1. Entorno del proyecto

1.1 Contexto nacional y sectorial

1. Con una extensión de 75,517 km², Panamá tiene una población estimada en 2022 en 4,3 millones de habitantes, con 50,1 % hombres y 49,9 % mujeres.¹ Su demografía también se caracteriza por un perfil multicultural, en el que sobresalen siete pueblos indígenas reconocidos oficialmente. Son las siguientes: Ngäbe Buglé, Kuna Yala, Emberá Wounaan, Kuna Madugandí (con reconocimiento de autonomía territorial) y Kuna Wargandí. Se estima que el 12,3 % de la población del país son personas indígenas², mientras que sus territorios abarcan el 24,0 % del territorio nacional, equivalente a 10,049 km². Además se estima que 53 % de la población indígena han migrado fuera de sus territorios en búsqueda de mejores oportunidades de vida.³ El Censo de Población de 2010 también reporta un 9,2 % de personas autoidentificadas como afrodescendientes, aunque un ejercicio piloto del Censo que será realizado en 2023, registró un 30,0 %.⁴
2. Desde 2018, Panamá forma parte del grupo de países con renta alta, con un ingreso per cápita estimado en 2021 en 14,500 USD y un crecimiento interanual del PIB positivo, pero con altibajos, durante los últimos 30 años. El período de mayor crecimiento se produjo entre 1991 y 2011, cuando alcanzó 9,4 % y 11,4 %, respectivamente.⁵ A pesar de ello, el Gobierno de Panamá han alertado sobre la “desaceleración sistémica” del crecimiento económico desde 2016, que alcanzó en 2019, 3,0 %.⁶ Tras una caída histórica de 17,9 % por el impacto del COVID-19 en 2020, el PIB se ha recuperado rápidamente, llegando a 15,3 % en 2021⁷, con un pronóstico de 7,0 % para 2022, según CEPAL.⁸
3. Con un IDH de 0,815, Panamá también se ha posicionado en el puesto 57, como un país de Desarrollo humano muy alto,⁹ influido principalmente por sus logros en el aumento del ingreso y el consumo de la población, derivados de programas de transferencias monetarias y el derrame del crecimiento de la economía. De esta manera, en las dos últimas décadas, la pobreza general se redujo 15,5 puntos porcentuales, pasado de 37,0 % en 2000 a 21,5 %, en 2019. La pobreza extrema se redujo 12,7 puntos, pasando de 29,9 % en 2000 a 9.2 %, en 2019.
4. Sin embargo, el COVID-19 también pudo haber revertido estos avances. Un estudio del BID, basado en la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) y la Encuesta de Mercados Laborales (ELM), estima que la pobreza general aumentó 12,5 % y la pobreza extrema 6,8 %, sin considerar las contribuciones de los programas de transferencias monetarias, que a diciembre de 2021, han beneficiado a 342,000 personas, con un 68,1 % de beneficiarias mujeres.¹⁰ Este impacto podría significar un retroceso casi a los niveles registrados hace 20 años. En adición, el informe anual de pobreza y pobreza extrema del BID, de noviembre de 2022, reporta que uno de cada cuatro panameños está en situación de pobreza.¹¹ Ver gráfico 1.

¹ INEC (2022). Estimaciones y proyecciones de población total, por sexo y por edad.

² Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, Panamá, 2010.

³ Plan Estratégico de Gobierno (PEG 2019-2024).

⁴ Secretaría Nacional de Desarrollo de los Afropanameños (SEDANAP) 2022. Evaluación de Medio Término del Proyecto Fortalecimiento institucional de la rectoría de la Política Social.

⁵ Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PA>

⁶ Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2019-2024.

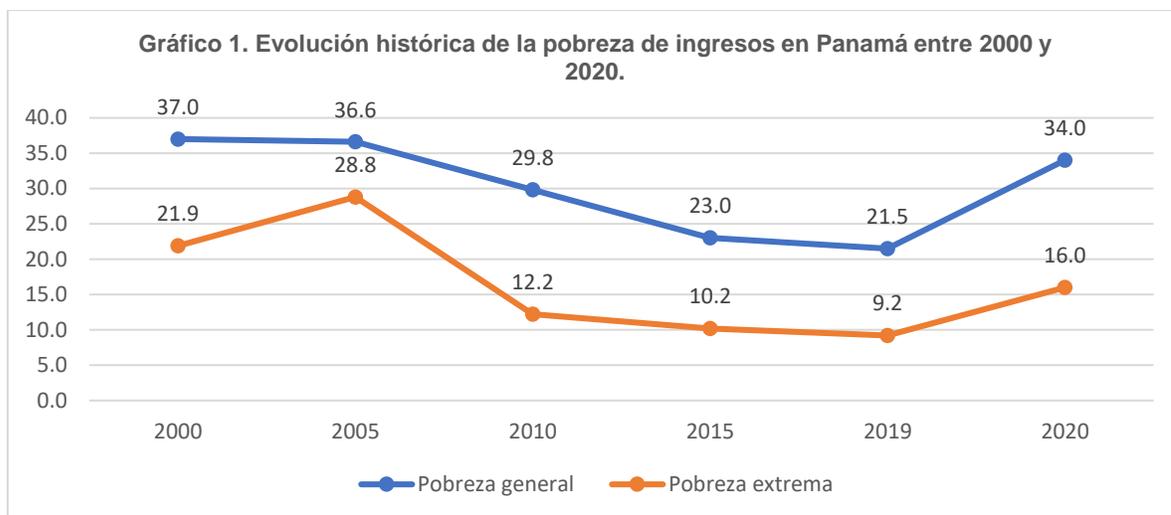
⁷ Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PA>

⁸ CEPAL 2021. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2022. Dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva.

⁹ PNUD (2021). Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: el Desarrollo Humano y el Antropoceno.

¹⁰ BID (2021). Impacto social de la pandemia del COVID-19 y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias.

¹¹ BID 2022. Informe anual de pobreza y pobreza en América Latina y el Caribe.



Fuente: elaboración propia, con base en Encuesta de Hogares (2011-2019) y BID 2021, según Encuesta de Propósitos Múltiples (EMP) y Encuesta de Mercados Laborales (EML) 2019.

5. Además del efecto directo en la pobreza, todavía se carece de estudios y análisis sobre el impacto de la pandemia en múltiples ámbitos del desarrollo. El estudio del BID citado ha identificado las siguientes afectaciones: i) incremento de 3,8 puntos en el Índice Gini (de 50,36 a 54,15 puntos); ii) aumento de 11 puntos en la tasa de desempleo (de 7,1 a 18,5 %); iii) aumento de inseguridad alimentaria y nutricional (40,0 % tienen dificultades para conseguir alimentos); iv) dificultades para asegurar la continuidad escolar de los niños y las niñas (39,5 % de los hogares).¹²
6. El incidencia de la pobreza y otros indicadores clave del desarrollo, con o sin COVID-19, tiene impactos diferenciados en la población, por razones de género, edad, etnia y lugar de residencia. Por ejemplo, la afectación de la pobreza y la pobreza extrema en estos grupos muestra los siguientes datos indicativos: mujeres: pobreza general, 29,3 % área urbana y 42,7 % área rural;¹³ niños y niñas de 0 a 14 años: pobreza general, 25,5, y pobreza extrema, 11,3 %;¹⁴ comarcas indígenas: pobreza, entre 83,3 (Ngäbe-Buglé) y 43,7 % en la provincia del Darién; pobreza extrema, entre 66,9 % (comarca Ngäbe-Buglé) y 24,4 en Darién; residentes rurales: pobreza general, 42,7 % y pobreza extrema 25,2 %.¹⁵ Estos indicadores tienen tal impacto en el desarrollo nacional, que cuando se los considera Panamá desciende varios puntos en el ranking mundial de desarrollo humano. En el caso de la pobreza indígena, el país desciende del puesto 65 al puesto 83 en el ranking.¹⁶
7. El principal factor causal de la pobreza y las desigualdades sociales en Panamá se encuentra en la existencia de desequilibrios territoriales, que se expresan en un modelo de crecimiento económico altamente concentrado en los servicios logísticos del Canal y los servicios financieros, comerciales e inmobiliarios, localizados en las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón, que producen más del 82 % del PIB y la concentración del 61,2 % del ingreso nacional en el 20 % de la población residente en esta zona, en comparación con las personas

¹² BID 2021. Citado.

¹³ CEPAL 2022. Observatorio de Igualdad de género. Panamá. Perfil País. <https://oig.cepal.org/es/paises/18/profile>

¹⁴ Cecchini, Simone et al (2020). La matriz de desigualdad social en Panamá. CEPAL.

¹⁵ MEF 2019. Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM).

¹⁶ Sistema de Naciones Unidas en Panamá. UNDAF Panamá. 2016-2020.

que residen en zonas rurales y comarcas indígenas, que reciben solo el 1,9 % de la renta.¹⁷ Este modelo económico configuran un perfil dual en el desarrollo del país: por un lado, un Panamá próspero, que responde a la clasificación internacional de país de renta y desarrollo humano altos; por otro lado, un Panamá pobre, con indicadores sociales y económicos parecidos a los países con ingresos y desarrollo medio-bajo.

1.2 Marco político-normativo de la política social

8. Panamá dispone de un amplio marco político-normativo que especifica y orienta la acción del Estado en la reducción de las desigualdades y la inclusión social y económica de las personas en situación de vulnerabilidad. Estos instrumentos se pueden clasificar en dos categorías, que se explican a continuación.

- **Instrumentos nacionales de planificación del desarrollo:** consisten en planes o estrategias que orientan la acción del Estado en el largo y mediano plazo para lograr el desarrollo sostenible y la inclusión social. Los principales son los siguientes: i) Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN) 2030. Con una visión de largo plazo, este plan, aprobado por el Decreto Ejecutivo No. 393 de septiembre de 2015, define las metas nacionales para alcanzar los ODS; ii) Plan Estratégico de Gobierno (PEG), establece las líneas estratégicas que se esperan alcanzar en cada período quinquenal de la Administración Pública. El actual, correspondiente a 2019-2024, “establece que el fenómeno de la pobreza, la exclusión y la desigualdad mantienen al país en una situación de riesgo y se convierten en una barrera para lograr la conquista de la sexta frontera”, definida como un condición de desarrollo en la que Panamá estará “libre de pobreza y desigualdad”.¹⁸

- **Instrumentos de política sectorial:** son instrumentos que guían la política social del Estado y los períodos de gobierno para lograr las metas de los instrumentos nacionales de desarrollo. En el actual gobierno, el principal instrumento es la Estrategia Plan Colmena “Panamá libre de pobreza y desigualdad: la Sexta Frontera”, aprobada por la Ley 297, de abril de 2022. Su principal propósito es organizar la oferta multisectorial de las instituciones en los territorios para “garantizar a la población el derecho al desarrollo”. Teniendo como referencia los ODS, el plan organiza a los distintos actores para implementar 12 líneas de acción: i) primera infancia; ii) nutrición; iii) agua limpia y sanidad básica; iv) salud; v) educación; vi) vivienda; vii) impresos y emprendimientos; viii) seguridad; ix) deporte y cultural; x) conservación del ambiente; xi) electrificación rural y luminarias; xii) infraestructura vial. Algunas iniciativas son el resultado de laboratorios de innovación, en los que se han sistematizado buenas prácticas en las comunidades. Para ejecutar estas acciones, el Decreto Ejecutivo 244 crea el Sistema de Gestión del Plan Colmena, que consiste en un sistema informático con información para articular la oferta de servicios públicos en los territorios.¹⁹

9. A continuación, se describen los instrumentos de la política social vigentes en Panamá, por orden de jerarquía, desde las normas constitucionales hasta los programas que materializan dicha política. Además, cabe mencionar, que existe un amplio tejido de instituciones que tienen mandatos vinculados a la política social desde esferas específicas: educación, salud,

¹⁷ SICA (2020). Agenda estratégica para el desarrollo sostenible y la inclusión social de los pueblos indígenas y afrodescendientes de Panamá.

¹⁸ MIDES-PNUD Panamá (2022). TdR Evaluación de Medio Término.

¹⁹ MIDES 2021. Decreto Ejecutivo No. 244 Que crea el Sistema de Gestión de la Estrategia Plan Colmena.

seguridad alimentaria y nutricional, igualdad de género; derechos de la niñez y la juventud; formación para el trabajo, entre otros.

Tabla 1. Marco político-normativo e institucional de la política social en Panamá

No.	Instrumentos de política pública	Objeto principal
1	Constitución Política de la República de Panamá. Preámbulo.	El fin supremo del Estado es “exaltar la dignidad humana, promover la justicia social y el bienestar general”.
2	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN) 2030.	Orienta la acción del Estado para el logro de los ODS y del desarrollo nacional.
3	Plan Estratégico de Gobierno (PEG)	Orienta la acción de cada período de gobierno hacia el logro de los objetivos de la política social: reducción de la pobreza y la desigualdad social.
6	Ley 297. Estrategia Plan Colmena “Panamá libre de pobreza y desigualdad: la Sexta Frontera”.	Organiza la oferta multisectorial de las instituciones nacionales para responder a las demandas de la población en situación de vulnerabilidad en los territorios, con la participación de múltiples actores locales y beneficiarios, con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad social.
7	Decreto Ejecutivo 393. Adopción de Agenda 2030	Establece el compromiso del Gobierno de Panamá de reducir las desigualdades sociales en el marco de las metas de los ODS.
8	Decreto Ejecutivo No. 132. Reorganiza el Gabinete Social (2019)	Se organiza el Gabinete Social como instancia de coordinación interinstitucional y multisectorial.
9	Decreto Ejecutivo No. 36. Reorganiza el Gabinete Social (2021)	Establece la integración del Ente Ejecutor de la Política Social con la participación de 30 instituciones que componen el sector gubernamental, incluyendo entidades autónomas, semiautónomas, a nivel nacional, provincial y local.
10	Decreto Ejecutivo No. 366. Modifica la estructura del Gabinete Social (2020).	Establece la estructura institucional del Gabinete Social, con el Presidente de la República a la cabeza y la participación al más alto nivel de 16 instituciones públicas.
11	Decreto Ejecutivo 244. Sistema de Gestión del Plan Colmena	Sistema de informático que organiza y articula la oferta multisectorial de las instituciones públicas para la atención de las necesidades y derechos de la población vulnerable en los territorios.
12	Decreto Ejecutivo No.222. Programa Red de Oportunidades (2009)	Transferencias monetarias a la población en pobreza extrema con base en el cumplimiento de obligaciones de salud y educación de los beneficiarios.
13	Ley N° 86 y Ley No. 15. Programa 120 a los 60 (2009)	Transferencias monetarias por un monto de 120 dólares a los adultos de 60 años y más
14	Ley 39. Programa Ángel Guardián (2013)	Transferencias monetarias a población con discapacidades severas en condición de dependencia y pobreza extrema.
15	Ley 40. Beca Universal (2010)	Asegurar la inclusión educativa de estudiantes en situación de vulnerabilidad y a estudiantes por mérito académico.
16	Ley 116. Consejo Nacional de la Etnia Negra	Promoción del desarrollo integral, la cultura afro-panameña, igualdad de oportunidades de acceso a los servicios públicos.
17	Viceministerio de Asuntos Indígenas. Ministerio de Gobierno.	Coordinación y ejecución de planes, programas y proyectos que promuevan la política pública de desarrollo integral de los Pueblos Indígenas, su identidad y valores.

2. Antecedentes y ubicación de la evaluación

2.1 Información del proyecto evaluado

2.1.1 Marco estratégico y resultados

10. Con un ciclo de duración de siete años, entre 2015 y 2022²⁰, y un presupuesto de 1.000,000 dólares, el Proyecto “Fortalecimiento Institucional para la rectoría de la Política Social (Award 92644/Output 97268), es ejecutado por la Representación de PNUD en Panamá, bajo la modalidad de Implementación Directa (DIM), en asociación con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Su propósito está orientado a la creación y el reforzamiento de capacidades del MIDES para coordinar los esfuerzos del Estado hacia el desarrollo económico, social y sostenible, “sin dejar nadie atrás”.
11. La Revisión Sustantiva realizada el 25 de octubre de 2018 aprobó los siguientes cambios en el diseño del proyecto: i) inclusión de un nuevo producto (producto 4), destinado al fortalecimiento institucional de la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP) para la transversalizar la atención de esta población en las políticas públicas; ii) inclusión de nuevas actividades en los productos 1, 2 y 3 para fortalecer la institucionalización de los ODS (capacitación, reportes, espacios de discusión, alianzas con otros sectores); iii) aumento de los recursos financieros por un monto de 620 mil dólares para cubrir los costos del producto 4 y las nuevas actividades; iv) extensión del ciclo de duración hasta diciembre de 2021. A continuación, un resumen de su marco estratégico. En Anexo 1 se incluye la ficha institucional del proyecto.

Tabla 2. Marco estratégico y resultados planificados

Marco estratégico del PNUD Panamá	
Efecto 1 del UNSDCF/CDP y Producto esperado del Programa de país 2021-2025 del PNUD, al que contribuye el proyecto:	“Para 2025, Panamá favorece el desarrollo económico, social y sostenible desde el punto de vista ambiental e inclusivo: asegura el acceso equitativo a servicios esenciales de calidad, medios de vida y servicios ecosistémicos para todas las personas; promueve la inclusión, la innovación, la competitividad, el desarrollo industrial y el emprendimiento, con un enfoque territorial, derechos humanos, intercultural, de género y del ciclo vital, sin dejar nadie atrás”.
Producto 1.1 del Programa de País de PNUD:	Se apoyan políticas y medidas estratégicas para el establecimiento de un sistema de protección social que contribuya a mejorar el acceso a las mujeres y los grupos vulnerables al trabajo decente y a medios de vida sostenibles.
Indicador y meta:	Número de instituciones a las que se ha prestado apoyo para elaborar y aplicar políticas y medidas estratégicas destinadas a mejorar el acceso de las mujeres y los grupos vulnerables al trabajo decente y a medios de vida sostenibles. Base de referencia: 3 (2020). Meta: 10 (2020)
Metas de ODS al que contribuye:	Meta 1.a: Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular a los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminadas a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones. Meta 17.16: Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados, que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente en los países en desarrollo. Meta 17.17: Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas

²⁰ La reunión de la Junta del Proyecto, celebrada en noviembre de 2022, acordó ampliar el ciclo de duración hasta el 31 de diciembre de 2023.

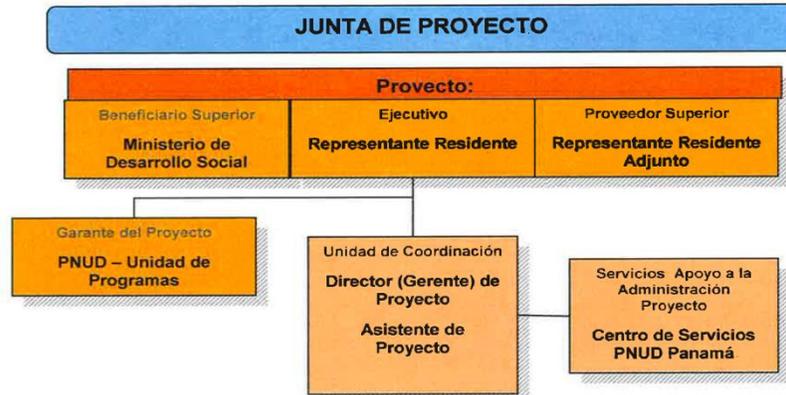
Marco estratégico del PNUD Panamá	
	pública, público-privado y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.
Resultados del proyecto	Principales actividades
Producto 1. MIDES fortalecido en su rol de rectoría, generación de conocimientos, y articulación para la definición e implementación de políticas sociales y prestación de servicios, en el marco de las nuevas metas de los ODS.	<p>P1.1 Diagnóstico de situación elaborado sobre la política social en Panamá, con enfoque de género, considerando la estrategia de país y los compromisos internacionales.</p> <p>P1.2 Encuesta Nacional de la Juventud diseñada y validada en 2016.</p> <p>P1.3 Diagnóstico sobre los programas de empleo, capacitación laboral y emprendimiento juvenil con enfoque de igualdad de género.</p> <p>P1.4 Propuesta para articular las políticas y la generación de conocimientos, aprendizaje e innovación tendiente a propiciar la inclusión social.</p> <p>P1.5 Modelo de acompañamiento familiar integral del Sistema de Protección Social diseñado y listo para ser implementados.</p> <p>P1.6 Hoja de Ruta para el diseño de la propuesta de Ley de la Juventud, diseñada con participación de los jóvenes y con diálogo con otros sectores.</p> <p>P1.7 Mapeo de organizaciones, redes y grupos juveniles elaborado.</p> <p>P1.8 Mecanismo de seguimiento y monitoreo del Plan Estratégico Institucional de las Juventudes.</p> <p>P1.9 Modelo de gestión con su Hoja de Ruta y Plan de acción de la Secretaría Técnica del Gabinete Social, diseñada y lista para su ejecución.</p> <p>P1.10 Agenda 2030 analizada y difundida a nivel nacional.</p> <p>P1.11 Indicadores de País seleccionados en el marco de los ODS, consensuados y aprobados.</p> <p>P1.12 Programa de formación de mujeres beneficiarias de la Red de Oportunidades dirigido a mejorar su capacidad para emprender iniciativas de generación de ingresos con igualdad de género.</p> <p>P1.13 Mesa temática de donantes funcionado.</p>
Producto 2. Fortalecidas las capacidades del personal directivo y técnico del MIDES.	<p>P2.1 Programa de formación del nivel directivo diseñado e implementado, con una lógica estratégica para el área social.</p> <p>P2.2 Programa de formación y desarrollo de competencias del recurso humano, diseñado e implementado, a nivel técnico.</p>
Producto 3. Capacidad institucional del MIDES fortalecida para diseño, monitoreo y evaluación de las políticas sociales (Sistema Integrado para el Desarrollo (SIID) revisados y alineados a los ODS.	<p>P3.1 Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SIID) revisados y alineados a los ODS.</p> <p>P3.2 Unidad de Investigación y Análisis del Sistema de Información Social fortalecida. (ya no está ahora está en el INEC)</p> <p>P3.3 Nodo de documentación social funcionando</p> <p>P3.4 Capacidades fortalecidas en planificación, programación, monitoreo y evaluación</p>
Producto 4. La Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP) fortalecida en su rol: diseño y transversalización de las políticas públicas de los Afropanameños; generación de conocimiento; capacitación en género, mejorar las estadísticas; promoción y difusión del marco de cumplimiento de ODS.	<p>P4.1 Asistencia técnica de la mesa técnica del censo</p> <p>P4.2 Dos proyectos de inversión elaborados</p> <p>P4.3 Organizados foros, seminarios y talleres de discusión y aprendizaje para transversalizar la población afropanameña</p> <p>P4.4 Diseño y publicación de materiales educativos</p> <p>P4.5 Elaborado diagnóstico de capacidades de la SENADAP</p>

2.1.2 Gobernanza y estructura de gestión

12. PNUD tiene a su cargo la planificación, gestión técnica y financiera, la supervisión y la rendición de cuentas. La estructura de gestión está formada por tres niveles: Junta de Proyecto, responsable de tomar de decisiones político-técnicas, integrado por el titular del

Despacho del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Representante Residente y Representante Residente Adjunto del PNUD; Gerencia de Proyecto, responsable de supervisión, monitoreo y asesoramiento a la Junta del Proyecto, a cargo de un oficial designado por la Representación de PNUD; Unidad de Coordinadora del Proyecto (UCP), encargada de la implementación de las actividades para el logro de los productos y efectos. Ver organigrama en figura siguiente.

13. La adquisición de bienes, servicios y contratación de personal del proyecto se realiza por la Sección de Compras de PNUD, como lo establecido en las Políticas y Procedimientos de Programas y Operaciones. Esta unidad acompaña y presta asistencia técnica y capacitación a la UCP en los procesos de compra y contrataciones.



2.1.3 Localización y beneficiarios principales

14. Las actividades del proyecto tienen un alcance nacional y están focalizadas en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y otras instituciones clave de la política social. No obstante, se espera que su impacto beneficie a las poblaciones y los corregimientos con mayor prevalencia de pobreza y pobreza extrema, así como privación de servicios básicos. En este sentido, el principal beneficiario es el MIDES y su personal técnico, y los beneficiarios indirectos son tres poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad: mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y afrodescendientes.

2.2 Descripción de la evaluación

2.2.1 Objetivo y alcance

15. Tras seis años de ejecución, la Junta del Proyecto aprobó una extensión hasta el 31 de diciembre de 2023 y acordó realizar una Evaluación de Medio Término (EMT), conforme el Plan de Evaluación del PNUD Panamá 2021-2025, la Política de Evaluación del PNUD, revisada en 2021 y el Plan Estratégico del PNUD 2022-2025. Como corresponde a este tipo de evaluación, el ejercicio tiene tres usos principales: i) valorar los avances en los resultados; ii) rendir cuentas a los socios estratégicos y beneficiarios; iii) fortalecer el aprendizaje institucional generado por el proyecto; iv) tomar acciones correctivas que aseguren el logro de los resultados planificados. En este marco, conforme los TdR, la presente evaluación se ha propuesto el siguiente objetivo general:

- *Analizar los resultados obtenidos hasta la fecha, noviembre de 2022, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, con el fin de informar a los socios y beneficiarios y tomar decisiones sobre las acciones a tomar para obtener los resultados planificados, lograr la sostenibilidad de los procesos de cambio impulsados y mejorar el diseño de nuevos proyectos de desarrollo.*

16. La EMT valoró los avances en el logro de los resultados desde julio de 2015 hasta el 20 de noviembre, fecha de finalización de la fase de recolección de información de campo. Dado los

resultados planificados, la mayoría de se concentró en las actividades de apoyo implementadas al MIDES, en el nivel nacional. Implementado entre el 25 de octubre al 15 de diciembre de 2022, el proceso de evaluación fue organizado en tres fases: i) elaboración del plan de trabajo o informe inicial, incluyendo la metodología y calendario; ii) recolección de información de campo, realizado en la ciudad de Panamá entre el 7 y el 14 de noviembre, con entrevistas virtuales complementarias; iii) elaboración y discusión del informe de evaluación, incluyendo un borrador o proyecto de informe previo, que fue revisado y comentado por las personas integrantes del Comité de Referencia.

2.2.2 Usuarios y usos previstos

17. Los resultados de la evaluación serán utilizados por el PNUD, el MIDES y las contrapartes nacionales clave para los siguientes usos: i) mejorar este y futuros proyectos; ii) identificar estrategias de sostenibilidad; iii) rendir cuenta a los socios, las contrapartes nacionales y beneficiarios finales; iv) fomentar el aprendizaje institucional sobre la propia experiencia.

2.2.3 Variables y preguntas principales de la evaluación

18. De acuerdo a los lineamientos de OCDE y la Política de Evaluación del PNUD, revisada en 2021, la evaluación se basó en el análisis de cuatro variables: Pertinencia; Coherencia; Eficacia; Eficiencia y Sostenibilidad. En adición, respondiendo a su valor pedagógico para el futuro del proyecto y otras intervenciones en el sector, fueron documentados los principales aprendizajes reportados por las distintas partes involucradas en el diseño y la implementación del proyecto. A continuación, las variables y preguntas que han guiado el proceso de recolección y análisis de información.

- **Pertinencia:** se refiere al grado en que el proyecto (sus productos y efectos) concuerda con las políticas y prioridades nacionales y locales de desarrollo, así como con las necesidades de los beneficiarios y el plan corporativo de PNUD sobre empoderamiento e igualdad de género. Las preguntas principales analizadas son las siguientes: i) ¿En qué medida el diseño y los resultados del proyecto ha respondido a las necesidades y las prioridades del MIDES para ejercer su rol de rectoría de la política social de Panamá, considerando los cambios que se han dado durante su período de ejecución y el contexto actual? ii) ¿De qué manera el proyecto ha considerado la igualdad de género?; iii) ¿Hasta qué punto el proyecto se corresponde con el Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y el Programa de País del PNUD en Panamá?
- **Coherencia:** se refiere a la compatibilidad y complementariedad del proyecto con otras intervenciones nacionales e internacionales en la institución, el sector y el país, incluyendo aquellas que refuerzan o limitan el potencial transformador del proyecto. Las preguntas principales analizadas son las siguientes: i) ¿Cuál es el grado de complementariedad y sinergia del proyecto con otras intervenciones del MIDES relacionadas con los resultados del proyecto?; ii) ¿Cuál es el grado de complementariedad y sinergia del proyecto con intervenciones de otros actores (públicos y privados) en el sector?; iii) ¿Cuál ha sido el rol de la coordinación general del proyecto para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel nacional y local?;
- **Eficacia:** se entiende como tal al nivel avances realizado por proyecto, hasta el 30 de octubre de 2022, al logro de los cuatro productos y los efectos esperados. Las preguntas principales analizadas son las siguientes: i) ¿En qué medida, el proyecto ha logrado

fortalecer el rol de rectoría de la política social del MIDES, incluyendo su capacidad para generar conocimiento y coordinación en la prestación de servicios a la población priorizada?; ii) ¿En qué el proyecto ha fortalecido las capacidades del personal directivo y técnico del MIDES para cumplir su rol de rectoría de la institución?; iii) ¿En qué medida el proyecto ha fortalecido las capacidades de diseño, monitoreo y evaluación de las políticas sectoriales?; iv) ¿En qué medida el proyecto ha fortalecida la SENADAP para transversalizar las políticas de los afrodescendientes en las políticas sociales, considerando tres áreas específicas: generación de conocimiento; capacitación en género; mejora de las estadísticas y divulgación del marco de cumplimiento de los ODS?; v) ¿Teoría de Cambio ha sido el camino más eficaz para los alcanzar los resultados deseados?; vi) ¿Cuáles son las barreras o factores (internos y externos) que limitan el logro de los resultados planificados?; vii) ¿En qué medida se han incluido el enfoque de igualdad de género en los beneficios del proyecto?

- **Eficiencia:** la eficiencia se refiere al uso apropiado, transparente y económico de los recursos disponibles (personal, presupuesto y tecnologías, entre otros) para el logro de los resultados planificados. Las preguntas analizadas por la evaluación son las siguientes: i) ¿En qué medida los recursos puestos a disposición (personal, presupuesto, tecnologías) se han utilizado de forma costo-eficiente para el logro de los resultados?; ii) ¿En qué medida la disponibilidad y entrega de insumos y recursos ha sido oportuna?; iii) ¿En qué medida ha sido oportuno y eficiente el apoyo político, técnico y soporte administrativo del PNUD? (si han existido retrasos, cuáles han sido las causas y cómo han sido resueltos); iv) ¿En qué medida la unidad ejecutora y los instrumentos de gestión son apropiadas para el alcance de los resultados; vii) ¿Cuál ha sido la ejecución financiera interna y acumulada a la fecha?
- **Sostenibilidad:** se entiende por sostenibilidad a la posibilidad real y potencial de que los resultados promovidos continúen una vez finalizado el proyecto y cualquier otra asistencia externa. Las preguntas examinadas son las siguientes: i) ¿Cuál es la estrategia empleada por el proyecto para mantener y asegurar los resultados en el futuro?; ii) ¿Cuáles son las condiciones de sostenibilidad existentes, tomando en cuenta el nivel de apropiación, las capacidades desarrolladas, los recursos financieros disponibles y el apoyo político presente y futuro?; iii) ¿Qué factores sociales y políticos pueden poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados del proyecto?
- **Lecciones aprendidas o aprendizajes relevantes:** se entiende por lecciones aprendidas o aprendizajes a las nuevas formas de ver, comprender y hacer (conocimiento emergente) incorporadas por los actores involucrados como resultado de su experiencia directa en el diseño y la implementación del proyecto. Las preguntas analizadas son las siguientes: i) ¿Qué lecciones aprendidas pueden resultar útiles para incrementar la pertinencia del proyecto?; ii) ¿Qué lecciones aprendidas pueden resultar útiles para incrementar la coherencia del proyecto?; iii) ¿Qué lecciones aprendidas, especialmente derivadas del manejo adaptativo, pueden resultar útiles para incrementar la eficacia del proyecto?; iii) ¿Qué lecciones aprendidas y recomendaciones pueden resultar útiles para aumentar la eficiencia del proyecto?; iv) ¿Qué lecciones aprendidas pueden resultar útiles para asegurar la sostenibilidad, la réplica y la escala del proyecto?; v) ¿Las lecciones o aprendizajes han sido documentados y compartidos a las contrapartes).

2.2.4 Sujetos de consulta

19. La evaluación consultó a la mayor cantidad de personas que fue posible correspondientes a las cuatro categorías de actores y partes interesadas establecidas en el Informe inicial, a saber: i) MIDES como entidad beneficiaria principal; ii) Otras instituciones nacionales involucradas; iii) Representante y especialistas del PNUD Panamá; iv) equipo de coordinación del proyecto. A continuación, se presenta la cantidad de personas consultadas en cada una de las categorías de actores indicada.

Tabla 3. Categorías y subcategorías de actores sujetos de consulta

No.	Categorías	Cantidad de personas		
		Hombres	Mujeres	Total
1	MIDES	2	4	6
2	Otras instituciones nacionales involucradas	1	9	10
3	Representante y especialistas del PNUD Panamá	2	4	6
4	Equipo de coordinación del proyecto	2	0	2
	Total	7	17	24

2.3 Metodología

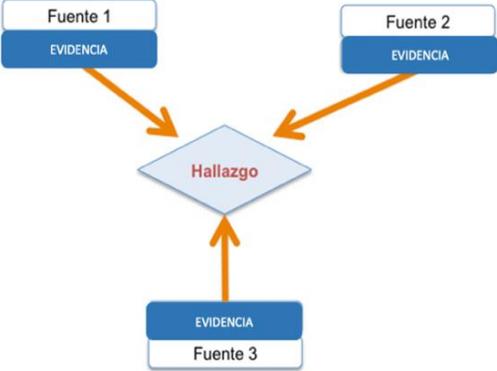
2.3.1 Lineamientos y enfoques metodológicos

20. La metodología empleada en la evaluación del proyecto se ajustó a los estándares de calidad, código ético y lineamientos de la Política de Evaluación del PNUD, revisada en 2021. De manera específica, se tuvo en cuenta los siguientes estándares: información previa a las personas consultadas; anonimato y confidencialidad; responsabilidad; integridad; independencia; validación de información; imparcialidad; transparencia. Teniendo en cuenta estos estándares, se consideraron los siguientes enfoques en la recolección y análisis de información:

- *Enfoque de igualdad de género:* el enfoque de género fue utilizado como herramienta de observación y análisis sobre la manera en que el proyecto ha incorporado medidas específicas para reducir las brechas de desigualdad por razones de género existentes en el acceso de las mujeres a los beneficios del desarrollo. En particular, se consideró la manera en que estas desigualdades han sido incorporadas en la producción de datos sobre pobreza multidimensional y en la medición de los avances en las metas de los ODS. Como parte de esta valoración, se actualizó el marcador de GEN 2 asignado inicialmente al proyecto.
- *Enfoque de Derechos Humanos:* la evaluación analizó como el proyecto ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades del MIDES e instituciones vinculadas a la política social para garantizar la protección de los derechos humanos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, particularmente las mujeres, los pueblos indígenas, afrodescendientes y población de jóvenes. Así mismo, las contribuciones al fortalecimiento del MIDES como entidad obligada a la protección de dichos derechos.
- *Enfoque pedagógico:* dada su relevancia en la metodología de Gestión Basada en Resultados (GBR) y en una Evaluación de Medio Término (EMT), la evaluación identificó y documentó las principales lecciones generadas por la experiencia de implementación del proyecto.

2.3.2 Métodos de recolección y análisis de información

21. Los métodos de recolección y análisis de información empleados han tenido en cuenta, como estándar de calidad universal, el registro de información confiable, basada en evidencias sólidas, de manera que sea de utilidad para los objetivos y usos definidos por los socios y las partes interesadas. A continuación, se hace una breve descripción de dichos métodos.

- **Revisión documental y bibliográfica:** la revisión y el análisis documental permitió identificar y valorar información el contexto nacional y sectorial, el diseño, la implementación y los resultados alcanzados por el proyecto. Para este propósito, fueron revisados los siguientes grupos de documentos: i) Documentos de diseño e implementación del proyecto: Prodoc y revisiones y ajustes sustantivos; informes semestrales y anuales de avances en las metas físicas y financieras; ii) Documentos sobre el marco estratégico de los socios: PEG 2019-2024; Políticas sociales; Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas en Panamá (UNSDCF) y Programa de País de PNUD; iii) estudios e informes técnicos especializados, incluyendo los generados por el proyecto.
- **Entrevistas semi-estructuradas:** apoyada en una guía prediseñada sobre las variables y las preguntas de la evaluación, la entrevista semi-estructurada fue utilizada para consultar a las siguientes categorías de actores: I) socios del proyecto; ii) Representante y especialistas del PNUD; ii) equipo de la UCP; iii) funcionarios/as y personal técnico de dependencias y entidades del MIDE participantes en los beneficios del proyecto; iv) personal técnico de otras instituciones públicas involucradas en el proyecto y/o en la política social. Las entrevistas fueron realizadas alternativamente de manera presencial y virtual.
- **Triangulación de evidencias:** el objetivo de este método fue asegurar la exactitud de los hallazgos, verificar su validez, llenar posibles vacíos, contrastar o matizar los hechos revelados por los distintos métodos empleados y las personas consultadas. El método permitió precisar y cotejar las evidencias aportadas al menos por tres fuentes de información para validar un hallazgo o versión confiable sobre un hecho determinado.

```
graph TD; F1[Fuente 1 EVIDENCIA] --> H{Hallazgo}; F2[Fuente 2 EVIDENCIA] --> H; F3[Fuente 3 EVIDENCIA] --> H;
```
- **Matriz metodológica de evaluación:** para guiar la recolección y el análisis de información, fue elaborada una matriz metodológica, en la que para cada variable fueron identificadas las preguntas principales y las sub-preguntas, las fuentes de información y los métodos de recolección y análisis de datos. Ver Anexo 1.
- **Análisis de evaluabilidad:** conforme los estándares del PNUD, el Informe inicial un análisis de la evaluabilidad del proyecto.²¹ Algunas debilidades identificadas son las siguientes:
 - i) *Calidad del diseño:* si bien presenta un análisis de la situación de pobreza y desigualdad social del país, el documento de proyecto no presenta un modelo

²¹ Conjunto de condiciones que hacen viable la evaluación de un proyecto de desarrollo, tomando en cuenta tres criterios: calidad del diseño; disponibilidad de información y entorno propicio.

conceptual sobre las causas del problema, ordenadas en una relación causa-efecto. Tampoco presenta una Teoría de Cambio sobre la manera en que se espera contribuir a resolver dicho problema.

- ii) *Disponibilidad de información:* la información documental proporcionada por el proyecto ha sido completa, facilitando una comprensión de su lógica de intervención, las revisiones realizadas, los planes operativos, las auditorías, los reportes de control de calidad y los avances en las metas físicas y financieras. No obstante, aunque se hizo una buena planificación, como se explica más adelante, no fue posible obtener todas las entrevistas previstas.

- iii) *Entorno propicio:* el análisis de evaluabilidad identificó un entorno político-institucional propicio, pero en el momento de realizar las entrevistas se constataron dos factores limitantes: a) cambios o rotación de personal del MIDES que habían participado en el proyecto; b) escasa disponibilidad de las autoridades y de algunas personas encargadas de direcciones clave.

2.3.3 Limitaciones de la evaluación

22. Como se indicó en el análisis de evaluabilidad, el proceso de recolección de información de fuentes primarias presentó algunas limitaciones, que, como parte de los estándares de calidad, se reportan en este informe: I) aunque la oficina del PNUD y la coordinación del proyecto lo intentó de diversas formas, no fue posible obtener entrevistas con funcionarios clave del MIDES, especialmente de la ministra actual y exfuncionarias del Gabinete Social; ii) en algunos casos, los funcionarios del MIDES entrevistados carecían de información suficiente sobre los resultados del proyecto, debido a su reciente nombramiento y/o la movilidad del personal que participó en las actividades ejecutadas. A pesar de ello, la información documental revisada y la mayor parte de las entrevistas suministraron información suficiente y de calidad para sustentar los hallazgos reportados en este informe.

3. Hallazgos principales

23. Esta sección presenta los hallazgos o resultados principales de la evaluación relacionados con las variables analizadas: Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia, Sostenibilidad y Lecciones aprendidas. Con la intención de facilitar la lectura y el análisis de los usuarios del informe, para cada variable se ha utilizado la siguiente estructura narrativa: i) declaración de los hallazgos; ii) presentación de las evidencias que sustentan los hallazgos.

3.1 Pertinencia

Hallazgo principal. Los resultados del proyecto son una contribución altamente pertinente a la reducción de la pobreza y la desigualdad social, que constituye una de las principales prioridades del país y del MIDES para cumplir con las metas de los ODS e incrementar la eficacia de la política social. También está alineado con el Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF) y el Programa de País del PNUD en Panamá. A pesar de ello, se estima que el proyecto pudo haber hecho para visibilizar los múltiples pliegues de desigualdad social que afecta a las mujeres, como, por ejemplo, edad, ruralidad, etnia.

3.1.1 Pertinencia con las necesidades y prioridades del país y los beneficiarios

24. Desde la década de los años 2000, la reducción de la pobreza y la desigualdad social se ha convertido en uno de los principales objetivos de la política pública en Panamá, tomando en cuenta que se considera el principal obstáculo para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible inclusivo, congruente con el crecimiento de su economía y su posición global como país de renta alta. Después de más de una década de énfasis en un enfoque asistencial, a través de programas de transferencias monetarias, el actual gobierno (2019-2024) ha dado un giro a la política social, mediante el diseño y la implementación de la Estrategia Nacional Plan Colmena, que articula y focaliza la oferta multisectorial del Estado en la reducción de la pobreza en aquellos territorios con mayor cantidad de población en situación de vulnerabilidad.
25. Desde 2016 a la fecha, el proyecto ha acompañado el diseño y la implementación de la política social, incluyendo la Estrategia Nacional Plan Colmena. Para ello, ha focalizado sus esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del MIDES para ejercer su rol de rectoría, con enfoque inclusivo, territorial y de derechos humanos y de género. Tanto de sus propios programas como de las múltiples intervenciones de las otras instituciones públicas dirigidas a la inclusión social y económica de las poblaciones más vulnerables del país. La adopción de un enfoque adaptativo a las prioridades y necesidades emergentes de las instituciones, mediante el mecanismo de revisiones sustantivas, a juicio de la evaluación, ha permitido conservar la pertinencia de sus intervenciones durante los dos períodos de gobierno transcurridos. Esta flexibilidad también ha sido clave para la atención por parte del MIDES del impacto de la pandemia del COVID-19 en los medios de vida de la población.
26. Dentro del marco de resultados planificado y la evolución de las necesidades del sector, una de las principales contribuciones del proyecto ha sido el desarrollo de capacidades nacionales para la producción de datos confiables sobre las demandas sociales, lo que ha permitido la toma de decisiones informadas, con base en criterios, sobre la orientación de los recursos del Estado hacia las poblaciones más afectadas. Este aporte ha sido clave en la concepción, el

diseño y la selección de la población atendida por la Estrategia Plan Colmena en los corregimientos y distritos con mayor incidencia de pobreza.

27. El apoyo del proyecto comprendido las siguientes áreas consideradas fundamentales para el desarrollo de capacidades de rectoría de la política social por parte del MIDES: i) capacitación del personal directivo y técnico sobre temas clave (IPM, ODS, software especializados, entre otros); ii) formación y acompañamiento para realizar el cálculo del IPM, IPM-C, IPM NNA; iii) apoyo a la gestión, seguimiento y evaluación de la Estrategia Plan Colmena; iv) acompañamiento para el diseño y la implementación de la política de juventud y propuesta de ley respectiva; v) fortalecimiento institucional de la Secretaría de Desarrollo de los Pueblos Afropanameños (SENADAP); vi) apoyo para la preparación de tres informes voluntarios de avances de las metas nacionales de los ODS.
28. A pesar de los aciertos en la atención de necesidades prioritarias para el desarrollo de capacidades de rectoría del MIDES, la pertinencia de algunas actividades de formación fue afectadas por la existencia de condiciones limitantes. Entre otras, la evaluación identificó las siguientes: i) perfil inadecuado de personal técnico participante, especialmente relativo al dominio del idioma inglés y competencias informáticas-digitales básicas para el seguimiento de indicadores; ii) escaso compromiso y continuidad del personal participante; iii) equipos informáticos desactualizados, sin suficientes capacidad para almacenar datos ni aplicaciones digitales, como videoconferencias; iv) escasa cultura institucional de monitoreo y evaluación de programas y políticas sociales, y en general, de manejo de datos estadísticos. Un ejemplo que ilustra estas limitaciones, fue el curso de capacitación sobre metodología para el cálculo del IPM impartido por especialistas de la Universidad de Oxford en idioma inglés y modalidad virtual.

3.1.2 Pertinencia con el marco estratégico de PNUD y el Enfoque de Derechos Humanos

29. El fortalecimiento de las capacidades de gestión de la política social realizado por el proyecto hasta la fecha también es congruente con las áreas y los efectos priorizados por el Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF) y el Programa de País del PNUD en Panamá. En el caso del UNSDCF, está alineado y aporta al Efecto 1 “Para 2025, Panamá favorece el desarrollo económico, social y sostenible desde el punto de vista ambiental e inclusivo: asegura el acceso equitativo a servicios esenciales de calidad, medios de vida y servicios ecosistémicos para todas las personas; promueve la inclusión, la innovación, la competitividad, el desarrollo industrial y el emprendimiento, con un enfoque territorial, derechos humanos, intercultural, de género y del ciclo vital, sin dejar nadie atrás”.²² En el caso del PNUD, desde una dimensión estratégica, el proyecto respalda su razón de ser, como agencia de Naciones Unidas especializada en desarrollo sostenible e inclusión social, especialmente en la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, y el establecimiento de un sistema de protección social.
30. Desde la perspectiva del Enfoque de Derechos, además de fortalecer a las instituciones en su obligación de protección, el proyecto ha fortalecido el ejercicio de los derechos humanos por parte de los titulares. De manera directa, apoyando la formulación de la política y la propuesta de ley de juventud; y de manera indirecta, a través del apoyo a la territorialización y focalización de los servicios públicos destinados a la reducción de la pobreza en las comarcas indígenas y otros corregimientos con mayor incidencia de la pobreza. También de forma indirecta pudo haber influido en un mayor ejercicio de los derechos de las mujeres, los

²² PNUD 2016. Documento de Proyecto (ProDoc)

adultos mayores y las personas con discapacidades, en su condición de principales usuarios de los programas de transferencias monetarias.

3.1.3 Pertinencia respecto a la inclusión del enfoque de igualdad de género

31. Como se detallará en la sección de Eficacia, el proyecto ha realizado contribuciones para la inclusión del enfoque de igualdad de género como parte del fortalecimiento de la rectoría de la política social. Las principales contribuciones son las siguientes: i) apoyo a organizaciones de sociedad civil y de pueblos indígenas y afrodescendientes para tratar el enfoque de igualdad de género en los ODS; ii) diseño de indicadores para reflejar la situación de las mujeres afropanameñas en las estadísticas oficiales; iii) apoyo para impulsar un sistema de protección y lineamientos mecanismos de cuidado; iv) transversalización del enfoque de igualdad de género en los registros públicos; v) inclusión del enfoque de igualdad de género en los Informes Voluntarios de los ODS; vi) apoyo a la mesa especializada de género para tratar los desafíos y limitaciones para abordar la situación de las mujeres en las estadísticas de las instituciones y los ODS, particularmente el ODS 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y las niñas.
32. A pesar del valor y la relevancia de los anteriores aportes del proyecto, se observan brechas de mejoras en la incorporación integral del enfoque de igualdad de género en la política social del país. Algunas especialistas temáticas entrevistadas consideran que, como parte de la producción de datos oficiales, se precisa hacer más para develar “puntos ciegos” en la lectura de la realidad social de las mujeres, especialmente aquellos “pliegues” que potencian múltiples desigualdades en el acceso a los beneficios del desarrollo, como por ejemplo: i) ruralidad; ii) pertenencia étnica; iii) edad; iv) trabajo de cuidados; v) acceso al mercado laboral y otras fuentes de ingresos. Por otro lado, aunque se incluye consideraciones de género, la formulación participativa de la Política Nacional de Juventud y la propuesta de ley sobre la materia también pudo reflejar de mejor manera las demandas diferenciadas de las mujeres y los hombres, así como de los jóvenes indígenas.
33. Dentro de los instrumentos metodológicos del PNUD para medir la igualdad de género en sus acciones de apoyo al desarrollo se encuentran el Marcador de Género (GEN), empleada para el diseño de proyectos,²³ y la Escala de Eficacia de los Resultados en materia de género (GRES), empleada para la evaluación de proyectos.²⁴ En el primer caso, el diseño del proyecto fue calificado con el marcador GEN2, que significa que “la igualdad de género es un objetivo importante y significativo”, en el que se prevé que el proyecto contribuirá “a un cambio en cuanto a la igualdad de género y/o al empoderamiento de mujeres, contando con indicadores para medirlo”. La evaluación considera que, a pesar de las limitaciones indicadas, el proyecto ha cumplido con este criterio, especialmente por su consideración en la medición de las metas nacionales de los ODS.

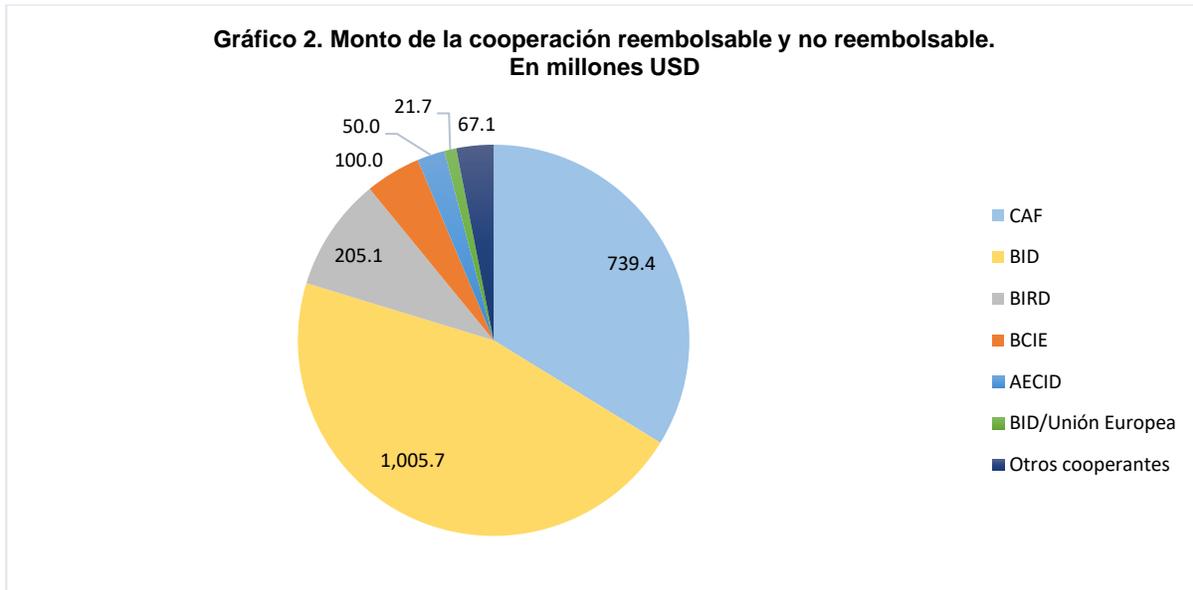
3.2 Coherencia

Hallazgo principal. Como parte de la implementación del proyecto, la evaluación identificó un proceso de colaboración con instituciones públicas, organizaciones de sociedad civil, academia, sector privado y otros clúster del PNUD, especialmente en actividades de capacitación sobre los ODS y la medición de la pobreza multidimensional. Sin embargo, no se identificaron sinergias ni dinámicas de complementariedad con proyectos o iniciativas de otros cooperantes y actores privados en el sector de política social.

²³ PNUD Panamá 2019. Guía para la elaboración y aprobación de Documentos de Proyectos (PRODOC).

²⁴ IOE PNUD. Escala de eficacia de los resultados en materia de género (GRES): nota de orientación metodológica.

34. Desde 2018, cuando Panamá se graduó como país de renta alta,²⁵ el volumen de la cooperación internacional para el desarrollo se ha reducido significativamente, sobre la modalidad de cooperación no desembolsable. No obstante, el país ha carecido de un mecanismo de gestión ordenada de la información sobre la cantidad de proyectos e iniciativas y el monto de los recursos movilizados. Esto se ha debido principalmente a dos factores: i) cambios en el personal de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE); y ii) la escasa disposición de las instituciones para reportar los proyectos y recursos que ejecutan.
35. La Dirección de Cooperación Internacional ha desarrollado e implementa en la actualidad una plataforma informática para registrar los proyectos de cooperación. Después de hacer una depuración de los reportes de las instituciones, se han registrado 150 proyectos, 60 % de los cuales son no reembolsables. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) registra en su portal un monto total de USD 2,256.09 millones en concepto de cooperación reembolsable y no reembolsable. El 70 % de estos recursos son préstamos del BID y el CAF. Entre la cooperación no reembolsable, resalta los aportes no reembolsables de AECID por 50 millones y otros cooperantes con montos menores, como GEF y FNAM.²⁶ Ver gráfico 2.



Fuente: elaboración propia, con datos del portal de MEF. Dirección de Financiamiento Público.

36. El MEF registra solo dos acciones de cooperación internacional con el MIDES en ejecución, con el apoyo financiero del BID. Se trata de los siguientes: i) Proyecto Reduciendo la brecha de la pobreza: Mejora de la calidad de los servicios a través de la adecuación cultural y territorial, por un monto de USD 700 mil; ii) Apoyo a la Consolidación de las Reformas de Protección Social y el Registro Único de Beneficiarios, por un monto de USD 250 mil.
37. La documentación revisada y las entrevistas no identificaron sinergias ni dinámicas de colaboración con estos proyectos del BID y con otras iniciativas de cooperación internacional en el sector. En cambio, en el marco del proyecto, se identificaron iniciativas de colaboración con actores públicos, privados y de sociedad civil. Son las siguientes: i) capacitaciones sobre

²⁵ Renta per cápita de 12,536 ó más.

²⁶ MEF. Dirección de Financiamiento Público. <https://publico.mef.gob.pa/es/Paginas/cooperacion-tecnica.aspx>

los ODS en instituciones públicas; ii) iniciativas conjuntas con el Centro de Innovación de la Ciudad del Saber (INNOVA); iii) participación en ferias de conocimiento sobre desarrollo; iv) Laboratorio de Aceleración del PNUD. Además, como parte del clúster de pobreza del PNUD, el proyecto ha ofrecido asistencia técnica y capacitación a proyectos de otros clúster, como medio ambiente, educación, medio ambiente y cambio climático.

3.3 Eficacia

38. El análisis del criterio eficacia ha identificado los avances del proyecto en el logro de las metas de los cuatro productos planificados y las contribuciones de éstos al efecto de mediano y largo plazo esperado, hasta el 20 de noviembre de 2022, fecha de finalización de la fase de campo de la evaluación. Para ello, se han contrastado las evidencias aportadas por tres fuentes principales de información: i) beneficiarios directos; ii) informes semestrales y anuales de actividades; iii) equipo de gestión; iv) otras instituciones y actores clave.

Hallazgo principal. A noviembre de 2022, el proyecto muestra el cumplimiento de las metas planificadas en los cuatro productos. Incluso, en algunos indicadores, se han superado las metas previstas. Además, ha realizado contribuciones con alto valor estratégico para la medición de la pobreza multidimensional y el uso de evidencia para la orientación de los recursos públicos hacia las poblaciones y los territorios más vulnerables.

3.3.1 Producto 1. Fortalecido el rol rectoría del MIDES

39. El producto 1 se propuso fortalecer diez áreas de capacidades del MIDES para cumplir su labor de rectoría de la política social, en el marco de los ODS: i) generación de conocimiento sobre la situación de los programas sociales vigentes y poblaciones vulnerables; ii) articulación institucional para la implementación de políticas sociales y la prestación de servicios; iii) diseño e implementación de modelo de acompañamiento familiar del Sistema de Protección Social; iv) fortalecimiento de las políticas y normativas de juventud; v) fortalecimiento de sistema de monitoreo y evaluación del Plan Estratégico Institucional; vi) diseño de modelo de gestión de la Secretaría Técnica del Gabinete Social; vii) divulgación de agenda nacional de los ODS; viii) diseño de indicadores de país para el seguimiento y el reporte de las metas de los ODS.
40. Como valoración general, la mayoría de personas entrevistadas reconoce el valor estratégico y la utilidad de las contribuciones del proyecto al desarrollo de capacidades para la producción de datos estadísticos en el MIDES y en otras instituciones relacionadas con la política social. El desarrollo de capacidades se ha reflejado, entre otros, en los siguientes aportes: i) elaboración de dos informes voluntarios nacionales sobre el cumplimiento de las metas nacionales de los ODS y un anexo Estadístico como base para el tercer informe;²⁷ ii) elaboración de informes IPM nacional 2017; iii) elaboración de informes de IPM en la niñez y adolescencia; iv) producción de insumos estadísticos para el diseño y la implementación de la encuesta de hogares realizadas por el INEC y el MEF; v) asistencia técnica para el cálculo y la medición de los indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en 618 corregimientos y distritos con mayores niveles de pobreza y privación de servicios básicos. Hasta entonces las estadísticas solo reflejaban el nivel nacional y provincial, sin desagregación en los territorios más afectados.

²⁷ Panamá: Libre de pobreza y desigualdad. La sexta frontera. 2020.

41. Los Informes Nacionales Voluntarios (INV) es un mecanismo de seguimiento de los progresos realizados por cada país para el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, establecido por el Foro de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN). El objetivo de los INV es “facilitar el intercambio de experiencias entre países, considerando sus éxitos, desafíos y lecciones aprendidas, con miras a acelerar la implementación de la Agenda 2030”.²⁸ En julio de 2019, el Gobierno de Panamá se sumó al grupo de países que presentan su segundo informe voluntario. Con base en las recomendaciones del Secretario General de Naciones Unidas y el Manual para la preparación de los informes nacionales voluntarios, el proyecto apoyó el proceso de preparación del II Informe Nacional Voluntario (INV) presentado por Panamá en la reunión del FPAN, celebrada en Oslo, en julio de 2020.
42. El proyecto también apoyó la producción de estadísticas sobre la IPM en 618 corregimientos y distritos más afectados por la pobreza multidimensional, que luego ha sido utilizada por el Gobierno de Panamá, junto a otros datos complementarios, para la elección de la población sujeta de atención prioritaria por la Estrategia Plan Colmena. De los territorios estudiados, con el apoyo del proyecto, fueron seleccionados 300 corregimientos y distritos, en los que se focalizan la oferta multisectorial de la institucionalidad pública promovida por dicha estrategia. Esta contribución constituye un hito en la política pública del país, dado que se trata de la primera vez que se utilizan datos confiables para la toma de decisiones del más alto nivel para orientar un volumen importante de recursos públicos en la solución de uno de los principales problemas de desarrollo del país.
43. La capacitación de más de 100 funcionarios y técnicos de distintas instituciones y actores sobre el marco conceptual y las metas de los ODS ha sido otra contribución estratégica del proyecto al fortalecimiento de las capacidades para implementar la política social. Con base en un convenio con la Universidad de Panamá, fue facilitado el Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible en el Marco de la Agenda Mundial 2030, con la participación de dos promociones de estudiantes. Su estructura curricular estuvo formada por cinco módulos: Módulo 1. Políticas Públicas y Desarrollo Sostenible; Módulo 2. La Agenda Mundial 2030, Derechos Humanos y Equidad; Módulo 3. ODS, Desarrollo Territorial y Gobernanza Local; Módulo 4. Indicadores de los ODS y Monitoreo Ciudadano; Módulo 5. Fiscalidad y Financiamiento de los ODS.
44. Los actores consultados también han destacaron la formulación participativa de la política pública y la propuesta de ley de juventud, considerada un paso importante para la atención de las necesidades y demandas diferenciadas de este grupo de población, que por razones de edad, presenta desventajas en el desarrollo de su potencial humano, social y productivo. Realizada a través de la combinación de plataformas digitales y talleres presenciales, la consulta fue liderada por la Asociación Panameña de Debate (APD), una organización juvenil con trayectoria reconocida en el país. Aunque hubo un alto nivel participación, los talleres fueron estrictamente consultivos no deliberativos. Por ejemplo: *“hubo palabras de los jóvenes, pero solo para agradecer su participación en la consulta”*, sin entrar en la conversación y análisis crítico de sus demandas.²⁹ Esta limitante fue especialmente visible en los talleres realizados en las comarcas indígenas.

²⁸ Plataforma regional de conocimiento. Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. <https://agenda2030lac.org/es/informes-nacionales-voluntarios-inv>

²⁹ Evaluación de Medio Término del Proyecto Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social.

45. Aunque nivel de participación de los jóvenes en las consultas aseguran la legitimidad y la apropiación de la política y el marco legal de esta población, los líderes juveniles consultados expresaron preocupaciones y dudas sobre la implementación efectiva por parte de las instituciones responsables de las acciones contenidas en dichos instrumentos.
46. Además del valor estratégico de las contribuciones descritas antes, en términos cuantitativos, cabe resaltar el cumplimiento de los siete indicadores, incluso por encima de lo planificados. Por ejemplo, a la fecha se han elaborado cuatro productos de conocimiento sobre pobreza multidimensional y de ingreso, uno más que lo previsto en el Marco de resultados. Igualmente, se ha logrado mayor participación de las organizaciones y población joven en la formulación de la política pública y la iniciativa de ley de juventud. A continuación, la tabla 4, detalla los avances en las metas del producto.

Tabla 4. Nivel de avances en las metas planificadas por el producto 1

No.	Metas planificadas	Avances logrados
1	3 investigaciones, diagnósticos y reportes generados sobre la apropiación y avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS	5 investigaciones, diagnósticos y reportes realizados: 3 reportes voluntarios de los ODS, avances y retos del país en la agenda 2030.
2	3 productos de conocimiento generados sobre pobreza multidimensional y pobreza de ingreso	4 productos de conocimientos elaborados: IPM nacional 2017, IPM niños, niñas y adolescentes, IPM a nivel de corregimientos y distritos, entre otros.
3	70 % de avances en indicadores de los ODS nivel I, II y III.	90 % de avances indicadores nivel I: Informe voluntario de los ODS 2017
4	19 iniciativas de capacitación sobre los ODS facilitadas a instituciones, academia y sociedad civil y sector privado	21 iniciativas de capacitación sobre los ODS facilitadas a distintos actores previstos
5	3 iniciativas para abordar la perspectiva de género en los ODS	4 iniciativas implementadas, con participación de 86 organizaciones de Panamá, 3 provincias y 3 comarcas indígenas.
6	14 iniciativas generadas para la difusión de los ODS	14 productos de comunicación elaborados y divulgados
7	40 organizaciones juveniles participantes en actividades e iniciativas de construcción de políticas públicas y planes de juventud vinculados a la Agenda de los ODS	40 organizaciones de juventud participantes en consulta de política y divulgación de los ODS

Fuente: elaboración propia con datos de Informe anual del proyecto del 31 de diciembre de 2021 y entrevistas EMT 2022.

3.3.2 Producto 2. Fortalecidas capacidades del personal directivo y técnico del MIDES

47. El producto 2 fue diseñado con la intención de capacitar al personal a cargo de funciones técnico-estratégicas de direcciones clave, unidades ejecutoras del MIDES y las mesas técnicas de distintas instituciones vinculadas con la política social. Para ello, fueron implementadas dos actividades: i) un programa de formación en planificación estratégica, ODS y política social para el nivel directivo; ii) un programa de formación y desarrollo de competencias del personal técnico, especialmente sobre los alcances y las metas de los ODS. En nivel directivo también se incluyó capacitación para el uso de programas estadísticas como SPSS, CPS, ESTATA y Power BI y otros cursos solicitados por la institución para sus capacidades técnicas operativas.

48. Entre las actividades realizadas, cabe resaltar la capacitación sobre la metodología para el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional (IMP) de 30 profesionales de las unidades técnicas que generan datos en las instituciones vinculadas a la política social. La actividad fue estructurada en tres cursos: el primero facilitado de forma virtual en idioma inglés por especialistas de las Universidad de Oxford; el segundo fue un curso de verano, realizado en el verano de 2016 en China; y el tercero, en Colombia, con participación de personal del MINSA, MIDES, INEC y MEF. Estos cursos fueron seguidos de talleres de réplica a otros funcionarios con responsabilidades en la producción de datos en las instituciones. Entre las aplicaciones del enfoque de IPM, se encuentran el diseño de 10 indicadores y preguntas en el próximo Censo de Población de 2023, así como el diseño del módulo para la medición de la pobreza multidimensional en la niñez, adolescencia y juventud
49. El progreso hacia las metas planificadas muestra un escenario más allá de lo planificado, tanto en la formación del personal directivo como del personal técnico. En el primer caso, se han realizado 13 actividades de capacitación, de 12 planificadas. En el segundo caso, se han capacitados 150 técnicos de instituciones públicas de distintos sectores, como educación, salud y medio ambiente. Ver tabla 5.

Tabla 5. Nivel de avances en las metas planificadas por el producto 2

No.	Metas planificadas	Avances en las metas
1	12 actividades de formación en temas de planificación estratégica, políticas públicas, indicadores, programas estadísticos SPSS y ESTATA y ODS.	13 actividades de formación realizadas con personal técnico y directivo del MIDES en los temas planificados y las aplicaciones MS Visio, MS project, power bi
2	125 técnicos de distintos sectores capacitados en los ODS	150 técnicos de distintos sectores capacitados en los ODS

Fuente: elaboración propia con datos de Informe anual del proyecto del 31 de diciembre de 2021 y entrevistas EMT 2022.

50. A pesar del satisfactorio cumplimiento de las metas planificadas, los funcionarios y técnicos formados no ha sido adecuadamente aprovechados por el MIDES, debido a que han sido removidos o asignados a otras posiciones en las que escasamente pueden aplicar los aprendizajes desarrollado. Así mismo, hubo funcionarios que no cumplieron la carga académica solicitada por el diseño de los cursos. También han existido casos de personal calificado, con experiencia acumulada, que ha salido de la institución para asumir cargos en otras instituciones públicas y organismos internacionales. La mayoría de funcionarios y técnicos entrevistados son de reciente nombramiento y carecían de información completa sobre las actividades de formación implementadas por el proyecto. Además, las personas formadas que permanecen en la institución tienen limitadas oportunidades para la aplicación de las capacidades desarrolladas.

3.3.3 Producto 3. Fortalecidas capacidades de diseño, monitoreo y evaluación

51. Las actividades correspondientes a este producto se orientaron principalmente al desarrollo de capacidades básicas del personal técnico del MIDES para el manejo de programas y aplicaciones para el registro y análisis de datos estadísticos, que sirvan de insumos para los ejercicios institucionales de monitoreo y evaluación de los programas sociales. Por ejemplo: Excel básico y avanzado y Project. También se facilitaron capacitaciones a personal técnico de diferentes direcciones sobre evaluación de proyectos sociales. Con el propósito de fortalecer la pertinencia y potenciar el aprovechamiento de las capacitaciones, los

participantes fueron clasificados en tres categorías: capacidades básicas, capacidades intermedias y capacidades avanzadas.

52. Además de capacitación del personal técnico, el proyecto apoyó la revisión y alineación de los indicadores del Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SIID, así como el fortalecimiento de la Unidad de Investigación y Análisis del Sistema de Información Social. Hasta noviembre de 2022, las metas planificadas del producto 3 se habían cumplido cabalmente. Ver tabla 6.

Tabla 6. Nivel de avances en las metas planificadas por el producto 3

No.	Metas planificadas	Avances en las metas
1	80 % de avance en la apropiación de la plataforma de alineamiento de los ODS-SIGOB	80 % de avances en la apropiación de la plataforma
2	80 % de avance en el diseño e implementación del sistema integrado para la apropiación acelerada de los ODS	80 % de avance en el diseño y la implementación del sistema

Fuente: elaboración propia con datos de Informe anual del proyecto del 31 de diciembre de 2021 y entrevistas EMT 2022.

3.3.4 Producto 4. Fortalecidas de capacidades de la SENADAP

53. El producto 4 forma parte de las enmiendas acordadas por la Revisión Sustantiva 001/2018 para fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP), con el objetivo de transversalizar la atención de esta población en las políticas públicas, mediante la producción de estadísticas y conocimiento especializado en la materia, incluyendo capacitación en género y los ODS. Como en los productos 1, 2 y 3, el producto 4 muestra un cabal cumplimiento de las cuatro metas planificadas: No. de espacios de formación; % de avances en las estadísticas sobre las mujeres afropanameñas sensibles a género; formulación de un proyecto de inversión; diagnósticos sobre las capacidades de la institución. Ver tabla 7.

Tabla 7. Nivel de avances en las metas planificadas por el producto 4

No.	Metas planificadas	Avances en las metas
1	7 espacios de formación como foros, seminarios e intercambios entre otros.	8 espacios de formación implementados
2	80 % de avances en las estadísticas que incorporan a las mujeres afrodescendientes con perspectiva de género	80 % de avances en las estadísticas que incorporan a las mujeres afrodescendientes
3	1 proyecto de inversión elaborados	1 proyecto de inversión elaborado
4	2 diagnósticos de la SENADAP elaborado	2 diagnósticos de la SENADAP elaborados

Fuente: elaboración propia con datos de Informe anual del proyecto del 31 de diciembre de 2021 y entrevistas EMT 2022.

54. Pese al cumplimiento de las metas reportados por los Informes del proyecto, el personal directivo de la SENADAP mostró un desconocimiento completo sobre las actividades realizadas por el proyecto, al punto que afirmaron que la presente evaluación era la “primer noticia” que tenían de dichas intervenciones. Como en los productos 1, 2 y 3, tampoco tenían una memoria ni registro institucional sobre las actividades implementadas.

3.3.5 Contribuciones a los efectos esperados

55. La principal contribución del proyecto al fortalecimiento de la política social en Panamá ha sido el desarrollo de capacidades del MIDES y otras instituciones vinculadas a la política social para la producción de datos estadísticos para tomar decisiones informadas respecto a la inversión de los recursos del Estado en los grupos de población más vulnerables, localizados en corregimientos y comarcas indígenas como mayor prevalencia de pobreza de ingresos y pobreza multidimensional. El mejor ejemplo ha sido la provisión de datos para el diseño y la elección de la población beneficiaria de la Estrategia Plan Colmena. La información sobre IPM también fue utilizada para preparar el Informe Nacional Voluntario I (2018), II (2020) y III (2023) sobre el progreso en la Agenda 2030.
56. La contribución con datos para la toma de decisiones sobre política social se corresponde con el siguiente efecto del UNSDCF y el CDP del PNUD: *“Para 2025, Panamá favorece el desarrollo económico, social y sostenible desde el punto de vista ambiental e inclusivo: asegurar el acceso equitativo a servicios esenciales de calidad, medios de vida y servicios ecosistémicos para todas las personas; promueve la inclusión, la innovación, la competitividad, el desarrollo industrial y el emprendimiento, con un enfoque territorial, derechos humanos, intercultural, de género y del ciclo vital, sin dejar nadie atrás”*. También ha contribuido al producto 1.1 del UNSDCF y del CDP del PNUD, relacionado con el establecimiento de un sistema de protección social.

3.3.6 Factores influyentes en el logro de los resultados

57. El principal factor limitante de las contribuciones del proyecto al fortalecimiento de las capacidades del MIDES para la rectoría de la política social es la pérdida de personal formado debido a cambios constantes en las posiciones técnicas y directivas. En algunos casos, se trata de rotaciones dentro del ministerio y, en otros casos, de sustituciones para nombrar a personal nuevo. Este hecho impide la sostenibilidad de las capacidades instaladas y los procesos de fortalecimiento institucional, dado que cada ciclo de cambios, implica empezar de nuevo.
58. La alta rotación de personal y la pérdida recurrente de capacidades institucionales constituye un factor estructural crítico de la Administración Pública de Panamá, que afectan de forma directa la calidad, eficacia y eficiente del ciclo de gestión de las políticas públicas para el logro de los resultados de desarrollo del país, incluyendo la agenda 2030. En 2019, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (IDH), elaborado y publicado por el PNUD, señaló que la alta rotación de personal que se produce en cada cambio de administración “incide en la estabilidad de las políticas del Estado” y genera un “alto costo e ineficiencia en la función pública”.³⁰ Una de las clave para superar esta debilidad institucional se encuentra en el desarrollo de un servicio civil profesional, que garantice la continuidad y la calidad del capital humano.³¹ En esta materia, Panamá registra los mayores retrasos en la región, siendo una “tarea pendiente” del Estado.³²
59. Además de la alta rotación de personal, otro factor crítico identificado por la evaluación es la ausencia de un mecanismo institucional para informar a los nuevos funcionarios de los procesos de fortalecimiento de capacidades iniciados en el período anterior. Como se ha

³⁰ PNUD (2019). Informe Nacional de Desarrollo Panamá. Renovando las instituciones para el desarrollo humano sostenible.

³¹ PNUD (2019). Servicio Civil en Panamá. Documento técnico para el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2019.

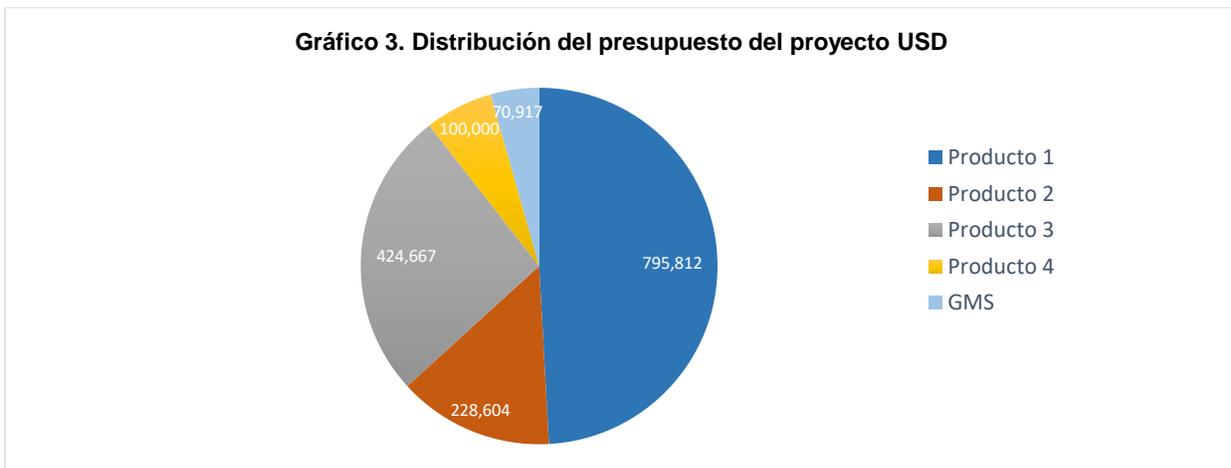
³² BID (2014). Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013). BID, Washington.

dicho antes, la mayoría de funcionarios y personal técnico entrevistado tuvo dificultad para informar sobre las actividades y los avances del proyecto. También ha influido la falta de condiciones tecnológicas para participar en procesos de formación en línea o implementar sistemas de información, debido a la desactualización de los equipos informáticos o la limitada habilidad para manejar aplicaciones digitales.

3.4 Eficiencia

Hallazgo principal. Los recursos del proyecto están siendo utilizados de manera apropiada, transparente y rentable para la elaboración de los cuatro productos planificados y el logro de los efectos esperados. La asignación preferencial de los recursos en el producto 1, relativo al fortalecimiento de la rectoría del MIDES parece adecuado, considerando su importancia estratégica. Además, a pesar del impacto del COVID en los años 2020 y 2021, la ejecución financiera a diciembre de 2022 alcanza el 71 % del presupuesto programado.

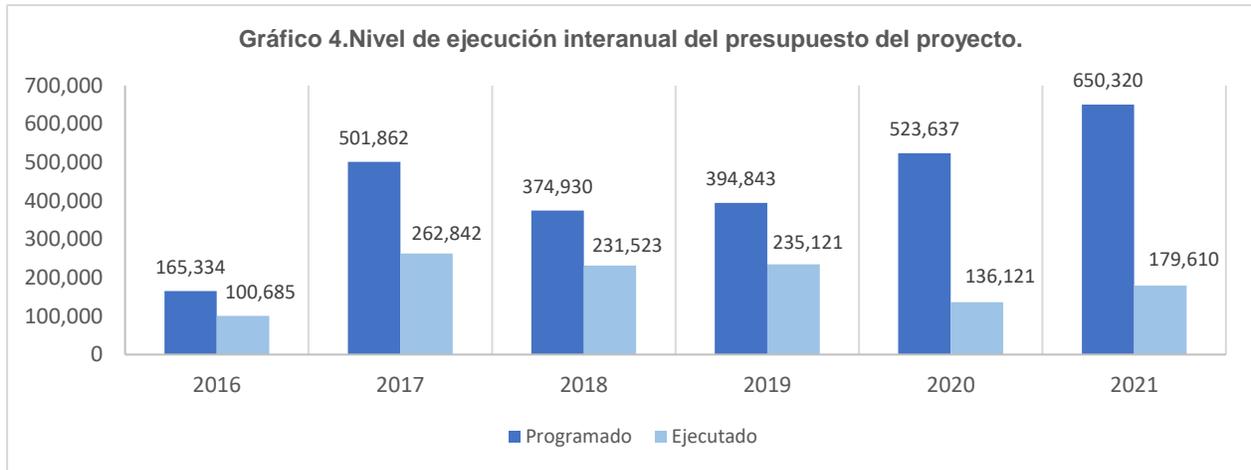
60. El presupuesto del proyecto corresponde a 1.620,000 dólares, que se ha utilizado para la contratación de expertos especializados y la compra de insumos (tecnologías, talleres, software) para la implementación de las actividades correspondientes a los cuatro productos planificados. Como se puede observar en el gráfico 3, la mayor cantidad de recursos se han asignado al producto 1, con USD 795,812; y al producto 3, con USD 424,667. Por su parte, el producto 3 tiene asignado USD 228,604 y el producto 4, USD 100,000. A estos montos, se agrega el 4,5 % del presupuesto total, equivalente a USD 70,917, ejercido como gastos de gestión (GMS) por parte del PNUD. Ver distribución de presupuesto a continuación.



Fuente: elaboración propia, con datos del Informe Anual del Proyecto 2021.

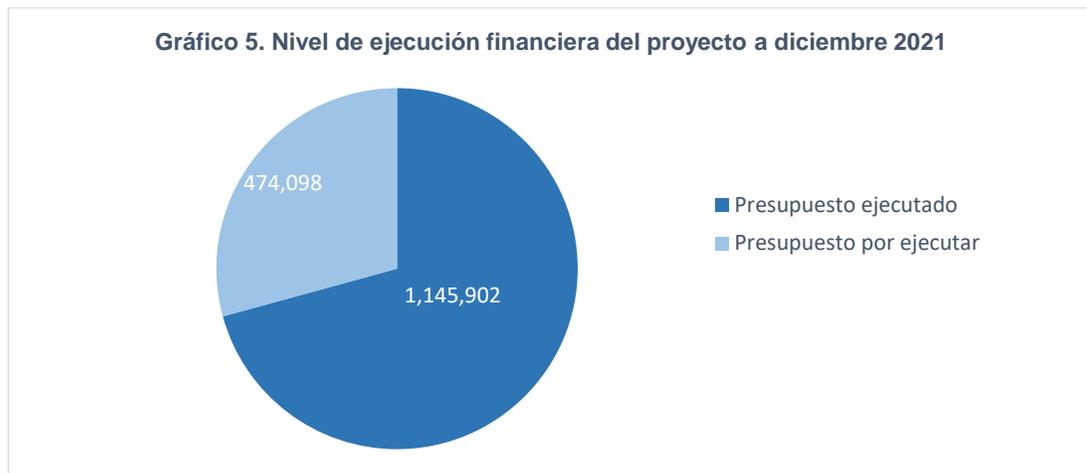
61. Ningún actor consultado reportó atrasos significativos en la entrega de los insumos y la asistencia técnica prevista por las actividades de los cuatro productos. La unidad ejecutora y los instrumentos de gestión también han contribuido a la eficiencia en el uso de los recursos, dado que ha permitido la planificación, la programación y el uso de datos para la toma de decisiones, con base en el Plan Operativo Anual (POA), Informes semestrales y anuales de actividades; reportes de monitoreo y evaluación; reportes financieros; controles de calidad. Por otro lado, aunque la calidad de la asistencia técnica y las capacitaciones ha satisfecho los estándares de calidad esperados, algunos procesos no fueron totalmente pertinentes, debido a la falta de adecuación a las tecnologías digitales del MIDES y el nivel de dominio del idioma inglés entre los técnicos participantes.

62. La ejecución interanual del presupuesto refleja una diferencia significativa entre los recursos programados y los recursos ejecutados en cada año. Derivado del impacto del COVID-19, los años que registran la ejecución más baja son 2020, con 26,0 %, y 2021, con un 27,6 %.



Fuente: elaboración propia, con datos del Informe Anual del Proyecto 2021.

63. Considerando los informes financieros revisados a diciembre de 2022, el nivel de ejecución del presupuesto por parte del PNUD asciende a USD 1.145,902, equivalente al 71,0 %. Este avance es insuficiente si el proyecto finaliza en diciembre de 2022, lo que plantea la necesidad de una ampliación al menos de un año adicional. Ver gráfico 5.



Fuente: elaboración propia, con datos del Informe Anual del Proyecto 2021.

3.5 Sostenibilidad

Hallazgo principal. El fortalecimiento de las capacidades del MIDES para cumplir su rol de rectoría de la política social muestra escasas posibilidades de sostenibilidad, a pesar de que existe un entorno político-institucional propicio, asociado a la centralidad de la política social en el actual gobierno y la apropiación del marco legal de la Estrategia Plan Colmena. El principal factor limitante se encuentra en la alta movilidad del personal técnico y directivo, así como en la inestabilidad de las estructuras de organización interna.

64. El análisis de la sostenibilidad del proyecto consideró cuatro criterios principales: **Apropiación** por parte del MIDES y otros actores; **Nivel de capacidades** instaladas y conservadas para sostener los cambios promovidos; **Disponibilidad de recursos financieros**; **Entorno político-institucional propicio**. De acuerdo a estos criterios, las posibilidades reales y potenciales de sostenibilidad de los resultados del proyecto son limitadas, debido principalmente a la existencia de una inercia institucional en el MIDES, caracterizada por la movilidad constante de personal técnico y directivo y la continua reestructuración de unidades ejecutoras de los programas sociales, lo que a su vez lleva a la pérdida de las capacidades desarrolladas.
65. En el caso de la movilidad del personal, la mayor parte del personal formado por el proyecto, por ejemplo en temas como medición de la pobreza multidimensional, ya no están en el ministerio o bien están cumpliendo otras labores, en las que no tienen la oportunidad de aplicar lo aprendido. En algunos casos, las personas que han dejado el MIDES han logrado colocarse en otras instituciones vinculadas a la producción de información sobre política social, como el INEC y el MEF. La evaluación también identificó casos de personal directivo especializado que ha encontrado en las agencias de cooperación internacional una oportunidad para continuar su desarrollo profesional y seguir aportando al desarrollo de la política social. La limitada retención del personal calificado lleva con frecuencia al ministerio a repetir cada cierto tiempo el ciclo de formación de capacidades casi desde un punto cero.
66. En relación a la reestructuración institucional, se reportaron casos de reorientación de direcciones y programas sociales, por lo general, cada vez que se nombran nuevos ministros o ministras. Por ejemplo, la Dirección de Políticas Sociales, que en teoría debiera cumplir la función de “cerebro” para orientar la gestión del ciclo de la política social, ahora se le ha asignado la función de asesorar otras unidades ejecutoras dentro del ministerio. Los cambios en la estructura institucional llevan a repetir el ciclo de desarrollo de capacidades. En el caso de la citada dirección, ahora mismo plantea necesidades de fortalecimiento, incluyendo áreas que en su día fueron atendidas por el proyecto. Por ejemplo: formación de personal, sistemas de información y software, entre otros.
67. La evaluación también identificó limitaciones de infraestructura tecnológica que afectan la sostenibilidad de las capacidades instaladas. Entre estas, cabe resaltar la ausencia de una política de actualización permanente de los equipos informáticos y las licencias para el uso de software especializado para el manejo de datos estadísticos y la gestión de los programas sociales. Esto deriva en que los equipos (computadoras y servidores) tengan capacidad limitada para el almacenamiento de bases de datos y el procesamiento de estadísticas, así como la interrupción de las licencias respectivas. Así mismo, los servidores todavía son físicos y no se han tomado medidas para la migración hacia servicios informáticos en la Nube, que se acceden a través de Internet. Además, las medidas de seguridad informática aplicadas por la institución no son suficientes para reducir los riesgos de pérdida o robo de información.
68. A pesar de las limitaciones del MIDES para sostener el capital humano e institucional desarrollado, el entorno político-institucional de la política social se puede calificar como altamente propicio, si se toma en cuenta el lugar prioritario que ocupa en la agenda del gobierno actual y la garantía de continuidad que ofrece la Ley 297 Estrategia Plan Colmena “Panamá libre de pobreza y desigualdad: la Sexta Frontera”, en los corregimientos y distritos con mayores niveles de pobreza multidimensional del país. En este sentido, se puede decir que la contribución del proyecto al diseño y la elección de la población prioritaria constituye la contribución del proyecto con más potencial de sostenibilidad.

69. Aunque con un entorno político-institucional favorable, el análisis de sostenibilidad de los cuatro productos implementados por el proyecto muestra un nivel deficitario en la apropiación institucional de los cambios y la continuidad de las capacidades desarrolladas. Dentro de esta valoración general, el producto 1 registra mejores condiciones de sostenibilidad, especialmente por las capacidades instaladas en el país, que involucra a múltiples instituciones sectoriales (más allá del MIDES) para la medición de los indicadores de pobreza multidimensional y el reporte de las metas nacionales de los ODS. Esta posibilidad pasa en gran medida por la continuidad y la funcionalidad de las unidades técnicas de las instituciones de los distintos sectores que abonan a la política social. En contraste, el producto 4 presenta menos condiciones de sostenibilidad, principalmente por el desconocimiento de los aportes del proyecto por parte del nuevo personal en posiciones directivas de la SENADAP. Ver tabla 8.

Tabla 8. Nivel de sostenibilidad de los productos del proyecto

Productos del proyecto	Apropiación	Capacidades	Recursos	Entorno propio
Producto 1. MIDES fortalecido en su rol de rectoría, generación de conocimientos, y articulación para la definición e implementación de políticas sociales y prestación de servicios, en el marco de las nuevas metas de los ODS.	Alto	Alto	Alto	Alto
Producto 2. Fortalecidas las capacidades del personal directivo y técnico del MIDES.	Bajo	Bajo	Alto	Alto
Producto 3. Capacidad institucional del MIDES fortalecida para diseño, monitoreo y evaluación de las políticas sociales (Sistema Integrado para el Desarrollo (SIID) revisados y alineados a los ODS	Bajo	Bajo	Alto	Alto
Producto 4. La Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP) fortalecida en su rol: diseño y transversalización de las políticas públicas de los Afropanameños; generación de conocimiento; capacitación en género, mejorar las estadísticas; promoción y difusión del marco de cumplimiento de ODS.	Bajo	Bajo	Bajo	Alto

Nivel Bajo ■

Nivel Medio ■

Nivel Alto ■

3.6 Lecciones aprendidas

Hallazgo principal. La experiencia de implementación del proyecto ha generado un conjunto de aprendizajes significativos, que si son capitalizados adecuadamente por el PNUD y los beneficiarios, podría incrementar la eficacia y sostenibilidad de futuros proyectos de apoyo a la política social. Las principales lecciones están asociadas al uso de datos para la toma decisiones y la gestión con un enfoque multisectorial, que, en el mediano plazo, potencialmente podría reducir la pobreza multidimensional en las poblaciones y territorios más vulnerables.

70. La incorporación de las capacidades fortalecidas al quehacer habitual del MIDES y las otras instituciones beneficiadas por el proyecto están determinandas por un conjunto de condiciones internas y externas. Un factor clave es la capacidad de la institución para aprender de su propia experiencia y, específicamente, del proceso de implementación del proyecto. De acuerdo a la definición adoptada en la sección 2, este aprendizaje se produce cuando las personas y los actores involucrados logran comprender e incorporar nuevas

maneras de hacer en su labor institucional. Aunque no siempre han sido reconocidos por las personas consultadas, la evaluación ha distinguido cinco experiencias significativas con potencial para convertirse en aprendizajes o lecciones aprendidas. Son las siguientes:

- **Lección 1. El uso de información de calidad (estadística y no estadística) es un factor clave de eficacia y eficiencia de la política social para cumplir con la Agenda 2030:** la producción de estadísticas y otros productos de conocimiento para la toma de decisiones de la política social ha sido por mucho la principal contribución del proyecto al fortalecimiento de las capacidades de rectoría del MIDES. La información ha sido gestionada de forma oportuna para priorizar la población atendida por la Estrategia Nacional Plan Colmena en los 300 corregimientos y distritos con mayor incidencia de pobreza multidimensional del país. De esta manera, los recursos públicos se han orientado a la población y los territorios más afectados por el problema, lo que constituye por sí mismo un factor potencial de eficiencia y eficacia de la política social, que podría ser verificado en el mediano plazo con un estudio o evaluación del impacto en la reducción de la pobreza multidimensional en los territorios priorizados y en el país.
- **Lección 2. La multisectorialidad es un enfoque de política pública que potencialmente podría incrementar la eficacia de las instituciones:** en adición al uso de información estadística y otro tipo de evidencia científica, la aplicación de un enfoque multisectorial en la implementación del Plan Colmena también constituye una práctica innovadora que parece en el camino correcto para incrementar la eficacia de la política pública en la reducción de los indicadores de IPM del país. El valor estratégico de este enfoque es notable, considerando los límites demostrados por los tradicionales enfoques institucionales y sectoriales para tratar y resolver problemas de desarrollo con un alto nivel de complejidad, como la pobreza y la desigualdad social.
- **Lección 3. La estrategia de fortalecimiento de capacidades del MIDES debe considerar como condición inicial la movilidad laboral y la inestabilidad de la gestión institucional:** la movilidad y la inestabilidad del MIDES es una limitación estructural de vieja data de la institucionalidad pública, que, como indicado antes, está vinculada a la falta de un servicio público profesional moderno, que la hace vulnerable a la discrecionalidad de los decisores políticos en los distintos períodos de gobierno. Dado que, aunque no deseada, se trata de una condición institucionalizada, los proyectos de cooperación internacional, como el evaluado, debiera tenerla en cuenta como tal desde la fase de diseño, con medidas que mitiguen su impacto en la sostenibilidad de los resultados planificados. En caso de que no se considere, el riesgo de perpetuación del ciclo de fortalecimiento-pérdida de capacidades parece inevitable. Otro elemento que se puede ser registrado como lección aprendida se refiere a la necesidad de condiciones habilitantes para el fortalecimiento de capacidades. Entre otras: tecnologías y dominio de idiomas extranjeros. Esto ha sido clave en la pertinencia de las acciones de capacitación sobre IPM servidas por medios virtuales y en idioma inglés. En varios casos, el personal participante carecía de equipos informáticos y aplicaciones actualizadas, así como dominio de este idioma.
- **Lección 4. La atención de las demandas sociales de los jóvenes es una condición clave para la inclusión social y el crecimiento económico:** el país dispone todavía de un bono demográfico por el perfil predominante joven de su población. Este hecho representa una oportunidad para focalizar la política pública, especialmente la política social, en este segmento de la población, considerando sus múltiples contribuciones a la inclusión social y económica, así como a la reducción del riesgo de transmisión

generacional de la pobreza. En este sentido, el aporte del proyecto a la formulación de la política de juventud y el correspondiente marco legal, es un acierto estratégico.

- **Lección 5. La Gestión y el Presupuesto por Resultados tiene potencial para incrementar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la política social:** la GBR es un método de gestión empleado en la administración pública caracterizado por orientar todos los esfuerzos y recursos disponibles (humanos, financieros y tecnológicos) hacia el logro de resultados de desarrollo.³³ Dos herramientas esenciales del método son el modelo conceptual sobre las causas del problema o condición de interés que se quiere tratar, y la Teoría de Cambio para la transformación de dicho problema. Aunque el proyecto ha incluido este tema en su oferta de capacitación, la aplicación efectiva del método en el ciclo de planificación estratégica y programación presupuestaria sigue siendo una área de fortalecimiento de capacidades del MIDES, que puede contribuir a incrementar sus posibilidades de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos para la reducción de la pobreza y la desigualdad social. Esta medida es congruente con los lineamientos del PEG 2019-2024 y los esfuerzos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Además, cabe indicar que la Ley del Presupuesto del Estado 2023 incluye un artículo que hará obligatoria la aplicación del método en la formulación del presupuesto de las instituciones públicas.

³³ PNUD, Centro Regional para América Latina y el Caribe. Curso de Gestión Basada en Resultados. 2014.

4. Conclusiones y recomendaciones

71. La presente evaluación de medio término se propuso analizar los resultados, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas del Proyecto Awar/Ouput 97268 “Fortalecimiento institucional para la rectoría de la Política Social”. La recolección de información presentó dos limitaciones: por un lado, la escasa disponibilidad de personal directivo clave del MIDES y, por otro lado, la escasa información de los nuevos funcionarios de recientes nombramiento sobre las contribuciones del proyecto. A pesar de ello, las entrevistas realizadas y el análisis de fuentes documentales, permitieron obtener evidencia suficiente para sustentar los hallazgos reportados. A continuación, se presenta las conclusiones sobre las variables analizadas y las recomendaciones pertinentes para la toma de decisiones que contribuyan al logro y la sostenibilidad de los resultados planificados y el diseño de futuras iniciativas de apoyo a la política social.

4.1 Conclusiones

- **Pertinencia:** el diseño y la implementación del proyecto es congruente con las necesidades y las prioridades del país, el MIDES y las demás instituciones del sector social. En este marco, se resalta su pertinencia con respecto a la medición de la pobreza multidimensional, los reportes voluntarios sobre las metas nacionales de los ODS y la formación de personal técnico y directivo de las instituciones en estos temas. El proyecto también está alineado con el Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF) y del PNUD en Panamá. Sin embargo, el proyecto pudo haber hecho más para contribuir a una lectura integral de la realidad social de las mujeres en distintos ámbitos de desarrollo.
- **Coherencia:** por su condición de país de renta alta, la cooperación internacional para el desarrollo se ha reducido ostensiblemente en Panamá. A pesar de ello, en la actualidad se registran al menos cinco proyectos de apoyo al MIDES y a otras instituciones del sector social, como salud, educación e inclusión económica. Si bien no se identificaron sinergias ni acciones complementarias con estas iniciativas, el proyecto ha gestionado con éxito procesos de colaboración con instituciones públicas, actores privados, organizaciones de sociedad civil, centros académicos y otros clúster del PNUD, especialmente relativas a capacitación sobre el marco conceptual de los ODS y la metodología de medición del Índice Pobreza Multidimensional (IPM) y elaboración del Informe Nacional Voluntario de los objetivos de la Agenda 2030, correspondiente a los años 2016 y 2020.
- **Eficacia:** los avances en los cuatro productos del proyecto muestran un nivel satisfactorio, dado que a noviembre de 2022 se han cumplido las metas planificadas y, en algunos indicadores, las metas han sido superadas. Las principales contribuciones del proyecto ha sido el fortalecimiento de las capacidades del país y las instituciones del sector para la medición de la pobreza multidimensional, la elaboración de reportes voluntarios sobre el avance de las metas nacionales de los ODS, la formación de personal directivo y técnico del MIDES y otras instituciones del sector. En lo que significa un hito en la política pública del país, los resultados de la medición territorial del IPM han sido utilizado por el actual gobierno para la elección de los 300 corrimientos y distritos priorizados por la Estrategia Plan Colmena.
- **Eficiencia:** los recursos del proyecto han sido empleados de manera apropiada, transparente y costo-eficiente, de conformidad con los estándares del PNUD y las normas internacionales. Considerando su aporte estratégico en la toma de decisiones basadas en

evidencias, la inversión más rentable corresponde al producto 1, relativo a la producción de datos estadísticos y la formación de personal directivo y técnico en los ODS y la metodología del IPM. La ejecución financiera global a diciembre de 2022, alcanza el 71 % del presupuesto programado, a pesar de la baja ejecución durante los 2020 y 2021, debido al impacto de la pandemia del COVID-19.

- **Sostenibilidad:** las posibilidades de sostenibilidad de los resultados del proyecto están limitadas por un conjunto de factores internos del MIDES que limitan retener e integrar las capacidades fortalecidas en su quehacer institucional. Asociadas a la debilidad estructural de la institucionalidad pública del país, incluyendo la ausencia de un servicio civil profesional, los más críticos son los siguientes: i) movilidad constante de personal técnico y directivo, por sustituciones, traslado a otras funciones y migración laboral a otras instituciones; ii) continua reestructuración de las direcciones y las unidades ejecutoras de los programas sociales; iii) falta de actualización de tecnologías informáticas y licencias para el uso de software especializado para el manejo de datos estadísticos y la gestión del ciclo de programación anual de metas físicas y financieras; iv) vulnerabilidad de los sistemas informáticos a riesgos de hackeo y pérdida de información. A pesar de estas debilidades, las contribuciones a la Estrategia Plan Colmena, disponen de un entorno político-institucional propicio, en virtud de la prioridad asignada en la actualidad y la aprobación de un marco legal para su continuidad en los sucesivos ciclos de gobierno.
- **Lecciones aprendidas y buenas prácticas:** la implementación del proyecto ha generado varios aprendizajes y buenas prácticas que podrían ayudar a mejorar los bienes y servicios entregados hasta el final de su ciclo de duración y el diseño de futuras iniciativas del PNUD y otros organismos de cooperación internacional en apoyo a la política social. Con base en insumos aportados por los actores consultados, se han identificado las siguientes lecciones y/o buenas prácticas: *i) el uso de información de calidad es un factor clave de eficacia y eficiencia de la política social para el cumplir con la Agenda 2030; ii) la multisectorialidad es un enfoque de política pública que potencialmente podría incrementar la eficacia de las instituciones; iii) la estrategia de fortalecimiento de capacidades del MIDES debe considerar como condición inicial la movilidad laboral y la inestabilidad de la gestión institucional; la atención de las demandas sociales de los jóvenes es una condición clave para la inclusión social y el crecimiento económico; la Gestión y el Presupuesto por Resultados tiene potencial para incrementar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la política social.*

4.2 Recomendaciones

4.2.1 MIDES

- **Recomendación 1. Documentar la Estrategia Nacional Plan Colmena como buena práctica para su inclusión en el portafolio de oferta de Cooperación Sur-Sur de Panamá:** la Estrategia Nacional Plan Colmena contiene elementos novedosos y con potencial efectividad, que podrían ser valorados como buena práctica para reducir la pobreza y desigualdad social y, como tal, podría ser considerada en el catálogo de oferta de Cooperación Sur-Sur de Panamá a otros países de la región. En virtud de ello, se sugiere al MIDES, con el apoyo del proyecto, documentar la estrategia y remitirla a la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, poniendo énfasis en el diseño multisectorial y el uso de evidencia para tomar la decisión sobre las poblaciones y los territorios que están siendo atendidos.

- **Recomendación 2. Diseñar e implementar una hoja de ruta para fortalecer las capacidades del personal técnico y directivo del MIDES y la SENADAP de reciente nombramiento:** con la intención de recuperar en lo posible las capacidades fortalecidas, se sugiere la inclusión de acciones prioritarias de capacitación para su implementación por parte del proyecto en el último año de su actual ciclo de duración.
- **Recomendación 3. Potenciar el apoyo del PNUD y otras agencias especializadas de Naciones Unidas en el país para fortalecer la eficacia de la política social:** existen casos de profesionales con alto perfil técnico que han dejado sus funciones en el MIDES para continuar su proceso de desarrollo profesional y asumir nuevos retos en diferentes espacios laborales (públicos, privados, ONGs, organismos internacionales). El MIDES puede seguir beneficiándose de la experiencia y el conocimiento de estos profesionales, para potenciar la eficacia de la política social en el logro de los resultados de desarrollo que le corresponden.
- **Recomendación 4. Diseñar e institucional un mecanismo para trasladar información sobre las capacidades creadas por proyectos de cooperación a funcionarios de nuevo nombramiento:** tomando en cuenta que la movilidad del personal del MIDES es una práctica recurrente, se espera que este mecanismo retroalimente y traslade información sobre las capacidades fortalecidas y activos entregados por proyectos de cooperación internacional, como el presente. Entre otras medidas, se sugiere considerar un sistema de información y actividades de inducción al inicio de las funciones del nuevo personal.
- **Recomendación 5. Priorizar el fortalecimiento de unidades clave para la gestión del ciclo de la política social:** considerando su función estratégica en la rectoría de la política social, se recomienda priorizar el apoyo de futuros proyectos de cooperación internacional en el fortalecimiento de las siguientes instancias: i) mesas técnicas interinstitucionales; ii) Secretaría del Gabinete Social; iii) Dirección de Política Social; y iv) Dirección de Planificación. Para ello, se sugiere considerar las siguientes áreas: i) rediseño organizacional orientado al logro de resultados; ii) capacitación de personal técnico y directivo; iii) diseño de política de adquisición y actualización de tecnologías de información y software especializados en el seguimiento de indicadores.

4.2.2 Unidad ejecutora del proyecto/Representación del PNUD en Panamá

- **Recomendación 6. Documentar y divulgar la experiencia del proyecto en el diseño y la implementación de la Estrategia Nacional Plan Colmena:** el acompañamiento para el diseño del modelo de intervención y la priorización de la población beneficiaria de esta estrategia, se puede considerar como una práctica exitosa del proyecto y la oficina de la Representación del PNUD en Panamá, por lo que se sugiere documentarla, a fin de usarla como insumo en otros clúster de la oficina y compartirla con otras oficinas del PNUD en la región.
- **Recomendación 7. Incluir medidas desde la fase de diseño de proyectos para asegurar la sostenibilidad de las capacidades institucionales:** los próximos proyectos del PNUD en el país podrían considerar la movilidad laboral como un riesgo para el fortalecimiento de capacidades institucionales. Para mitigar su impacto, se sugieren las siguientes medidas: i) inclusión del factor en la matriz de riesgos del proyecto; ii) selección de personal directivo y técnico con base en criterios de elegibilidad que la incluyan posibilidad de permanencia en la institución, poder de decisión y capacidad estratégica

para cumplir el rol de interlocución con las contrapartes institucionales y los actores de la cooperación internacional.

- **Recomendación 8. Continuar acompañando los esfuerzos para la creación de condiciones habilitantes para la implementación de la política nacional de juventud:** aunque con las limitaciones identificadas por la evaluación, el proyecto ha iniciado un proceso de creación de condiciones políticas y normativas habilitantes para la prestación de servicios públicos orientados a las necesidades de inclusión social y económica de las personas jóvenes. Estos esfuerzos merecen ser acompañados hasta la fase de implementación por parte de las instituciones competentes. Entre otras medidas, se recomienda las siguientes medidas: i) fortalecer la difusión de la propuesta de ley; ii) promover acciones para posicionar la política y la propuesta de ley en la agenda de los partidos políticos, con el apoyo de los secretarios de juventud de dichas entidades.

- **Recomendación 9. Diseñar y divulgar material de comunicación sobre los resultados del proyecto:** considerando los hallazgos reportados por la evaluación, se recomienda a la coordinación del proyecto elaborar un material de comunicación sobre los resultados y productos de conocimiento generados por el proyecto, con el propósito de informar al personal directivo de reciente nombramiento en el MIDES y la SENADAP, así como conservar la memoria histórica de las contribuciones realizadas.

Lista de personas consultadas

▪ Aleida Ferreyra. Representante Residente Adjunta de PNUD Panamá.
▪ Gabriel Boyke, Oficial de Programa PNUD
▪ Irina Madrid. Oficial de Monitoreo y evaluación PNUD Panamá.
▪ Alexander Aleyne, Coordinador del Proyecto
▪ Donaldo Serrano, oficial de Monitoreo y Evaluación del Proyecto
▪ Martin Fuentes, Especialista en Desarrollo Humano PNUD
▪ Cynthia Karina Domínguez, Analista de Economía del PNUD.
▪ María Fernández Trueba. Especialista de Género. PNUD Panamá.
▪ Elmer Miranda, ex Director de Planificación (MIDES); Secretario de SENAPAN.
▪ Jamileth Moreno, Asistente Administrativa de la Dirección de Cooperación Internacional Proyecto (MIDES)
▪ Oscar Madrigales, Director de Planificación del MIDES.
▪ Edith Castillo, Ex secretaria del Gabinete Social y Directora de UNFPA Panamá.
▪ Krishna Camarena, Directora General de Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP)
▪ Alan Smith, Presidente de Asociación de Panameña de Debate y coordinador de consulta nacional de la Política Nacional de la Juventud.
▪ Daniela Noriega, Vicepresidente de Asociación de Panameña de Debate y participante en la gestión de la consulta nacional de la Política Nacional de la Juventud.
▪ Amelia Márquez, ex coordinadora del Observatorio de ODS/ Universidad de Panamá
▪ Edmavi González, Coordinadora de Planes y Proyectos de Juventud y Secretaria General (MIDES)
▪ Virginia Castellero, Ex Secretaria Técnica de Gabinete Social MIDES
▪ Onelia Peralta, Secretaria Técnica de Gabinete Social (MIDES)
▪ Margelia Palacios, Directora de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores
▪ Zabdy Vergara, Asesora de la Dirección de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores
▪ Gilma Peña, Jefa del Departamento de Cooperación Bilateral y Multilateral de la Dirección de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores

Referencias documentales y bibliográficas

<ul style="list-style-type: none"> ▪ BID 2021. Impacto social de la pandemia del COVID-19 y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias en Panamá.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ BID 2022. Informe anual de pobreza y pobreza en América Latina y el Caribe.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco Mundial. Datos socioeconómicos de Panamá 2022. https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ BID 2014. Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013). BID, Washington.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ CEPAL 2021. Panorama Social de América Latina 2020 (proyecciones del impacto del COVID-19 en la pobreza).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ CEPAL 2021. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2022. Dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ CEPAL 2022. Observatorio de Igualdad de género. Panamá. Perfil País. https://oig.cepal.org/es/paises/18/profile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Castells, Manuel. La Era de la Información. Volumen 1. La Sociedad en Red. México. Siglo XXI editores.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cecchini, Simone et al (2020). La matriz de desigualdad social en Panamá. CEPAL.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ FAO-PMA-OPS-UNICEF-FIDA. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2020.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Foro Económico Mundial (2017-2018). Factores e indicadores del Índice de Competitividad Global
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grajeda, David. FILAC-FAO 2020. Sistemas de alimentación y nutrición de los pueblos indígenas de América Latina.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobierno de Panamá. Plan Estratégico de Gobierno (PEG 2019-2024).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ INEC. XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, Panamá, 2010
<ul style="list-style-type: none"> ▪ INEC. Encuesta de Propósitos Múltiples. 2015.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ INEC 2022. Estimaciones y proyecciones de población total, por sexo y por edad.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ IOE PNUD. Escala de eficacia de los resultados en materia de género (GRES): nota de orientación metodológica.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maturana, Humberto (1994). Teoría de conocimiento de Santiago. Instituto Matriztica. Santiago, Chile.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ MEF 2020. Pobreza e indigencia por ingreso. Encuesta de hogares 2019.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ MEF 2019. Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ MIDES 2021. Decreto Ejecutivo No. 244 Que crea el Sistema de Gestión de la Estrategia Plan Colmena
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD 2021. Informe Mundial de Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD. Centro Regional LAC (2012). Toolkit. Área de Evaluación. Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe. Panamá.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD 2020. Impacto socioeconómico. Estudio complementario: COVID1-19 y género en Panamá.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD Panamá 2019. Guía para la elaboración y aprobación de Documentos de Proyectos (PRODOC).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD 2019. Informe Nacional de Desarrollo Panamá. Renovando las instituciones para el desarrollo humano sostenible.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD 2019. Servicio Civil en Panamá. Documento técnico para el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2019.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secretaría Nacional de Desarrollo de los Afropanameños (SEDANAP) 2022. Evaluación de Medio Término del Proyecto Fortalecimiento institucional de la rectoría de la Política Social.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ SICA 2020. Agenda estratégica para el desarrollo sostenible y la inclusión social de los pueblos indígenas y afrodescendientes de Panamá.

- Sistema de Naciones Unidas en Panamá. UNDAF Panamá. 2016-2020.
- UNFPA-PA 2020. Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá.
- UNEG 2005. Normas y estándares de evaluación en el Sistema de Naciones Unidas; UNEG (2011) Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo.
- UNEG Interest Group on Evaluating Capacity Development (CDIG). Guidance Documents. Capacity Development Evaluation Framework

Documentos del proyecto y los socios

- Documento de Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Panamá 2021-2025
- Documento del Programa de Panamá de PNUD 2021-2025
- Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2019-2024
- Ley 297 Estrategia Nacional Plan Colmena
- Política Pública de Juventud en Panamá 2022-2017
- Prodoc del proyecto
- Revisión Sustantiva del proyecto octubre de 2017
- Cartas de Acuerdo de ODS
- Planes Operativos Anuales (POA) 2017 a 20221
- Informes semestrales y anuales de 2016 a 2022
- Informes combinados de gastos
- Acta de traspaso de inventario
- Quality Assurance Report
- Minutas de reunión de Junta Directiva de proyecto
- Términos de Referencia de la evaluación

Anexo 1. Matriz metodológica de la evaluación

Variables	Preguntas principales	Actores sujetos de consulta				Métodos de recolección de datos		
		PNUD	Equipo proyecto	Equipo MIDES	Personal SENADAP	Revisión documental	Entrevista	Grupo focal
Pertinencia	¿En qué medida el concepto, diseño del proyecto y los resultados se corresponden y están alineados con las prioridades de la política social de Panamá?	X		X	X	X	X	
	¿De qué manera el proyecto ha atendido las necesidades del MIDES como entidad rectora de la política social y como se ha adaptado a la evolución actual de dichas necesidades?			X			X	X
	¿En qué medida el proyecto es aceptable y factible considerando el actual contexto nacional?			X		X		
	¿De qué manera se ha considerado la igualdad de género en el diseño y la implementación de los resultados del proyecto?	X				X	X	
	¿Hasta qué punto el proyecto se corresponde con el Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y el Programa de País del PNUD en Panamá?;	X				X	X	
	¿Qué lecciones aprendidas pueden resultar útiles para incrementar la pertinencia del proyecto?		X	X			X	X
Coherencia	¿Cuál es el grado de complementariedad y sinergia del proyecto con otras intervenciones del MIDES relacionadas con el proyecto?		X	X			X	
	¿Cuál es el grado de complementariedad y sinergia del proyecto con intervenciones de otros actores (públicos y privados) en el sector?		X				X	
	¿Hasta qué punto hay superposiciones o brechas entre el proyecto y los servicios de apoyo brindado por otros actores?		X		X		X	
	¿Qué lecciones aprendidas pueden resultar útiles para incrementar la coherencia del proyecto?		X	X			X	
Eficacia	¿La estrategia o Teoría de Cambio ha sido el camino más eficaz para los alcanzar los resultados deseados?			X		X		
	¿En qué medida, el proyecto ha logrado fortalecer el rol de rectoría de la política social del MIDES, incluyendo su capacidad para generar conocimiento y coordinación en la prestación de servicios a la población priorizada		X	X		X	X	
	¿En qué el proyecto ha fortalecido las capacidades del personal directivo y técnico del MIDES para cumplir su rol de rectoría de la institución?		X	X		X	X	
	¿En qué medida el proyecto ha fortalecido las capacidades de diseño, monitoreo y evaluación de las políticas sectoriales?		X	X		X	X	
	¿En qué medida el proyecto ha fortalecida la SENADAP para transversalizar las políticas de los afrodescendientes en las políticas sociales, considerando tres capacidades específicas: generación de conocimiento; capacitación en género; mejora de las estadísticas y divulgación del marco de cumplimiento de los ODS?		X		X	X	X	
	¿En qué medida los avances alcanzados a la fecha permite prever el logro de efectos esperados en el mediano plazo (por ejemplo, priorización de grupos de población con desventajas, igualdad de género, empoderamiento de las mujeres, mejora de la gobernaza)	X	X	X	X		X	
	¿De qué manera se pueden incluir estas contribuciones en el marco de resultados y monitoreados semestral y anualmente?		X			X		
	Considerando las metas planificadas y el avance registrado en cada producto: ¿los indicadores satisfacen el estándar SMART?, las metas previstas a mitad y final del ciclo son alcanzables?					X		
	¿Cuáles son las barreras o factores (internos y externos) que limitan el logro de los resultados planificados?		X	X		X	X	
	¿En qué medida se han incluido el enfoque de igualdad de género en los beneficios del proyecto?	X				X	X	
¿Qué lecciones aprendidas, especialmente derivadas del manejo adaptativo, pueden resultar útiles para incrementar la eficacia del proyecto? (han sido documentadas y compartidas con socios, otros actores y público general		X	X	X		X		

Variables	Preguntas principales	Actores sujetos de consulta				Métodos de recolección de datos		
		PNUD	Equipo proyecto	Equipo MIDES	Personal SENADAP	Revisión documental	Entrevista	Grupo focal
	¿Qué medidas y enmiendas específicas se recomiendan (por ejemplo, revisión de metas e indicadores) para asegurar el logro de los resultados?		X	X	X			
Eficiencia	¿En qué medida los recursos puestos a disposición (personal, presupuesto, tecnologías) se han utilizado de forma costo-eficiente para el logro de los resultados?		X	X	X	X	X	
	¿En qué medida la disponibilidad y entrega de insumos y recursos ha sido oportuna?		X	X	X	X	X	
	¿En qué medida ha sido oportuno y eficiente el apoyo político, técnico y soporte administrativo del PNUD? (si han existido retrasos, cuáles han sido las causas y cómo han sido resueltos)			X	X		X	
	¿Qué herramientas de control financiero y métodos de reporte y planificación de gastos existen y cómo se utilizan para la toma de decisiones informadas y oportunas sobre el presupuesto y el flujo financiero?		X			X	X	
	¿Cuál ha sido la ejecución financiera interna y acumulada a la fecha?		X			X	X	
	¿En qué medida la unidad ejecutora y los instrumentos de gestión son apropiadas para el avance de los resultados		X				X	
	¿En qué medida ha sido útil el marco lógico, los planes de trabajo y las herramientas de monitoreo como herramienta de gestión orientadas a resultados?		X				X	
	¿Las herramientas de monitoreo son inclusivas, participativas y ofrecen información necesaria para la toma de decisiones? (están alineadas con sistemas nacionales, involucra a socios clave, incluyen datos desagregados por sexo);		X				X	
	¿La información generada por las herramientas está siendo empleadas por la institución y los socios clave?;		X	X	X		X	
	¿Cuáles han sido los factores influyentes en el nivel de eficiencia registrado (positivos, negativos, internos y externos)?		X	X	X		X	X
¿Qué lecciones aprendidas y recomendaciones pueden resultar útiles para aumentar la eficiencia del proyecto?		X	X	X		X	X	
Sostenibilidad	¿Cuál es la estrategia empleada por el proyecto para mantener y asegurar los resultados en el futuro		X				X	
	¿En qué medida el nivel de apropiación institucional, nacional y local es suficiente para la continuidad de los procesos de cambio promovidos por el proyecto?			X	X		X	X
	¿En qué medida las capacidades institucionales son suficientes para la rectoría de la política social?			X	X		X	
	¿Qué acciones se han tomado para la gestión de fuentes inversión pública y privada para financiar las demandas locales?		X	X	X		X	
	¿Cuál es el nivel de apoyo político de las contrapartes del gobierno, los gobiernos locales y la opinión pública a los resultados del proyecto?	X		X	X		X	
	¿Cuál ha sido el rol de la coordinación general del proyecto para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel nacional y local?			X	X		X	
	¿Cómo han contribuido las comunicaciones del proyecto al conocimiento y el apoyo de las contrapartes, los gobiernos locales y la opinión pública a la inversión y la sostenibilidad de los resultados?		X	X	X		X	
	¿Qué campañas, medios y materiales de comunicación (Web, redes sociales, otros) han sido apropiados y efectivos para comunicar los avances del proyecto?		X			X	X	
	¿En qué medida las familias, los gobiernos locales e instituciones sectoriales utilizan los conocimientos y las experiencias del proyecto?			X	X		X	
	¿Cuáles son los mecanismos de retroalimentación existentes?		X			X	X	
¿Qué factores sociales y políticos pueden poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados del proyecto?	X	X	X	X		X		
¿En qué medida los marcos políticos, legales, presupuestarios y gobernanza benefician o limitan la sostenibilidad de los resultados del proyecto?	X		X		X	X		
¿Qué lecciones aprendidas pueden resultar útiles para asegurar la sostenibilidad, la réplica y la escala del proyecto? (se han documentado y compartidas a las contrapartes).		X	X	X		X		

Anexo 2. Agenda de recolección de información



MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL



**Proyecto Award 92644 / Output 97268:
“Fortalecimiento Institucional para la rectoría de la Política Social”**

Consultor Internacional para la Evaluación Intermedia de proyecto: **Luis David Grajeda Roldán**

Misión de Campo: del lunes 07 al jueves 16 de noviembre de 2022

FECHA	HORA	LUGAR	ACTIVIDAD
Lunes 07 de noviembre de 2022	9:00 -10:00 a.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Tercer Piso, Salón de Programa.	Reunión con el coordinador de Proyecto Alexander Alleyne
	11:15- 12:30	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Tercer Piso, Salón de Programa.	Reunión con el Comité de Referencia de la evaluación Intermedia del Proyecto Fortalecimiento Institucional para la rectoría de la Política Social. MIDES/PNUD Plan de Trabajo de la Evaluación Intermedia del Proyecto (Evaluador – Luis Grajeda) Presentación de Resultados del Proyecto (Alexander Alleyne) Gabriel Boyke – Oficial de Programa (PNUD) Alexander Alleyne Coordinador de Proyecto (PNUD) Irina Madrid (Especialista de M&E del PNUD)
	2:00 – 3:00 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Tercer Piso, Salón de Programa.	Entrevista con Donaldo Serrano Oficial de Monitoreo y Evaluación del Proyecto (PNUD)
Martes 08 de noviembre de 2022	9:00 -10:00 a.m.	MIDES, Plaza Edison Vía Ricardo J. Alfaro, Panamá, 4to piso.	Entrevista con Lic. Elmer Miranda, Director de Planificación (MIDES)
	10:10 - 11:10 a.m.	MIDES, Plaza Edison Vía Ricardo J. Alfaro, Panamá, 4to piso.	Entrevista con Lic. Jamileth Moreno Asistente Administrativa de la Dirección de Cooperación Internacional Proyecto (MIDES)
	11:15- 12:15 p.m.	MIDES, Plaza Edison Vía Ricardo J. Alfaro, Panamá, 4to piso.	Entrevista con el Lic. Oscar Madrigales, Director de Planificación.
	2:00- 3:00 pm	Ministerio de Desarrollo Social Ave. Rómulo Escobar Bethancourt, Balboa, La Boca, Edificio 759.	Krishna Camarena, Directora General de Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP) Tel. 314-1121 kcamarena@mides.gob.pa

FECHA	HORA	LUGAR	ACTIVIDAD
Miércoles 09 de noviembre de 2022	2:00 a.m. – 3:00 p.m.	MIDES, Plaza Edison Vía Ricardo J. Alfaro, Panamá, 4to piso.	Entrevista con Lic. Onelia Peralta, Secretaria Técnica de Gabinete Social (MIDES)
Jueves 10 de noviembre	9:00 -10:00 a.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Tercer Piso, Salón de Programa.	Entrevista con Cynthia Karina Dominguez, Analista en Economía del Desarrollo (PNUD)
	10:15 -11:15 a.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Tercer Piso, Salón de Programa.	Entrevista con Martín Fuentes, Especialista de Desarrollo Humano (PNUD)
	12:00-1:00 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Segundo Piso, Salón de Gerencia	Entrevista con Gabriel Boyke – Oficial de Programa/ISEA (PNUD)
	1:00-2:00 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Segundo Piso, Salón de Gerencia	Entrevista con Sra. Aleida Ferreira-Representante Residente Adjunta (PNUD)
Viernes 11 de noviembre de 2022	09:00 – 10:00 a.m.	Entrevista Virtual Microsoft Teams meeting Join on your computer, mobile app or room device Click here to join the meeting Meeting ID: 369 953 044 694 Passcode: X6oHPF Download Teams Join on the web	Entrevista con Irina Madrid, Especialista de Planificación, Monitoreo y Evaluación (PNUD).
	11:00 – 12:00 p.m.	Entrevista Virtual Microsoft Teams meeting Join on your computer, mobile app or room device Click here to join the meeting Meeting ID: 354 977 364 172 Passcode: qrx3Ub Download Teams Join on the web	Entrevista con María Fernández Trueba, Especialista de Género (PNUD)
	12:30-1:30 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Tercer Piso, Salón de Programa.	Entrevista con Alan Smith, Club de Debate.
	2:00-3:00 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Tercer Piso, Salón de Programa.	Entrevista con Daniela Noriega, Club de Debate.
Lunes 14 de noviembre de 2022	10:00-11:00 a.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Tercer Piso, Salón de Programa.	Entrevista con Dra. Amelia Márquez, Observatorio ODS/Universidad de Panamá
	01:00 – 02:00 Pm	MIDES, Plaza Edison Vía Ricardo J. Alfaro, Panamá, 4to piso.	Entrevista con Lic. Edmavi González, Coordinadora de Planes y Proyectos de Juventud y Secretaria General (MIDES)

FECHA	HORA	LUGAR	ACTIVIDAD
Martes 15 de noviembre de 2022	10:00 a.m.	Entrevista Virtual Microsoft Teams meeting Join on your computer, mobile app or room device Click here to join the meeting Meeting ID: 331 017 952 478 Passcode: zopVE3 Download Teams Join on the web	Reunión con la Directora de Cooperación Internacional Ministerio de Relaciones Exteriores Licda. Margelia Palacios J. mpalacios@mire.gob.pa Tel.: 504- 4176
	3:00-4:00 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Segundo Piso, Salón de Gerencia o de forma Virtual, se está a la espera de la confirmación de lugar.	Michelle Muschett, Ex Ministra de Desarrollo Social.
Miércoles 16 de noviembre de 2022	2:00-3:00 p.m.	Reunión Virtual Microsoft Teams meeting Join on your computer, mobile app or room device Click here to join the meeting Meeting ID: 391 522 822 536 Passcode: xpfazP Download Teams Join on the web	Lic. Nishma Villarreal, Directora de Políticas Sociales (MIDES)
	3:15-4:15 p.m.	Reunión Virtual Microsoft Teams meeting Join on your computer, mobile app or room device Click here to join the meeting Meeting ID: 341 949 540 385 Passcode: 6r8cEC Download Teams Join on the web	Lic. Virginia Barreiro, Directora de Cooperación Internacional (MIDES)
Viernes 18 de noviembre de 2022	9:00-10:00 a.m.	Reunión Virtual Microsoft Teams meeting Join on your computer, mobile app or room device Click here to join the meeting Meeting ID: 365 434 361 790 Passcode: 5ZkuL6 Download Teams Join on the web	Virginia Castellero, Ex Secretaria Técnica de Gabinete Social MIDES
Lunes 21 de noviembre de 2022	11:00-12:00 p.m.	Reunión Virtual Microsoft Teams meeting Join on your computer, mobile app or room device Click here to join the meeting Meeting ID: 360 972 323 877 Passcode: jwzNMM Download Teams Join on the web	Lic. Edith Castillo, Ex Secretaria Técnica de Gabinete Social MIDES. Cel. 507-66706940

FECHA	HORA	LUGAR	ACTIVIDAD
Miércoles 23 de noviembre de 2022	1:00-2:00 p.m.	Reunión Virtual Microsoft Teams meeting Join on your computer, mobile app or room device Click here to join the meeting Meeting ID: 333 551 252 400 Passcode: sdPc2i Download Teams Join on the web	Sra. María Inés Castillo, Ministra de Desarrollo Social.

Anexo 3. Código de Conducta para Evaluadores (as)

Código de Conducta para evaluadores-as del UNEG

Los-as evaluadores-as:

1. Deben presentar información completa y justa en su evaluación de fortalezas y debilidades, para que las decisiones o medidas tomadas tengan un buen fundamento.
2. Deben divulgar todos los resultados de la evaluación junto con información sobre sus limitaciones, y permitir el acceso a esta información a todos los afectados por la evaluación que posean derechos legales expresos de recibir los resultados.
3. Deben proteger el anonimato y la confidencialidad de los informantes individuales. Deben proporcionar avisos máximos, minimizar las demandas de tiempo, y respetar el derecho de las personas de no participar. Los evaluadores deben respetar el derecho de las personas a suministrar información de forma confidencial y deben garantizar que la información confidencial no pueda rastrearse hasta su fuente. No se prevé que evalúen a individuos y deben equilibrar una evaluación de funciones de gestión con este principio general.
4. En ocasiones, deben revelar la evidencia de transgresiones cuando realizan las evaluaciones. Estos casos deben ser informados discretamente al organismo de investigación correspondiente. Los evaluadores deben consultar con otras entidades de supervisión relevantes cuando haya dudas sobre si ciertas cuestiones deberían ser denunciadas y cómo.
5. Deben ser sensibles a las creencias, maneras y costumbres, y actuar con integridad y honestidad en las relaciones con todos los interesados. De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, los evaluadores deben ser sensibles a las cuestiones de discriminación e igualdad de género, y abordar tales cuestiones. Deben evitar ofender la dignidad y autoestima de aquellas personas con las que están en contacto durante en el transcurso de la evaluación. Gracias a que saben que la evaluación podría afectar negativamente los intereses de algunos interesados, los evaluadores deben realizar la evaluación y comunicar el propósito y los resultados de manera que respete claramente la dignidad y el valor propio de los interesados.
6. Son responsables de su desempeño y sus productos. Son responsables de la presentación clara, precisa y justa, de manera oral o escrita, de las limitaciones, los resultados y las recomendaciones del estudio.
7. Deben reflejar procedimientos descriptivos sólidos y ser prudentes en el uso de los recursos de la evaluación.

Anexo 4. Formulario de Acuerdo de la Evaluación

Formulario de acuerdo del/la evaluador/a

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

Nombre del/la evaluador/a: Luis David Grajeda Roldán

Nombre de la organización consultiva (donde corresponda):

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

Firmado en *lugar y fecha: Panamá, noviembre 14 de 2022.*



Firma: _____

Anexo 5. Propuesta de estructura para el Informe de evaluación del proyecto

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

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

2. Datos informativos sobre el proyecto y la evaluación

Número en Atlas y Título del Proyecto	Award 92644 / Output 97268: "Fortalecimiento Institucional para la rectoría de la Política Social". Arreglos de Gestión: Proyecto de Implementación Directa del PNUD (DIM)
País / Región	<i>Panamá / América Latina y El Caribe</i>
Efecto 1 del UNSDCF/CPD y Producto Esperado del Programa del País 2021-2025 del PNUD, con que se alinea este proyecto:	<i>Efecto previsto conforme lo establecido en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNSDCF) / Marco de Resultados y Recursos del Programa de País 2021 - 2025:</i> <i>Efecto 1.: "Para 2025, Panamá favorece el desarrollo económico, social, y sostenible desde el punto de vista ambiental e inclusivo: asegura el acceso equitativo a servicios esenciales de calidad, medios de vida y servicios ecosistémicos para todas las personas; promueve la inclusión, la innovación, la competitividad, el desarrollo industrial y el emprendimiento, con un enfoque territorial, derechos humanos, intercultural, de género y del ciclo vital, sin dejar a nadie atrás"</i> Producto 1.1: Se apoyan políticas y medidas estratégicas para el establecimiento de un sistema de protección social que contribuya a mejorar el acceso de las mujeres y los grupos vulnerables al trabajo decente y a medios de vida sostenibles.
UNDP Strategic Plan 2021-2025	Producto(s) Aplicable(s) del Plan Estratégico del PNUD 2018-2021: SP Outcome 1: Advance poverty eradication in all its forms and dimensions Signature solution 1: Keeping people out of poverty. SP Output 1.1.1: Capacities developed across the whole of government to integrate the 2030 Agenda, the Paris Agreement and other international agreements in development plans and budgets, and to analys progress towards the SDGs, using innovative and data-driven solutions. Indicator IRRF 1.1.1.1.A 2030 Agenda for Sustainable Development Indicator IRFF 1.1.1.3 Country has data collection/analysis mechanisms providing disaggregated data to monitor progress towards the SDGs Metas de ODS: Meta 1.a: Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones. Meta 17.16: Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo. Meta 17.17: Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.
Resultados Esperados del Proyecto:	Producto 1: MIDES fortalecido en su rol de rectoría, generación de conocimientos, y articulación para la definición e implementación de políticas sociales integrales y prestación de servicios, en el marco de las nuevas metas de los ODS Producto 2: Fortalecidas las capacidades del personal directivo y técnico del MIDES

	<p>Producto 3: Capacidad institucional del MIDES fortalecida para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas sociales (Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SIID) revisados y alineados a los ODS)</p> <p>Producto 4: La Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afro panameños, (SENADAP) fortalecida en su rol de: diseño y transversalización de las políticas públicas de los Afro panameños; generación de conocimiento; capacitación en género, mejorar de las estadísticas; promoción y difusión el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS.</p>
Gender Marker:	GEN 2
Asociado en la Implementación:	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
Fuente de Financiación:	Recursos Programables Fondo de Costos Compartidos (30075) - US\$1,531,101.80 Recursos Programables de Gobierno de Panamá (30071) - US\$19,138 Costos de Gestión (30075) - US\$68,899.20 Costos de Gestión (30071) - US\$861.00 TOTAL - US\$1,620,000.00
Presupuesto o monto total del proyecto:	\$ 1,620,000.00 dólares
Fecha de inicio: 14 de enero de 2016 Revisión Sustantiva 001-2018 firmada el 18 de diciembre de 2018	Fecha de finalización inicial: 30 de noviembre de 2019 Fecha de finalización de Revisión Sustantiva 001/2018: 31 de diciembre de 2021 La Junta de proyecto de 2021 el proyecto se extendió en tiempo hasta el 31 de diciembre de 2022
Fechas de la Junta de Proyecto	Junta de Proyecto de 20 de junio de 2016 Junta de Proyecto de 22 de diciembre de 2017 Junta de Proyecto de 25 de octubre de 2018 Junta de Proyecto de 17 de diciembre de 2019 Junta de Proyecto de 16 de julio de 2020 Junta de Proyecto de 31 de mayo de 2021
Gasto del Proyecto en el momento de la evaluación	\$ 1,311,420 dólares americanos

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

4. Lista acrónimos y abreviaturas

5. Resumen Ejecutivo— Una sección independiente de 2 a 3 páginas que debe incluir lo siguiente:

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

6. Introducción— Debería:

- Explicar por qué se realiza la evaluación (el propósito), por qué la intervención es evaluada en ese momento preciso y por qué plantean esas preguntas concretas.
- Identificar la audiencia principal o los usuarios de la evaluación, lo que querían aprender de la evaluación y por qué, y cómo se espera que utilicen los resultados de la evaluación.
- Definir la intervención de la evaluación

- Familiarizar al lector con la estructura y contenidos del informe y cómo la información que contiene el informe logrará el propósito de la evaluación y satisfará las necesidades de información de los usuarios a los que está destinado.

7. Descripción de la intervención— Suministra la base para que los usuarios del informe comprendan el marco lógico y valoren los méritos de la metodología de evaluación y conozcan la posible aplicación de los resultados de la evaluación. La descripción necesita proporcionar suficientes detalles para que el usuario del informe comprenda el sentido de la evaluación. Es necesario:

- Describir qué se está evaluando, quién busca obtener un beneficio de ella y el problema o la cuestión que se pretende abordar.
- Explicar el modelo o marco de resultados previsto, las estrategias de ejecución y los supuestos clave en que se basa la estrategia o la teoría del cambio.
- Vincular la intervención con las prioridades nacionales, las prioridades del Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y el Programa de País del PNUD, los marcos institucionales de financiación plurianual y los objetivos de los planes estratégicos, así como con otros planes y objetivos específicos de los programas o países.
- Definir la fase de la ejecución de la intervención y cualquier cambio significativo (p. ej., planes, estrategias o marcos lógicos, teoría del cambio) que se haya producido a lo largo del tiempo, y explicar las consecuencias de esos cambios para la evaluación.
- Señalar y describir los asociados clave que participan en la ejecución, junto con sus funciones.
- Incluir datos y un análisis de determinados grupos sociales afectados.
- Definir los temas transversales pertinentes que se abordan por medio de la intervención, es decir, la igualdad de género, los derechos humanos, los grupos vulnerables o marginados y el principio de no dejar a nadie atrás.
- Describir la envergadura de la intervención, como el número de componentes (p. ej., las fases de un proyecto) y el volumen de la población (hombres y mujeres) a la que se dirige cada uno de ellos.
- Indicar la cantidad total de recursos, tanto los recursos humanos como los presupuestos.
- Describir el contexto de los factores sociales, políticos, económicos e institucionales, así como el entorno geográfico, en que se desarrolla la intervención y explicar los desafíos y las oportunidades que conllevan esos factores para su ejecución y sus efectos.
- Señalar las debilidades ligadas al diseño (p. ej., el marco lógico de la intervención o la teoría del cambio) u otras limitaciones de la ejecución (como las limitaciones en materia de recursos).

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

- **Alcance de la evaluación—** El informe debería definir los parámetros de la evaluación, por ejemplo, el periodo de tiempo, los segmentos de población destinatarios y el área geográfica incluidos en ella, y qué componentes, productos o efectos fueron evaluados y cuáles no.
- **Objetivos de la evaluación—** El informe debería explicar en detalle los tipos de decisiones que los usuarios de la evaluación harán, los temas que necesitarán considerar para tomar esas decisiones y lo que la evaluación necesitará hacer para contribuir a esas decisiones.

- **Criterios de la evaluación:** El informe debería definir los criterios de la evaluación o los estándares de desempeño usados. Además, y explicar las razones de haber seleccionado esos criterios en particular en la evaluación.
 - **Preguntas de la evaluación** — En el informe, se deben detallar las preguntas de la evaluación que se ha abordado y es necesario explicar de qué manera las respuestas a esas preguntas suplen las necesidades de los usuarios en materia de información.
9. **Enfoque de la evaluación y métodos³⁴**— En el informe se debe especificar de qué manera se abordaron la igualdad de género, la discapacidad, la vulnerabilidad y la inclusión social en la metodología, por ejemplo, de qué forma se incorporaron en los métodos de recopilación y análisis de datos las cuestiones de género, el uso de datos desglosados y la divulgación a diversos grupos de partes interesadas. La descripción debe ayudar a los usuarios del informe a valorar las ventajas de los métodos utilizados en la evaluación y la credibilidad de los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones. En la descripción de la metodología, deben tratarse los siguientes aspectos:
- **Enfoque de la evaluación.**
 - **Fuentes de datos:** las fuentes de información (documentos revisados y partes interesadas con las que se han realizado reuniones), junto con los motivos por las que han sido seleccionadas, y la forma en que la información obtenida dio respuesta a las preguntas de la evaluación.
 - **Muestra y marco de muestreo** (en caso de que se haya utilizado una muestra): el volumen y las características de la muestra; los criterios de selección de la muestra; el proceso de selección de la muestra (p. ej., aleatoria o intencional); si corresponde, cómo se asignaron los grupos de comparación y tratamiento, y la medida en que la muestra es representativa de toda la población destinataria, incluido el examen de las limitaciones de la muestra al momento de generalizar los resultados.
 - **Procedimientos e instrumentos para la recopilación de datos:** métodos o procedimientos empleados para recopilar datos, lo que engloba el examen de los instrumentos de recolección de datos (p. ej., los protocolos para las entrevistas), su adecuación a la fuente de datos y las pruebas de su fiabilidad y validez, así como la capacidad de respuesta a las cuestiones de género.
 - **Estándares de desempeño:** el estándar o la medida que se utilizará para evaluar el desempeño relativo a las preguntas de la evaluación (p. ej., indicadores nacionales o regionales, o escalas de calificación).
 - **Participación de las partes interesadas:** quién participó y modo en que el nivel de implicación de los hombres y las mujeres contribuyó a la credibilidad de la evaluación y los resultados.
 - **Aspectos éticos:** por ejemplo, las medidas adoptadas para proteger los derechos y la confidencialidad de los informantes (para obtener más información, véase el documento Ethical Guidelines for Evaluators del UNEG).
 - **Información básica sobre los evaluadores:** composición del equipo de evaluación, experiencia y aptitudes de los miembros del equipo, y adecuación de la combinación de competencias técnicas, el equilibrio entre los géneros y la representación geográfica de la evaluación.
 - Es necesario señalar las **principales limitaciones de la metodología** y examinarlas abiertamente, además de las medidas adoptadas para mitigarlas.

³⁴ Todos los aspectos de la metodología descrita necesitan ser tratados por completo en el informe. Parte de las informaciones técnicas más detalladas pueden aparecer en anexos al informe. Ver capítulo 8 para más orientación en la metodología.

- 10. Análisis de datos**— El informe debería describir los procedimientos usados para analizar los datos recabados a fin de responder a las preguntas de la evaluación. Se deben exponer con detalle los diferentes pasos y etapas del análisis que se han dado, incluyendo los pasos para confirmar la exactitud de las informaciones y los resultados para los distintos grupos de partes interesadas (hombres y mujeres, diferentes grupos sociales, etc.). También se debe examinar si los análisis se adecuan a las preguntas de la evaluación. Se deben analizar las posibles debilidades del análisis de datos y las carencias o limitaciones de estos, además de su posible influencia en la interpretación de los hallazgos y la extracción de conclusiones.
- 11. Los hallazgos** se deben presentar como exposiciones de hechos basados en análisis de datos. Se deben estructurar alrededor de las preguntas de la evaluación, de manera que los usuarios del informe puedan relacionar rápidamente lo que se preguntó con lo que se descubrió. Es necesario explicar las diferencias que existen entre los resultados previstos y los resultados reales, así como los factores que afectan al logro de los primeros. Se deben examinar los supuestos o riesgos del diseño del proyecto o programa que posteriormente afectaron a la ejecución. Los hallazgos deben reflejar la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, la discapacidad y otros temas transversales, así como posibles efectos inesperados.
- 12. Las conclusiones** deben ser exhaustivas y estar equilibradas, y deben poner de relieve los puntos fuertes, las debilidades y los efectos de la intervención. Se deben haber corroborado correctamente por medio de pruebas y es necesario vincularlas de una forma lógica con los hallazgos de la evaluación. Es necesario que respondan a las preguntas clave de la evaluación y que proporcionen información sobre la detección o solución de problemas importantes o cuestiones relevantes para la toma de decisiones de los usuarios previstos, por ejemplo, cuestiones con relación a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como a la discapacidad y otros temas transversales.
- 13. Las Recomendaciones.** En el informe, debe figurar una cantidad razonable de recomendaciones prácticas, aplicables y viables destinadas a los usuarios previstos del informe con relación a las acciones que se deben emprender o las decisiones que se deben tomar. Las recomendaciones deben apoyarse de forma específica en pruebas y deben vincularse con los hallazgos y las conclusiones ligados a las preguntas clave de la evaluación. Deben abordar la sostenibilidad de la iniciativa y comentar la adecuación de la estrategia de salida del proyecto, si procede. En las recomendaciones también se debe ofrecer asesoramiento específico para programaciones o proyectos futuros o similares. Por otra parte, se deben tener en cuenta las cuestiones de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como las prioridades de acción para mejorar esos aspectos. También es necesario responder a las recomendaciones relativas a la discapacidad y otros temas transversales.
- 14. Las Lecciones aprendidas.** Según corresponda o si así lo exige lo dispuesto en los términos de referencia, en el informe se debe incluir un análisis de las lecciones aprendidas a raíz de la evaluación, es decir, los nuevos conocimientos adquiridos de las circunstancias particulares (intervención, contexto, efectos o incluso métodos de evaluación) que se puedan aplicar a un contexto similar. Las lecciones deben ser concisas y se deben basar en pruebas concretas presentadas en el informe. También deben tenerse en cuenta la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, la discapacidad y otros temas transversales.

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

- Los Términos de Referencia de la evaluación.
- Documentación adicional relacionada con la metodología, tales como la matriz de evaluación e instrumentos de recopilación de datos (cuestionarios, guías de entrevistas, protocolos de observación, etc.), según corresponda.
- una lista de las personas o grupos con los que se llevaron a cabo entrevistas o consultas y de los lugares visitados; esto se puede omitir en aras de la confidencialidad si el equipo de evaluación y el PNUD así lo acuerdan;
- una lista de los documentos de apoyo revisados;
- el modelo o el marco de resultados del proyecto o programa; cuadros sinópticos de los hallazgos, como tablas que muestren los progresos hacia el logro de productos, metas y objetivos relativos a los indicadores establecidos; el compromiso de conducta ética en la evaluación firmado por los evaluadores.

Anexo 6. Términos de Referencia de la Evaluación

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO	
TÉRMINOS DE REFERENCIA	
CLUSTER: Igualdad e inclusión social, económica y ambiental (ISEA)	
A. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA CONSULTORÍA	
Título del Proyecto: "Fortalecimiento Institucional para la rectoría de la Política Social" Número de Proyecto: Award 92644 / Output 97268 Tipo de Contrato: Contrato Individual (IC) para realizar Evaluación de Medio Término del Proyecto en referencia Supervisor Directo: Oficial de Programa, Coordinador de Proyecto Modalidad de Ejecución: Proyecto de Implementación Directa del PNUD (DIM) Lugar: Ciudad de Panamá Fecha de Inicio Estimada: 27 de septiembre de 2022 Duración: 40 días calendario (30 días efectivos de trabajo)	
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Ó ANTECEDENTES	
Antecedentes del proyecto: Este proyecto se deriva del Plan Estratégico 2014-2019 del MIDES y tiene como finalidad fortalecer la capacidad del Ministerio de Desarrollo Social para el ejercicio de la rectoría de las políticas sociales dirigidas a los grupos de población de atención prioritaria. El proyecto aporta a la generación de conocimientos para el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos sociales; el mejoramiento de la capacidad de gestión del recurso humano al nivel técnico y directivo; el uso de sistemas de información para la toma de decisiones; y el diseño e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de la política social, entre otros aspectos. De igual manera, aportará para fortalecer a la Secretaría Técnica del Gabinete Social y facilitar el cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En la Junta de Proyecto realizada el 22 de diciembre de 2017, se planteó la necesidad de seguir apoyando todo lo relativo a la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se propuso y se firmó la Revisión Sustantiva 001/2018 con el interés de incluir un nuevo producto relacionado con los afrodescendientes y aumentando los recursos, considerando "el no dejar nadie atrás" en el marco de la adopción de la Agenda 2030. El Plan Estratégico de Gobierno 2019 – 2024 (PEG) establece que el fenómeno de la pobreza, la exclusión y la desigualdad mantienen al país en una situación de riesgo y se convierten en una barrera para lograr la conquista de la sexta frontera, en ese sentido tanto el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad del ingreso y medidas como el Índice de Pobreza Multidimensional por corregimiento, son herramientas guiadoras para las intervenciones necesarias en todo el territorio abordadas con acciones universales para alcanzar un Panamá libre de pobreza y desigualdad. El Plan COLMENA: " Panamá libre de pobreza y desigualdad, la Sexta Frontera ", de manera concreta tiene que ver con "Organizar territorialmente la implementación integral de la política pública a través de la oferta multisectorial articulada que garantice a la población el derecho al desarrollo." Para lograrlo cuenta con 6 ejes estratégicos que se resumen en desarrollo social, desarrollo económico, infraestructura, ambiente, fortalecimiento institucional y gestión del conocimiento.	

El Marco Legal que sustenta el alcance y la naturaleza de la política social está regulado mediante Decreto Ejecutivo No 143 de 24 de abril de 2020; Que adopta la estrategia para la erradicación de la pobreza y la desigualdad Plan Colmena; conquista de la sexta frontera; como instrumento de gestión orientando a impulsar procesos del desarrollo del territorio potenciando la política y la institucionalidad del Estado en áreas de pobreza y vulnerabilidad. La metodología de abordaje comunitario participativo en los corregimientos seleccionados para la intervención territorial se establece a través de un proceso planificado, guiado y encaminado hacia la detección de las necesidades priorizadas en las comunidades, identificadas como problemas que afectan los distintos ámbitos de la vida cotidiana de la población. Prevé avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que promueve la inclusión social, a través del estímulo y la promoción de alianzas, entre instituciones públicas, sociedad civil, la academia, la empresa privada y la comunidad. Algunas de las iniciativas a desarrollar se derivan de los resultados de los laboratorios de innovación que tienen el objetivo de sistematizar las buenas prácticas a nivel comunitario. Su diseño opera en dos niveles: Por un lado, busca mejorar los servicios del Estado (ej. salud, agua limpia, electrificación, otros), desarrollando prestaciones y servicios con modelos de atención que protejan los derechos y brinden satisfacción a los ciudadanos. Por el otro, incentiva las actividades generadoras de ingreso mediante la inclusión productiva y financiera.

La Pandemia por COVID-19 ha traído consecuencias inmediatas no solo de carácter sanitario sino también en la situación social y económica de la población panameña y, en paralelo, se van observando sus efectos a mediano y largo plazo. Si bien aún no se puede conocer todo el impacto que producirá, es necesario avanzar en el análisis de ello a partir de la información con la que se cuenta hasta el momento, para definir e identificar hacia donde deben dirigirse los esfuerzos y así responder a las necesidades que esta situación ha generado en la vida de las personas.

La Junta de Proyecto de 2021 aprueba la extensión en tiempo hasta el 31 de diciembre de 2022. Este proyecto cuenta con más de 6 años de implementación y se prevé extender, por lo cual se **requiere de una evaluación medio término para analizar los resultados obtenidos a la fecha**, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, así como informar a los socios estratégicos y los beneficiarios (as) de los resultados de este ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas y la toma de decisiones sobre las acciones a tomar con miras a obtener los resultados esperados, la sostenibilidad de las acciones y el diseño de nuevos proyectos de desarrollo.

Tabla 1: Información clave para la evaluación de medio término del proyecto

Número en Atlas y Título del Proyecto	Award 92644 / Output 97268: "Fortalecimiento Institucional para la rectoría de la Política Social". Arreglos de Gestión: Proyecto de Implementación Directa del PNUD (DIM)
País / Región	Panamá / América Latina y El Caribe
Efecto del UNSDCF/CPD y Producto Esperado del Programa del País 2021-2025 del PNUD, con que se alinea este proyecto:	Efecto previsto conforme lo establecido en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNSDCF) / Marco de Resultados y Recursos del Programa de País 2021 - 2025: Efecto 1.: "Para 2025, Panamá favorece el desarrollo económico, social, y sostenible desde el punto de vista ambiental e inclusivo: asegura el acceso equitativo a servicios esenciales de calidad, medios de vida y servicios ecosistémicos para todas las personas; promueve la inclusión, la innovación, la competitividad, el desarrollo industrial y el emprendimiento, con un enfoque territorial, derechos humanos, intercultural, de género y del ciclo vital, sin dejar a nadie atrás" Producto 1.1: Se apoyan políticas y medidas estratégicas para el establecimiento de un sistema de protección social que contribuya a mejorar el acceso de las mujeres y los grupos vulnerables al trabajo decente y a medios de vida sostenibles.
UNDP Strategic Plan 2021-2025	Producto(s) Aplicable(s) del Plan Estratégico del PNUD 2018-2021: SP Outcome 1: Advance poverty eradication in all its forms and dimensions Signature solution 1: Keeping people out of poverty. SP Output 1.1.1: Capacities developed across the whole of government to integrate the 2030 Agenda, the Paris Agreement and other international agreements in development plans and budgets, and to analyse progress towards the SDGs, using innovative and data-driven solutions. Indicator IRRF 1.1.1.1.A 2030 Agenda for Sustainable Development Indicator IRFF 1.1.1.3 Country has data collection/analysis mechanisms providing disaggregated data to monitor progress towards the SDGs Metas de ODS: Meta 1.a: Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

	<p>Meta 17.16: Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo.</p> <p>Meta 17.17: Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.</p>
--	---

Resultados Esperados del Proyecto:	<p>Producto 1: MIDES fortalecido en su rol de rectoría, generación de conocimientos, y articulación para la definición e implementación de políticas sociales integrales y prestación de servicios, en el marco de las nuevas metas de los ODS</p> <p>Producto 2: Fortalecidas las capacidades del personal directivo y técnico del MIDES</p> <p>Producto 3: Capacidad institucional del MIDES fortalecida para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas sociales (Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SIID) revisados y alineados a los ODS)</p> <p>Producto 4: La Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afro panameños, (SENADAP) fortalecida en su rol de: diseño y transversalización de las políticas públicas de los Afro panameños; generación de conocimiento; capacitación en género, mejorar de las estadísticas; promoción y difusión el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS.</p>										
Gender Marker:	GEN 2										
Asociado en la Implementación:	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)										
Fuente de Financiación:	<table> <tr> <td>Recursos Programables Fondo de Costos Compartidos (30075)</td> <td>- US\$1,531,101.80</td> </tr> <tr> <td>Recursos Programables de Gobierno de Panamá (30071)</td> <td>- US\$19,138</td> </tr> <tr> <td>Costos de Gestión (30075)</td> <td>- US\$68,899.20</td> </tr> <tr> <td>Costos de Gestión (30071)</td> <td>- US\$861.00</td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td>- US\$1,620,000.00</td> </tr> </table>	Recursos Programables Fondo de Costos Compartidos (30075)	- US\$1,531,101.80	Recursos Programables de Gobierno de Panamá (30071)	- US\$19,138	Costos de Gestión (30075)	- US\$68,899.20	Costos de Gestión (30071)	- US\$861.00	TOTAL	- US\$1,620,000.00
Recursos Programables Fondo de Costos Compartidos (30075)	- US\$1,531,101.80										
Recursos Programables de Gobierno de Panamá (30071)	- US\$19,138										
Costos de Gestión (30075)	- US\$68,899.20										
Costos de Gestión (30071)	- US\$861.00										
TOTAL	- US\$1,620,000.00										
Presupuesto o monto total del proyecto:	\$ 1,620,000.00 dólares										
Fecha de inicio: 14 de enero de 2016 Revisión Sustantiva 001-2018 firmada el 18 de diciembre de 2018	<p>Fecha de finalización inicial: 30 de noviembre de 2019</p> <p>Fecha de finalización de Revisión Sustantiva 001/2018: 31 de diciembre de 2021 La Junta de proyecto de 2021 el proyecto se extendió en tiempo hasta el 31 de diciembre de 2022</p>										
Fechas de la Junta de Proyecto	Junta de Proyecto de 20 de junio de 2016 Junta de Proyecto de 22 de diciembre de 2017 Junta de Proyecto de 25 de octubre de 2018 Junta de Proyecto de 17 de diciembre de 2019 Junta de Proyecto de 16 de julio de 2020 Junta de Proyecto de 31 de mayo de 2021										
Gasto del Proyecto en el momento de la evaluación	\$ 1,311,420 dólares americanos										

C. OBJETIVO / PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TERMINO

Se requiere de una evaluación de medio término del proyecto para conocer sobre las contribuciones y/o resultados de la estrategia del proyecto y sus riesgos a la sostenibilidad; así como cada una de las intervenciones, la generación de evidencias, lecciones aprendidas, buenas prácticas e información objetiva para permitir la toma de decisiones fundamentadas que generen una sociedad más equitativa y justa. Esta evaluación informará a los socios estratégicos y los/las beneficiarios/as de los resultados de este ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

El propósito de la evaluación de medio término del proyecto es:

- 1) Valorar el avance de los resultados esperados hasta la fecha
- 2) Capturar las buenas prácticas y lecciones aprendidas;

- 3) Determinar el nivel de desempeño del proyecto en términos de su relevancia, eficacia (resultados, productos) y eficiencia;
- 4) Identificar la sostenibilidad del proyecto y la posible ampliación de los resultados

La evaluación se lleva a cabo según el Plan de Evaluación del PNUD Panamá 2021-2025, el Plan Estratégico del PNUD 2018-2021 y la Política de Evaluación del PNUD, revisada en 2021, que establece una serie de principios rectores, normas y criterios evaluación en la organización, incluyendo medidas para las evaluaciones durante la pandemia.

El ejercicio de evaluación debe ser independiente, imparcial y de calidad apropiada, pero además debe ser intencional y diseñarse con la utilidad en mente. La evaluación debe generar información relevante y útil para apoyar la toma de decisiones basada en evidencia.

La evaluación valorará el avance de los resultados hasta la fecha (directos e indirectos, intencionados o no) en el avance del proyecto y se espera que se siga un enfoque prospectivo y brinde recomendaciones útiles y viables.

Los hallazgos, las lecciones aprendidas y las recomendaciones generadas por la evaluación de medio término serán utilizados por el PNUD y sus contrapartes nacionales claves para mejorar este y futuros proyectos y programas en Panamá e identificar estrategias de sostenibilidad.

Esta evaluación debe cumplir con los estándares de calidad establecidos en la "Política de Evaluación del PNUD" en lo que respecta a las siguientes características:

- a) Independiente
- b) Intencionada
- c) Transparente
- d) Ética
- e) Imparcial
- f) De alta calidad
- g) Oportuna y
- h) Útil

D. ALCANCE DE LOS SERVICIOS DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TERMINO

El alcance de esta evaluación de medio término incluye el periodo desde julio de 2015 a la fecha. Tiene alcance nacional y local; y debe considerar entrevistas en la Ciudad de Panamá.

El objetivo general es evaluar las contribuciones del proyecto, cómo se están logrando los resultados y la eficiencia con la que se obtienen, de manera que permita analizar y evidenciar las primeras señales de éxito, así como las lecciones aprendidas y buenas prácticas con el propósito de identificar cualquier cambio que sea necesario para adoptar las acciones pertinentes hacia los resultados esperados.

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

- **Pertinencia:** grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento e igualdad de género.
- **Coherencia:** cubre la compatibilidad de la intervención con otras intervenciones en el país, sector o institución. La medida en que otras intervenciones (en particular las políticas) apoyan o socavan la intervención, y viceversa. Incluye coherencia interna y coherencia externa: La coherencia interna aborda las sinergias e interrelaciones entre la intervención y otras intervenciones realizadas por la misma institución, así como la coherencia de la intervención con las normas y estándares internacionales relevantes a los que se adhiere esa institución o gobierno. La coherencia externa considera la coherencia de la intervención con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto. Esto incluye la complementariedad, armonización y coordinación con otros, y la medida en que la intervención está agregando valor al tiempo que evita la duplicación de esfuerzos.
- **Eficacia:** es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.
- **Eficiencia:** mide si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa

de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados.

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

El impacto como criterio de evaluación no se utilizará en este caso. Los resultados del impacto - cambios en las vidas de las personas y las condiciones de desarrollo a nivel nacional- se consideran fuera del alcance de esta evaluación. Los resultados en el nivel de impacto tendrían que controlar la gran variedad de factores que pueden haber influido en el desarrollo de esta área y no sería factible ni rentable discernir la contribución del proyecto y del PNUD a dicho cambio.

Cada criterio de evaluación utilizado deberá implementar un sistema de valoración con rangos asignados. Para valorar pertinencia:

- Pertinente (P)
- No pertinente (NP)

Para valorar coherencia:

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

Para valorar eficacia:

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

Para valorar eficiencia:

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

Para valorar sostenibilidad:

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

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

E. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

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

A continuación, algunas preguntas sugeridas:

Diseño del proyecto:

- Analizar la relevancia de la estrategia del proyecto y determinar si esta ofreció el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados (teoría del cambio): ¿Se incorporaron adecuadamente al diseño del proyecto las lecciones aprendidas de otros proyectos relevantes y/o semejantes?
- Analizar si el proyecto contribuye a las prioridades de desarrollo del país. Comprobar la apropiación nacional del proyecto: ¿Estuvo el concepto del proyecto alineado con las prioridades de desarrollo del país?
- Analizar la inclusión de la perspectiva de género en la fase de diseño de la propuesta (Prodoc): ¿se incluyeron estrategias de inclusión relacionadas con género? ¿Se solicitan datos desagregados por género?
- Analizar los procesos de toma de decisiones: ¿Se tuvo en cuenta durante el proceso de diseño del proyecto, la perspectiva de quienes se verían afectados por las decisiones relacionadas con el proyecto, de quienes podrían influir sobre sus resultados y de quienes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto?
- Si existen áreas importantes que requieren atención ¿qué acciones se recomiendan implementar para mejorarlas?

Preguntas sugeridas en cuanto a los criterios de evaluación:

A. Pertinencia:

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

¿Son los medios de comunicación establecidos, los apropiados para expresar los progresos del proyecto y destinados al impacto del público (¿existe una página web por ejemplo? ¿O el proyecto implementó campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada para dar a conocer el proyecto y los avances de este?

Coherencia:

- ¿En qué medida otras intervenciones o políticas apoyan o restan valor a los resultados esperados por el proyecto?
- ¿Hasta qué punto el proyecto apoya o resta valor a otras intervenciones o políticas?
- ¿Hasta qué punto hay superposiciones o brechas entre el proyecto y los servicios o el apoyo brindado por otros actores?

C. Eficacia:

- ¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados del proyecto?
- En un análisis crítico de los indicadores de marco de resultados versus el progreso hacia los resultados, ¿tienen los indicadores un enfoque SMART? ¿Son las metas a mitad de periodo y al final del proyecto alcanzables? ¿Cuáles son las principales barreras para alcanzar el objetivo del Proyecto? ¿Qué sugerencias de enmiendas específicas / revisiones de metas e indicadores se recomendarían?
- ¿Existe participación inclusiva de beneficiarios/as con perspectiva de género?
- ¿El progreso realizado hasta el momento, ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo influir en políticas públicas enfocadas en grupos prioritarios, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, entre otros) que pueda ser incluido en el marco de resultados y monitoreados, semestral y anualmente?
- ¿Cómo las lecciones, derivadas del proceso de manejo adaptativo, han sido documentadas, compartidas con actores clave, e internalizadas por los socios y el público en general?

D. Eficiencia:

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

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

E. Sostenibilidad:

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

- ¿El Proyecto provee información básica a las instituciones sectoriales y municipales para la planificación de sus territorios?
- ¿Se promueve la utilización de fuentes de financiamiento público y privado que garantizan la financiación de las demandas locales?
- ¿Cuál ha sido el rol de la Coordinación General del Proyecto para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local?
- ¿En qué medida las familias, gobiernos locales e instituciones sectoriales usan los conocimientos y las experiencias adquiridas a través del proyecto?
- ¿Hay riesgos sociales o políticas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados del proyecto?
- ¿Cuál es el riesgo de que el nivel de apropiación de las contrapartes (incluida la apropiación de los gobiernos y otras contrapartes clave interesadas) fuese insuficiente para alcanzar los resultados del proyecto y mantener los beneficios en el tiempo? ¿Las diversas contrapartes clave interesadas ven como interés propio que los beneficios del proyecto continúen fluyendo? ¿Hay suficiente sensibilización pública / de las contrapartes que apoyen a los objetivos de largo plazo del proyecto? Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo del proyecto en forma continua/ transferidos a las contrapartes adecuadas que puedan aprender del proyecto y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?

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

F. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

Los datos aportados por esta evaluación de medio término del proyecto deberán estar basados en información creíble, confiable y útil. El/la evaluador/a examinará todas las fuentes de información relevantes, como el documento de proyecto (Prodoc), la Revisión Sustantiva 001/2018, Planes Estratégicos del MIDES, Informe Voluntarios de ODS presentados por Panamá, mapeo de actores clave, diagnósticos, productos de conocimiento, planes de acción, informes de procesos de sensibilización/capacitación, informes semestrales y anuales del proyecto, lecciones aprendidas, políticas nacionales y cualquier otro material que el/la evaluador(a) considere útil para este examen basado en datos objetivos.

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

La evaluación también debería adoptar otros enfoques y métodos que puedan dar una respuesta más fiable y válida a las preguntas y el alcance de la evaluación. En consulta con las autoridades, los administradores de la evaluación y las partes interesadas, el/la evaluador(a) deberá seleccionar los métodos más apropiados, objetivos y factibles para abordar los objetivos y el propósito de la evaluación.

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

- Revisión documental de los documentos pertinentes, tales como los estudios relacionados con el contexto y la situación del país, los documentos de proyecto, los informes de progreso y otros informes de evaluación.
- Discusiones con la alta gerencia y el personal del proyecto.
- Entrevistas y discusiones de grupos focales con socios, beneficiarias e interesados, que incluyan grupos de mujeres
- Visitas de campo a áreas seleccionadas.
- Cuestionarios y técnicas participativas para la recolección y análisis de datos.

La metodología de la evaluación debe ser colaborativa y participativa¹ que garantice una estrecha relación con la Gerencia del PNUD y MIDES.

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

- Revisión de marco de resultados del proyecto
- Análisis de datos (matriz de indicadores)
- Entrevistas abiertas y semi-estructuradas con informantes clave
- Grupos focales y visitas de campo.

Se requiere del conocimiento del enfoque de género, derechos humanos, para el análisis de logros en relación con los productos contemplados en el documento de proyecto. Este Proyecto tiene un indicador de género (**GEN 2**) y requiere de ser revisado en función del avance del proyecto y de los productos.

Consideraciones de COVID-19 en Panamá

La actual crisis sanitaria, social, económica y financiera, provocada por la COVID-19, ha puesto de manifiesto la urgente necesidad de contar con un plan de Gestión y Respuesta integrada e inclusiva para hacerle frente, enfatizar en estrategias de eficacia y eficiencia sobre la gestión, reconociendo a las personas en el centro de la ecuación.

Según el [Ministerio de Salud \(MINSAL\)](#) para el 13 de septiembre de 2022 en Panamá se registra un total de **984,000 casos de covid-19** y se han suscitado lamentablemente **8,487 defunciones**. El número de hospitalizados va bajando y el MINSAL reitera la importancia de mantener las medidas de bioseguridad.

A partir del lunes 11 de julio de 2022 se eliminó el uso obligatorio de la mascarilla en espacios abiertos y cerrados, con excepción de las instalaciones de salud y el transporte público de pasajeros.

En cuanto al Programa Ampliado de Inmunización (PAI) se han aplicado 8,580,000 dosis de las cuales 3,133,918 personas vacunadas.

Por otro lado, el Ministerio de Salud (Minsal) informó que se ha detectado el noveno caso de viruela símica o del mono en el país.

En caso de que toda o parte de la evaluación de medio término se lleve a cabo virtualmente, se debe tener en cuenta la disponibilidad de las partes interesadas, y la capacidad o la voluntad de ser entrevistados de forma remota. Adicionalmente, tomar en consideración que la accesibilidad a Internet/computadora podría representar un inconveniente, en algunos casos. Estas limitaciones deben reflejarse en el informe de evaluación.

Si no es posible una recopilación de datos/misión de campo, se pueden realizar entrevistas remotas por teléfono, celular o en línea (Skype, Zoom, Teams, etc.). No se debe poner en peligro a los interesados, consultores o personal del PNUD, MIDES y partes interesadas, ya que la seguridad es la prioridad clave.

Se puede considerar una breve misión de validación si se confirma que es segura para el personal, consultores, partes interesadas y si tal misión es posible dentro del cronograma de evaluación.

¹ Para ideas sobre estrategias y técnicas innovadoras y participativas de seguimiento y evaluación, véase UNDP Discussion Paper: Innovations in Monitoring and Evaluations Results, 05 Nov 2013.

G. RESULTADOS ESPERADOS Y ENTREGABLES/ PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación requiere de los siguientes productos, según el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las [GUIAS DE EVALUACION de PNUD 2021](#).

Entregable /Productos	Tiempo Estimado para Completar Tarea	Porcentaje a pagar	Revisión y Aprobación Requerida <i>(Indique el Cargo de la persona que va a revisar el producto y confirmará la aceptación)</i>
<p>Primer producto: Informe inicial de la Evaluación (Plan de Trabajo)</p> <p>El/la evaluador/a deberá preparar un informe inicial antes de lanzarse de lleno al ejercicio de recolección de datos. Ese informe debería detallar la comprensión del evaluador/a sobre lo que va a evaluar y por qué, mostrando cómo cada pregunta de la evaluación será contestada y por qué medio: los métodos propuestos; las fuentes de información propuestas, y los procedimientos de recolección. Este informe incluirá los Instrumentos preliminar a utilizar para entrevistas y sesiones de trabajo y un resumen de la documentación remitida por el Proyecto. <u>Este Plan de Trabajo deberá ser presentado ante el Comité de Referencia para su aprobación.</u></p>	10 días calendario a partir de la firma del contrato	20%	Coordinador de Proyecto Oficial de Programa
<p>Segundo producto: Borrador de Informe de Evaluación de medio término</p> <p>Entrega del Borrador de informe de evaluación de medio término y presentación (documento word + ppt) de evidencias de resultados al equipo de proyecto. El Comité de Referencia y las partes interesadas deben examinar el borrador del informe de evaluación para asegurar que ésta cumple los criterios de calidad y emitir comentarios.</p>	30 días calendario a partir de la firma del contrato	40%	Coordinador de Proyecto Oficial de Programa
<p>Tercer producto: Informe final de Evaluación</p> <p>Entrega del Informe Final de la Evaluación de medio término y presentación de los resultados finales al Comité de Referencia (documento + PPT)². El informe final deberá contener una descripción completa del enfoque seguido y las razones de su adopción, señalando explícitamente las hipótesis utilizadas y los retos, puntos fuertes y débiles de los métodos y el enfoque seguido para el examen. El documento deberá contener recomendaciones de acción y cumplir con el contenido mínimo solicitado.</p> <p>Notas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se presente el informe final de evaluación, también se requiere que el/la evaluador/a 	40 días calendario a partir de la firma del contrato	40%	Coordinador de Proyecto Oficial de Programa

proporcione un itinerario, donde se detalle cómo se han abordado (o no) todos los comentarios recibidos en el borrador de informe de evaluación.

- El informe final debe presentarse en idioma español*
- Las fechas de finalización de las actividades podrán ser ajustadas en función de la fecha de la firma del contrato*.
- El/la evaluador/a entregará en formato digital los resultados de las entrevistas y sesiones de trabajo realizadas con los distintos actores en el marco de la presente contratación.

NOTA: Ver en Anexos el formato y contenido de los informes de evaluación del PNUD.

H. ACUERDOS INSTITUCIONALES

Para la planificación, seguimiento y ejecución de esta Evaluación se conformará un Comité de Referencia constituido por el Coordinador del Proyecto del PNUD, el Oficial de Programa de la cartera de Igualdad e inclusión social, económica y ambiental (ISEA), la Especialista de Género del PNUD y la Especialista de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la oficina del PNUD.

Las funciones de este Comité de Referencia de la Evaluación de medio término del proyecto son las siguientes:

1. Realizar la planificación, la gestión y la coordinación logística para el desarrollo de la evaluación de medio término del proyecto.
2. Facilitar y coordinar la agenda, las entrevistas y proveer la información relevante al evaluador (a).
3. Recibir del evaluador (a) los informes de la consultoría y evaluación, comentarlos, darlos a conocer a la Gerencia y posteriormente a las partes interesadas.
4. Aglutinar las sugerencias y comentarios de los reportes producidos por el evaluador(a), atendiendo a cualquier discrepancia entre las partes que presentan comentarios y entregarlos al evaluador (a) independiente.
5. Dar a conocer a las partes interesadas el Informe Final de la Evaluación de Medio Término del Proyecto.
6. Dar a conocer a la Gerencia las recomendaciones de la evaluación del proyecto para dar respuestas a cada una de ellas y hacer seguimiento al plan de acción de las recomendaciones.

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

El Oficial de Programa, en conjunto con la Coordinadora del proyecto, tendrán cinco (5) días hábiles para revisar la documentación y solicitar ajustes o ampliaciones a los informes. Los pagos serán realizados dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la aprobación de cada producto.

El/la consultor/a será responsable de su movilización en la Ciudad de Panamá y debe reflejarlo en su Oferta Financiera.

² La presentación final, en power point, de la Evaluación puede ser vía Skype.

I. DURACION DE LOS TRABAJOS

Duración: 40 días calendario (30 días efectivos de trabajo para el consultor(a))

PLAZOS PARA EL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL PROYECTO

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

ACTIVIDAD	TIEMPO
Revisión por parte del/la evaluador/a de toda la información proporcionada por el PNUD para la elaboración del Informe Inicial de la evaluación	10 días
Reunión informativa entre el Evaluador/a y el Comité de Referencia	1 hora
Misión en campo en la ciudad de Panamá (entrevistas, cuestionarios, reuniones) Entrega y presentación del Informe Inicial de la Evaluación, por el/la evaluador/a (entrega el diseño y los métodos de evaluación) <u>Nota:</u> antes de finalizar la misión en Panamá, el evaluador/a presenta los hallazgos preliminares al Comité de Referencia y partes interesadas	10 días
Entrega del Borrador de Informe de Evaluación de medio término del Proyecto de Igualdad Laboral en Panamá	13 días
Periodo de revisión del borrador de informe de evaluación por el Comité de Referencia y las partes Interesadas	5 días
Preparación y entrega y presentación ³ del Informe final de Evaluación de medio término del Proyecto de Igualdad Laboral en Panamá	5 días
Ajuste del Informe Final en base a los comentarios del Comité de Referencia y entrega del Informe Final y entrega de bitácora de comentarios	3 días
TOTAL	40 días calendario

³ La presentación del informe final de la evaluación puede ser vía Skype

J. LOCALIZACION DE LOS TRABAJOS

Se prevé realizar los trabajos en Ciudad de Panamá.

Viajes:

Todos los gastos de viajes y estadía deben reflejarse en la Oferta Financiera.

K. REQUISITOS DE SELECCIÓN DEL EXPERTO/A

Formación Académica:

Formación académica en Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Economía, Derecho, Políticas Públicas u otras áreas relacionadas. Maestría o Post grado en áreas de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos.

Deseable formación en Igualdad de Género y/o empoderamiento de mujeres y derechos humanos.

Experiencia General:

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

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

Experiencia específica:

Al menos 3 experiencias comprobadas de realización de Evaluaciones relativas a proyectos de desarrollo, incluyendo la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

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

Habilidades Generales:

Dominio del idioma español Habilidades de comunicación.

Capacidad para coordinar, liderar y manejar grupos.

Habilidad para trabajar bajo presión y cumplir con plazos cortos. Disponibilidad para viajar al interior del país

Manejo de sistemas informáticos para la realización de la evaluación. Capacidad analítica y de relacionamiento mediante mapas mentales.

Idiomas requeridos: español

L. FORMA DE PAGO DEL EXPERTO/A

El PNUD pagará al experto/a el monto de honorarios que se especifique en el contrato.

El/la experto/a recibirá el pago por honorarios, sujeto a la aprobación de los productos que deba entregar y a la aprobación del certificado de pago correspondiente por parte de él/la supervisor/a inmediato/a.

Los contratos suscritos en la modalidad de Contrato Individual no conllevan ningún adelanto de honorarios, ni en la fecha de inicio del contrato ni al inicio de los periodos de las consultorías específicas.

LL. ÉTICA DE LA EVALUACIÓN

Para lograr los objetivos de la evaluación, se requiere del/la evaluador/a que sus labores estén en línea con las normas vigentes de Ética a las cuales se hace referencia en la Guía y que firmen el Código de Conducta adjunto en Anexo 7 y 8 de estos términos de referencia.

La evaluación deberá ser diseñada y realizada de manera que respete y proteja los derechos y bienestar de las personas y de las comunidades beneficiarias del proyecto, en conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otras convenciones de derechos humanos.

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

tratarse a los participantes de la evaluación de manera autónoma, darles tiempo e información para decidir si desean o no participar, y que puedan tomar una decisión de forma independiente, sin presiones.

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

M. PRESENTACION RECOMENDADA Y OTRAS OBLIGACIONES

Al presentar su propuesta, el consultor(a) debe presentar la Carta de Oferente confirmando su disponibilidad, su Curriculum Vitae y su Oferta Financiera detallada.

El/la Consultor/a seleccionado/a tendrá la obligación de:

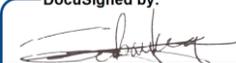
1. Obtener los permisos de seguridad para viajar a los países en los cuales se requerirán sus servicios, antes de realizar cualquier viaje. Estos permisos se pueden obtener en www.undss.org.
2. Tener el contrato firmado por el PNUD y el/la experto/a antes de empezar el trabajo y antes de emprender cualquier viaje. Si realiza el profesional viaje y empieza el trabajo sin haber suscrito el contrato, el trabajo realizado será por cuenta y riesgo del profesional
3. Todos los productos elaborados y antecedentes recopilados por el/la experto/a son de la propiedad del PNUD. Para la utilización de total o parcial de los documentos para otra consultoría o trabajo, deberá obtenerse un permiso escrito del PNUD.

N. ANEXOS

ANEXO 1: CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL/LA EVALUADOR/A ANEXO 2:
LISTADO DE DOCUMENTOS MINIMOS A CONSULTAR
ANEXO 3: LISTADO PRELIMINAR DE ACTORES CLAVE A CONSULTAR
ANEXO 4: PROPUESTA DE ESTRUCTURA PARA EL PLAN DE TRABAJO DE LA EVALUACIÓN ANEXO 5:
PROPUESTA DE ESTRUCTURA PARA EL INFORME DE EVALUACIÓN DEL PROYECTO ANEXO 6: MATRIZ DE
EVALUACIÓN
ANEXO 7: CÓDIGO DE CONDUCTA PARA EVALUADORES-AS
ANEXO 8: FORMULARIO DE ACUERDO DE LA EVALUACIÓN

Este Término de Referencia está aprobado por: *Gabriel Boyke, Oficial de Programa*

Firma

DocuSigned by:

492C9F74C5074AD...

Nombre y Cargo

Gabriel Boyke, Oficial de Programa de la cartera de Igualdad e inclusión social, económica y ambiental (ISEA)

23-Sep-2022

Fecha