

29 de septiembre de 2023.

# **Informe de Evaluación de Medio Término del Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del Ministerio de Comercio e Industrias (Award 99149/Output 102463)**

Presentado por:  
David Grajeda, PhD  
Consultor independiente

|   |   |
|---|---|
| <b>Periodo de la evaluación:</b>                            | Del 24 de julio y el 29 de septiembre de 2023.        |
| <b>Región:</b>  | América Latina y El Caribe                            |
| <b>País:</b>  | Panamá  |
| <b>Nombre de la organización que encarga la evaluación:</b> | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) |
| <b>Fecha de entrega informe final:</b>                      | 29 de septiembre de 2023                              |

## Abreviaturas y siglas

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>ADA</b>      | Acuerdo de Asociación de Centroamérica y Europa  |
| <b>AMPYME</b>   | Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa   |
| <b>APEX</b>     | Asociación Panameña de Exportaciones   |
| <b>BID</b>      | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| <b>BCIE</b>     | Banco Centroamericano de Integración Económica   |
| <b>CAD/OCDE</b> | Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| <b>CAF</b>      | Corporación Andina de Fomento  |
| <b>CEPAL</b>    | Comisión Económica para América Latina y el Caribe   |
| <b>CCIAP</b>    | Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá  |
| <b>CONEP</b>    | Consejo Nacional de la Empresa Privada   |
| <b>DGI</b>      | Dirección General de Ingresos  |
| <b>EDH</b>      | Enfoque de Derechos Humanos  |
| <b>EMT</b>      | Evaluación de Medio Término  |
| <b>GBR</b>      | Gestión Basada en Resultados   |
| <b>GATT</b>     | Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio   |
| <b>INEC</b>     | Instituto Nacional de Estadística y Censos   |
| <b>ICE</b>      | Índice de Complejidad Económica  |
| <b>IDH</b>      | Índice de Desarrollo Humano  |
| <b>IED</b>      | Inversión Extranjera Directa   |
| <b>NIM</b>      | Modalidad de Implementación Nacional (PNUD)  |
| <b>MICI</b>     | Ministerio de Comercio e Industrias  |
| <b>MIDA</b>     | Ministerio de Desarrollo Agropecuario  |
| <b>MIRE</b>     | Ministerio de Relaciones Exteriores  |
| <b>MEF</b>      | Ministerio de Economía y Finanzas  |
| <b>MITRADEL</b> | Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral   |
| <b>MIPYMES</b>  | Micro, Pequeñas y Medianas Empresas  |
| <b>MINSA</b>    | Ministerio de Salud  |
| <b>OCDE</b>     | Organización de Cooperación para el Desarrollo   |
| <b>ODS</b>      | Objetivos de Desarrollo Sostenible   |
| <b>OEC</b>      | Observatorio de Complejidad Económica  |
| <b>ONCI</b>     | Oficina de Negociaciones Comerciales Internacionales   |
| <b>OMC</b>      | Organización Mundial de Comercio   |
| <b>INTELCOM</b> | Oficina de Inteligencia Comercial y de Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales          |
| <b>PIB</b>      | Producto Interno Bruto   |
| <b>PNUD</b>     | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo   |
| <b>PEN 2030</b> | Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030                                     |
| <b>PEG</b>      | Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024   |
| <b>PRODOC</b>   | Documento de Proyecto  |
| <b>PROINVEX</b> | Agencia de Atracción de Promoción de Inversiones y Exportaciones                               |
| <b>TISA</b>     | Acuerdo de Comercio de Servicios (por sus siglas en inglés)                                    |
| <b>TdC</b>      | Teoría de Cambio del programa  |
| <b>TdR</b>      | Términos de Referencia de la evaluación  |
| <b>UP</b>       | Universidad de Panamá  |

Evaluación de Medio Término del Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del Ministerio de Comercio e Industrias

|                |  |
|----------------|--|
| <b>UTP</b>     | Universidad Tecnológica de Panamá  |
| <b>SENACYT</b> | Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación  |
| <b>SMART</b>   | Específicos, Medibles, Asequibles, Relevantes, A tiempo (estándar de calidad de indicadores)     |
| <b>SEM</b>     | Dirección General de Empresas de Sede Multinacional  |
| <b>SIP</b>     | Sindicato de Industriales de Panamá  |
| <b>SICA</b>    | Sistema de Integración Centroamericano   |
| <b>UNSDCF</b>  | Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (por sus siglas en inglés) |
| <b>UNCTAD</b>  | Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo                                       |
| <b>ZLC</b>     | Zona Libre de Colón  |

## Índice de gráficos y figuras

| <b>Número y nombre</b>  | <b>Página</b> |
|---|---------------|
| Gráfico 1. Principales actividades del PIB de Panamá. Año 2022                          | 6             |
| Gráfico 2. Tendencia de la balanza del comercio exterior de Panamá. 2010-2020           | 7             |
| Gráfico 3. Desempeño de la IED en Panamá. 2013-2022. En millones de dólares             | 8             |
| Gráfico 4. Nivel de avances de 16 productos del Programa                                | 22            |
| Gráfico 5. Mapa de cobertura de programas de MICI apoyados por el Programa              | 25            |
| Gráfico 6. Avances en ejecución financiera del Programa. Julio 2023.                    | 31            |
| Gráfico 7. Nivel de ejecución financiera interanual del Programa                        | 32            |
| Figura 1. Organigrama del Programa  | 12            |
| Figura 2. Interpretación orientada a resultados del modelo de intervención del Programa | 26            |

## Índice de tablas

| <b>Número y nombre</b>  | <b>Página</b> |
|---|---------------|
| Tabla 1. Posición de Panamá en el Índice de Complejidad Económica (ICI)           | 8             |
| Tabla 2. Marco de resultados del programa   | 10            |
| Tabla 3. Principales vínculos del programa con el marco estratégico de los socios | 11            |
| Tabla 4. Número de personas consultadas   | 15            |
| Tabla 5. Actores clave del ecosistema relacional del MICI                         | 20            |
| Tabla 6. Escala de valoración de la sostenibilidad del Programa                   | 34            |
| Tabla 7. Ponderación de sostenibilidad del programa.                              | 35            |

# Tabla de contenidos

|   |           |
|---|-----------|
| Abreviaturas y siglas .....   | ii        |
| Índice de gráficos y figuras .....  | iv        |
| Índice de tablas.....   | v         |
| Resumen ejecutivo.....  | 1         |
| <b>1. Contexto del proyecto.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1.1 Situación general de desarrollo.....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>1.2 Situación de los sectores de comercio e industrias .....</b>                               | <b>6</b>  |
| 1.2.1 Composición del PIB .....   | 6         |
| 1.2.2 Evolución de las exportaciones .....  | 6         |
| 1.2.3 Evolución de la Inversión Extranjera Directa.....   | 8         |
| 1.2.4 Desafíos de las MIPYMES .....   | 8         |
| <b>1.3 Marco político-normativo sectorial e institucional.....</b>                                | <b>9</b>  |
| <b>2. Información del programa evaluado.....</b>  | <b>10</b> |
| <b>2.1 Duración, presupuesto y resultados esperados .....</b>                                     | <b>10</b> |
| <b>2.2 Marco estratégico de los socios principales .....</b>                                      | <b>11</b> |
| <b>2.3 Gobernanza y estructura de gestión .....</b>   | <b>12</b> |
| <b>3. Información de la evaluación .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>3.1 Objetivo y alcances .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>3.2 Usuarios y usos previstos .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>3.3 Variables y preguntas de la evaluación .....</b>   | <b>13</b> |
| <b>3.4 Cantidad de personas consultadas según categoría de actor .....</b>                        | <b>15</b> |
| <b>3.5 Período de ejecución de la evaluación.....</b>   | <b>15</b> |
| <b>3.6 Facilidades y limitaciones.....</b>  | <b>15</b> |
| <b>3.7 Metodología empleada .....</b>   | <b>15</b> |
| 3.7.1 Enfoques y lineamientos metodológicos .....   | 15        |
| 3.7.2 Métodos de recolección y análisis de información .....                                      | 16        |
| <b>4. Hallazgos de la evaluación .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>4.1 Pertinencia .....</b>  | <b>17</b> |
| 4.1.1 Congruencia con necesidades de modernización y fortalecimiento institucional del MICI ..... | 17        |
| 4.1.2 Congruencia con necesidades de apoyo de empresas y población atendidas por el MICI.....     | 17        |
| 4.1.3 Adecuación a cambios de necesidades institucionales y sectoriales .....                     | 18        |
| 4.1.4 Congruencia con marco estratégico del país y del PNUD .....                                 | 19        |
| <b>4.2 Coherencia con intervenciones de otros actores .....</b>                                   | <b>19</b> |
| 4.2.1 Actores clave del ecosistema relacional del MICI y del Programa.....                        | 19        |
| 4.2.2 Nivel de coordinación con actores del ecosistema relacional del MICI .....                  | 20        |
| <b>4.3 Eficacia.....</b>  | <b>21</b> |
| 4.3.1 Nivel de avances en metas de los productos .....  | 21        |

|   |           |
|---|-----------|
| 4.3.2 Nivel de contribuciones a resultados institucionales intermedios .....  | 22        |
| 4.3.3 Nivel de avance del resultado institucional final y de resultados sectoriales .....                           | 23        |
| 4.3.4 Factores clave y áreas de mejoras.....  | 26        |
| <b>4.4 Enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres .....</b>                                      | <b>27</b> |
| 4.4.1 Calificación inicial GEN 2.....   | 28        |
| 4.4.2 Acciones de inclusión del enfoque de igualdad de género .....   | 28        |
| 4.4.3 Principales contribuciones resultados de igualdad de género .....   | 29        |
| 4.4.4 Calificación del marcador de resultados de género .....   | 30        |
| <b>4.5 Eficiencia en el empleo de los recursos del programa .....</b>   | <b>31</b> |
| 4.5.1 Niveles de ejecución de los recursos financieros.....   | 31        |
| 4.5.2 Uso económico, apropiado y oportuno de los recursos .....   | 32        |
| 4.5.3 Calidad del soporte entregado por el PNUD .....   | 33        |
| 4.5.4 Idoneidad del modelo e instrumentos de gestión .....  | 33        |
| <b>4.6 Sostenibilidad del programa.....</b>   | <b>33</b> |
| 4.6.1 Nivel de apropiación de los resultados .....  | 34        |
| 4.6.2 Nivel de capacidades instaladas .....   | 34        |
| 4.6.3 Disposición de recursos financieros .....   | 35        |
| 4.6.4 Entorno político-institucional propicio .....   | 35        |
| <b>5. Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones .....</b>  | <b>37</b> |
| <b>5.1 Pertinencia .....</b>  | <b>37</b> |
| <b>5.2 Coherencia.....</b>  | <b>37</b> |
| <b>5.3 Eficacia.....</b>  | <b>38</b> |
| <b>5.4 Enfoque de igualdad de género.....</b>   | <b>38</b> |
| <b>5.5 Eficiencia.....</b>  | <b>39</b> |
| <b>5.6 Sostenibilidad .....</b>   | <b>39</b> |
| <b>5.7 Aprendizajes más relevantes.....</b>   | <b>39</b> |
| <b>5.8 Recomendaciones .....</b>  | <b>40</b> |
| 5.8.1 Unidad de Coordinación del Programa .....   | 40        |
| 5.8.2 MICI: Unidades institucionales y Despacho Superior .....  | 41        |
| 5.8.3 PNUD Panamá .....   | 41        |
| <b>Lista de personas consultadas .....</b>  | <b>42</b> |
| <b>Referencias documentales y bibliográficas .....</b>  | <b>43</b> |
| <b>Anexo 1. Matriz metodológica de la evaluación .....</b>  | <b>45</b> |
| <b>Anexo 2. Matriz de avances de medio término en metas de productos del Programa... 47</b>                         | <b>47</b> |
| <b>Anexo 3. Listado Tratados de Libre Comercio y Acuerdos Comerciales vigentes para la República de Panamá.....</b> | <b>50</b> |
| <b>Anexo 4. Agenda preliminar de la recolección de información .....</b>  | <b>54</b> |
| <b>Anexo 5. Código de Conducta para Evaluadores (as) .....</b>  | <b>57</b> |
| <b>Anexo 6. Formulario de Acuerdo de la Evaluación .....</b>  | <b>58</b> |
| <b>Anexo 7. Términos de Referencia .....</b>  | <b>59</b> |



## Resumen ejecutivo

El Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del Ministerio de Comercio e Industrias es ejecutado por este ministerio con con soporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo la modalidad Proyecto de Implementación Nacional (NIM). Con un ciclo de duración de 8,8 años, entre 2 de abril de 2018 y el 31 de diciembre de 2026 y un presupuesto de 39,3 millones de dólares, el Programa se ha propuesto el siguiente resultado final:

- *Al 2026, el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) es una institución moderna, eficiente y con capacidades fortalecidas para cumplir sus objetivos y programas tendientes al desarrollo y expansión de las actividades de comercio e industria, contribuyendo al desarrollo equitativo y sostenible del país.*

Para alcanzar este resultado, el Programa implementa 16 productos, organizados en componentes gestionados por las principales direcciones o unidades institucionales del MICI. Con un alcance nacional, regional y territorial, está dirigido a tres tipos de usuarios y usuarias: i) unidades institucionales en la sede nacional; ii) oficinas regionales; iii) población beneficiaria final, principalmente MIPYMES lideradas por mujeres y otros grupos con desventajas sociales, ubicados en la región metropolitana, provincias del interior, comarcas y territorios indígenas.

Como parte del ciclo de gestión, conforme la Política de Evaluación y el Plan de Evaluación del PNUD Panamá 2021-2025, la presente Evaluación de Medio Término (EMT) se ha propuesto el siguiente objetivo general:

- *Analizar los avances en los resultados planificados, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas del Programa de Apoyo al Fortalecimiento y la Modernización del MICI, con el fin de informar a los socios y beneficiarios y tomar decisiones pertinentes y oportunas para asegurar el logro y la sostenibilidad de los resultados planificados.*

La evaluación ha considerado las actividades implementadas y el nivel de avances de las metas de productos planificados hasta el 31 de julio de 2023. Para ello, el proceso fue organizado el trabajo en tres etapas: Diseño y preparación; recolección y análisis de información; y elaboración y discusión del informe de resultados. Las actividades de cada fase fueron implementadas durante el período del 24 de julio y el 29 de septiembre de 2023. En total, fueron consultadas 35 personas (23 mujeres y 12 hombres), correspondientes a cinco categorías de actores: Unidad de Coordinación del Programa; Unidades institucionales del MICI; Oficina del PNUD en Panamá; personas beneficiarias finales; y Otros actores relevantes.

### Principales hallazgos

- **Pertinencia.** El Programa responde a las necesidades de modernización y fortalecimiento institucional priorizadas por el Despacho Superior y el personal directivo de las unidades ejecutoras del MICI. Para mantener esta pertinencia, los productos, el presupuesto y las metas originales han sido adecuadas por la Revisión Sustantiva 001/2020 y los sucesivos ejercicios de planificación anual. El Programa también constituye una respuesta adecuada a las necesidades de desarrollo y competitividad de las empresas, los exportadores y las exportadoras del país, especialmente de las MIPYMES lideradas mujeres y otros grupos con desventajas sociales. Así mismo, el Programa está bien alineado a los marcos estratégicos nacionales y sectoriales del Gobierno de Panamá, en los que se resalta las directrices del PEG 2019-2024 respecto al fomento de las exportaciones nacionales. También se corresponde claramente con el UNSDCF/CDP del Programa de País 2021-2025 del PNUD.
- **Coherencia:** si bien hay un trabajo meritorio, la evaluación no observó la existencia de un proceso planificado e intencional de gestión de la red de actores que componen el ecosistema

relacional del MICI. Esto podría potencialmente reforzar los resultados institucionales y contribuir a los objetivos nacionales de desarrollo sostenible e inclusión social. Un caso en el que se observa este potencial es la colaboración y coordinación con la SENACYT y la AMPYME, para fortalecer el sistema de competitividad de las MIPYMES, especialmente aquellas lideradas por emprendedores y emprendedoras de grupos de población con desventajas sociales del interior del país.

- **Eficacia:** el Programa refleja avances arriba de lo esperado para el medio término de su ciclo de duración. El 81,2 % de los productos (13 productos) presentan un nivel de avances de las metas finales planificadas superior al 50 %, incluyendo dos productos que han cumplido sus metas en un 100 %. Como valor agregado, aplicando los criterios del enfoque de GBR, se ha identificado dos niveles de contribuciones a resultados: i) resultados intermedios institucionales generados de forma directa por los 16 productos; ii) resultados sectoriales y nacionales de desarrollo. Sin embargo, esta contribución real no está visibilizada ni reflejada por los reportes, debido a la todavía incipiente incorporación de la GBR en la planificación y el presupuesto del MICI y la ausencia de un robusto Sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje. Entre los factores que han influido positivamente en el grado de eficacia alcanzado por el Programa, cabe resaltar la participación directa y protagónica de las unidades institucionales en la identificación y priorización de sus propias necesidades de apoyo, en la fase de diseño, y la fluida y cercana comunicación y coordinación entre la Unidad de Coordinación con el Despacho Superior.
- **Enfoque de igualdad de género:** el Programa ha cumplido con el estándar GEN 2 asignado en la fase de diseño, dado que ha cumplido con el requisito de colocar la igualdad de género como “un objetivo significativo” de los productos entregados y el resultado final perseguido. Incluso ha realizado contribuciones mayores que lo acercan al estándar GEN 3. En adición, la evaluación considera que el Programa merece una calificación 5 en la Escala de Eficacia de los Resultados en materia de Género (GRES, por sus siglas en inglés), debido a que, además de valorar las distintas necesidades de hombres y mujeres (GRES 4. Sensible), está contribuyendo a cambios en las normas, los valores culturales y estructuras de poder, tanto en el interior del MICI como en los sectores de comercio e industria.
- **Eficiencia:** el Programa ha realizado un uso eficiente de los recursos que se han dispuesto para la implementación de los 16 productos y el resultado institucional planificados. Este hallazgo se fundamenta en conjunto de hechos, entre los cuales vale resaltar los siguientes: i) 44,0 % de ejecución del presupuesto hasta julio de 2023; ii) nivel de ejecución interanual sostenido, incluso durante la pandemia del COVID-19, cuando fue mayor que otros años, debido a la migración digital de los servicios del MICI; iii) uso económico, apropiado y oportuno de los recursos para lograr el avance en las metas planificadas y contribuciones no previstas a resultados institucionales y de desarrollo; iv) calidad del equipo profesional de la Unidad de Coordinación y del soporte técnico, administrativo y financiero del PNUD.
- **Sostenibilidad:** la posibilidad real y potencial de que los procesos de modernización y desarrollo de capacidades institucionales continúen sin el Programa son limitadas, a pesar de las positivas calificaciones de tres de los cuatro criterios empleados para este análisis: Nivel de apropiación de los resultados por los beneficiarios principales; Nivel de disponibilidad de recursos financieros; Entorno político-institucional propicio. La explicación principal se encuentra en la ausencia de capacidades para gestionar la inversión en las instituciones, con los estándares internacionales requeridos para lograr la entrega de bienes y servicios a la población de manera eficiente y oportuna. Asumiendo que esta condición está más allá del poder de decisión del Programa, se observa la necesidad de diseñar e implementar una estrategia de sostenibilidad, que asegure por lo menos la continuidad de los resultados en el próximo ciclo de gobierno.

- **Aprendizajes relevantes:** el diseño y la implementación del Programa ha generado diversos aprendizajes relacionados con el ciclo de gestión y los avances obtenidos en los productos y resultado final esperados, que merecen ser documentados y compartidos con los actores clave para su futura réplica en otras iniciativas de desarrollo sectorial. Entre otros, aprendizajes relacionados con el funcionamiento de la Unidad de Coordinación, el uso de la inteligencia comercial para aprovechar las ventajas de los tratados y convenios firmados por el país, sostenibilidad del modelo NIM y la gestión de redes del ecosistema relacional del MICI.

## Recomendaciones

### Unidad de Coordinación del Programa

- Recomendación 1. Reforzar la aplicación de la Gestión Basada en Resultados (GBR) en el ciclo de gestión del Programa, mediante una Revisión Sustantiva, considerando las siguientes medidas: i) articular los 16 productos a resultados intermedios institucionales, diseñando indicadores para el seguimiento de las metas respectivas; ii) apoyar la elaboración de modelos conceptuales de los problemas atendidos por las unidades institucionales, a fin de disponer de una visión estratégica integral para gestionar sus prioridades de apoyo.
- Recomendación 2. Apoyar el diseño y la implementación de un Sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje, apoyada en una plataforma informática de última generación, que permita medir y reportar en tiempo real los avances de los productos y resultados del Programa y el MICI, a fin de reforzar la labor política y de rendición de cuentas del Despacho Superior, así como la gestión del conocimiento y el aprendizaje institucional sobre la propia práctica.
- Recomendación 3. Elaborar e implementar una estrategia de sostenibilidad del Programa, considerando los siguientes elementos: i) elaboración de perfiles de personal técnico clave en unidades institucionales para continuar la implementación de los productos y asegurar su contribución a resultados; ii) gestión de red de expertas y expertos sectoriales (nacionales, regionales, internacionales); iii) fortalecer la comunicación, visibilidad e intercambio de conocimiento; iv) diseñar e implementar protocolo de transición del Programa con las nuevas autoridades ministeriales.
- Recomendación 4. Apoyar al MICI para elaborar una estrategia de gestión de la red de actores de su ecosistema relacional identificados por la evaluación, considerando los siguientes elementos mínimos: Mapeo de procesos de producción de servicios entregados; identificación de espacios de intersección de actores públicos en procesos de producción; identificación de actores de cooperación internacional, academia, sector privado y sociedad civil relevantes en cada proceso; Identificación de organizaciones del sector privado y académicos relevantes en cada proceso; identificación de espacios de colaboración con las áreas de programación de PNUD y sus portafolios de proyectos.

### MICI: Unidades institucionales y Despacho Superior

- Recomendación 5. Considerar la posibilidad de crear una Unidad de Planificación y Presupuesto por Resultados, bajo la Dirección de Administración, para reforzar la aplicación efectiva de los tres componentes clave del ciclo de Gestión Basada en Resultados: planificación estratégica, presupuesto y monitoreo y evaluación.
- Recomendación 6. Con el apoyo del Programa, fortalecer el espacio de colaboración con AMPYME, MIDA y SENACYT para reforzar la inclusión de los grupos de población con desventajas sociales en los sectores de comercio e industria, considerando, entre otras, las siguientes medidas: vinculación de emprendimientos con las cadenas de valor de productos de exportación; inclusión financiera; innovación tecnológica e integración de soluciones

basadas en la naturaleza; promoción de sellos de inclusión social y medio ambiente para acceso a mercados diferenciados (nacionales e internacionales).

## **PNUD Panamá**

- Recomendación 7. Considerar la gestión de compras y adquisiciones como un ámbito de fortalecimiento del presupuesto por resultados en el MICI, como parte de un espacio de colaboración con el proyecto ejecutado por el MEF con apoyo del PNUD.
- Recomendación 8. Considerar la experiencia de integración del enfoque de igualdad de género promovida por el Programa en el MICI como un insumo para mejorar la sensibilidad del Marcador de Género a esfuerzos que exceden la calificación de GEN 2, de tal manera que se refuerce la ambición institucional de avanzar en la inclusión y el empoderamiento de las mujeres y de otros grupos de población en situación de desventaja en los sectores de industria y comercio.
- Recomendación 9. Elaborar y divulgar un documento tipo “one pager” que presente la experiencia del modelo de apoyo al MICI, resaltando su potencial para la continuidad de procesos Inter ciclos de gobierno y la vinculación con redes de conocimiento especializados globales, a fin fortalecer el posicionamiento estratégico del PNUD en el sector privado empresarial y la transición del país hacia el desarrollo sostenible inclusivo.
- Recomendación 10. Apoyar al MICI y el MIRE, en la identificación e incorporación de las buenas prácticas generadas por el Programa en el Catálogo de Cooperación Sur-Sur y Triangular de Panamá. Entre otras: inteligencia comercial e INTELCOM; digitalización de los servicios institucionales; apoyo el uso de canales digitales de mercadeo para aumentar la competitividad de las MIPYMES; aplicación del enfoque de igualdad de género en los sectores de comercio e industria

## 1. Contexto del proyecto

### 1.1 Situación general de desarrollo

1. Con una extensión de 75,517 km<sup>2</sup>, Panamá tiene una población de 4.064,780 de habitantes, con 49,6 % hombres y 50,4 % mujeres. Dentro de su perfil demográfico diverso, sobresale un 17,2 % de población indígena y un 31,7 % de población afropanameña.<sup>1</sup> Los siete pueblos indígenas reconocidos oficialmente<sup>2</sup> residen en comarcas y territorios, que en conjunto el representan el 24,0 % del territorio nacional. También habitan el país personas con otros orígenes étnicos: europeos, asiáticos, hebreos, árabes.
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 durante los últimos 30 años, que ha alcanzado dos dígitos en 2011 (11,4 %) y 15,3 % (2021).<sup>3</sup> Los logros en los ingresos y los programas de alivio a la pobreza también han influido en la clasificación como país de Desarrollo Humano muy alto, con un IDH de 0,805 y el puesto 61 en el ranking global medido por Naciones Unidas.<sup>4</sup>
3. A pesar de estos progresos económicos y sociales, Panamá presenta desequilibrios estructurales que le impiden avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible que incluya a la población con desventajas sociales históricas. Se trata de los siguientes:
  - **Modelo económico altamente concentrado en la región metropolitana:** las principales fuentes del PIB provienen de los ingresos generados por el Canal de Panamá y los servicios financieros, comerciales e inmobiliarios, localizados en las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón. En conjunto, estas actividades representan el 82 % del PIB, mientras que el 20 % de las personas residentes en esta región perciben el 61,2 % del ingreso nacional, en contraste con 1,9 % de los ingresos percibidos por las personas que residen en zonas rurales, territorios y comarcas indígenas.<sup>5</sup>
  - **Patrones de desigualdad social:** el modelo económico concentrado en la región metropolitana ha configurado un país dual: 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. La magnitud de estas desigualdades hacen descender al país 12 posiciones en el ranking del IDH y 17 posiciones cuando se ajustan por género.<sup>6</sup> Por ejemplo: en 2019, la zona rural registró 42,7 % en la pobreza general y 25,2 % en la pobreza extrema, lo que representa más de 20 y 16 puntos porcentuales, respectivamente, con respecto al total nacional. En los pueblos indígenas, la pobreza general osciló entre 83,3 % en la comarca Ngäbe-Buglé y 64,2 % en la comarca Emberá.<sup>7</sup> La desigualdad social también está impulsada por factores de género, edad, discapacidades y preferencias sexuales, que generan desventajas sociales en mujeres, niños, niñas, jóvenes, personas con discapacidades y comunidad LGTBIQ+.
4. A pesar de la rápida recuperación del crecimiento del PIB, la pandemia del COVID-19 ha dejado una huella más notable y difícil de borrar en los indicadores de sociales. Se estima que la pobreza general aumentó 12,5 % y la pobreza extrema 6,8 %, situándose en la actualidad en 34,0 y 16,0,

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Censos (INEC) 2023. Censo de Población 2023.

<sup>2</sup> Ngäbe Buglé, Guna Yala, Emberá Wounaan, Kuna Madugandí, Kuna Wargandí, Naso Tjërdi y Bri Bri.

<sup>3</sup> Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PA>

<sup>4</sup> PNUD (2021). Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: el Desarrollo Humano y el Antropoceno.

<sup>5</sup> SICA (2020). Agenda estratégica para el desarrollo sostenible y la inclusión social de los pueblos indígenas y afrodescendientes de Panamá.

<sup>6</sup> Sistema de Naciones Unidas en Panamá. UNDAF Panamá. 2016-2020.

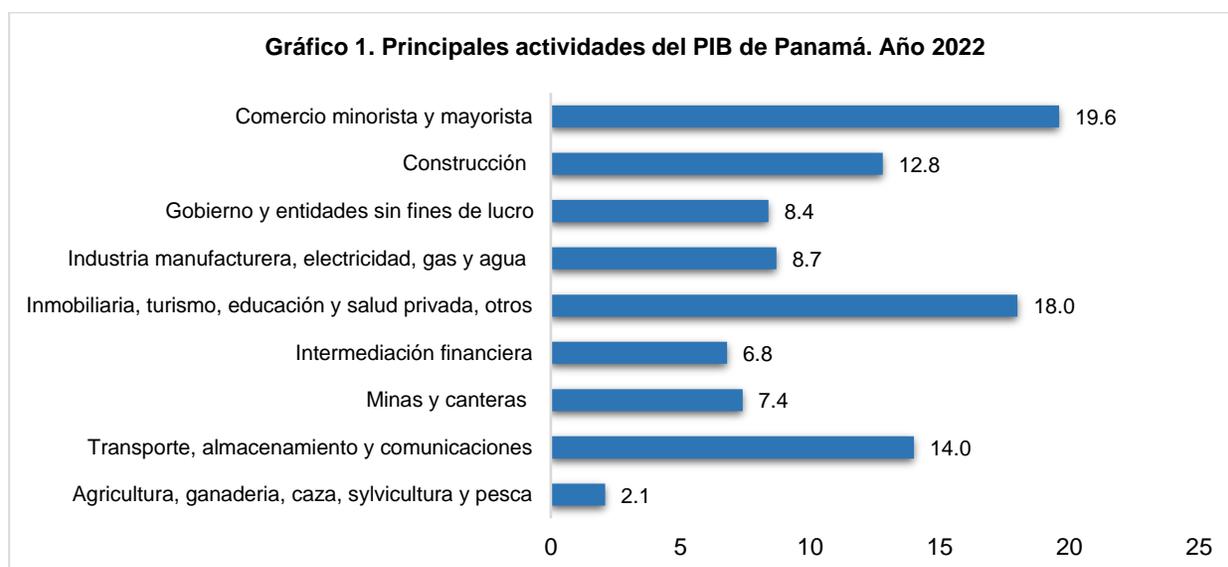
<sup>7</sup> MEF (2020). Pobreza e indigencia por ingreso. Encuesta de hogares 2019.

respectivamente.<sup>8</sup> El impacto del COVID-19 también ha amplificado la desigualdad social por ingreso: el Coeficiente Gini pudo haber pasado de 50,36 en 2019 a 54,15 en 2020.<sup>9</sup> La pandemia también ha tenido efectos diferenciados en los grupos de población afectados por los pliegues de desigualdad: por ejemplo, el desempleo en las mujeres aumentó a 25,2 % y en los hombres a 13,7 %.<sup>10</sup>

## 1.2 Situación de los sectores de comercio e industrias

### 1.2.1 Composición del PIB

- La economía de Panamá está altamente concentrada en las actividades del sector de servicios localizados en la región metropolitana: Canal de Panamá, logística, transporte, almacenamiento, comunicaciones, comercio, servicios inmobiliarios, banca. En los últimos años, también ha crecido el dinamismo del sector de la construcción, impulsado por megaproyectos, como la ampliación del Canal de Panamá, el Aeropuerto Internacional de Tocumen, el Metro y el boom inmobiliario de la Ciudad de Panamá. Así mismo, las actividades extractivas de minas y canteras han aumentado notablemente, impulsada por las operaciones de la Minera Panamá S.A. El aporte del sector primario (agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca) alcanza solo 2.1 %.<sup>11</sup> Ver gráfico 1.



Fuente: elaboración propia con datos del INEC sobre composición del PIB 2020-2022.

### 1.2.2 Evolución de las exportaciones

- Aunque ha crecido el volumen de las exportaciones en los últimos años, la balanza del comercio exterior de Panamá todavía muestra un déficit importante. Sin contar las operaciones de la Zona Libre de Colón, los datos oficiales disponibles muestran que entre 2010 y 2015 se registró un incremento de las importaciones y un descenso de las exportaciones, aumentando la brecha entre una y otra actividad. No obstante, esta tendencia se revirtió en el quinquenio 2015-2020, aumentando un 75,2 % las exportaciones y disminuyendo en 33,4 % las importaciones.<sup>12</sup> Ver gráfico 2.

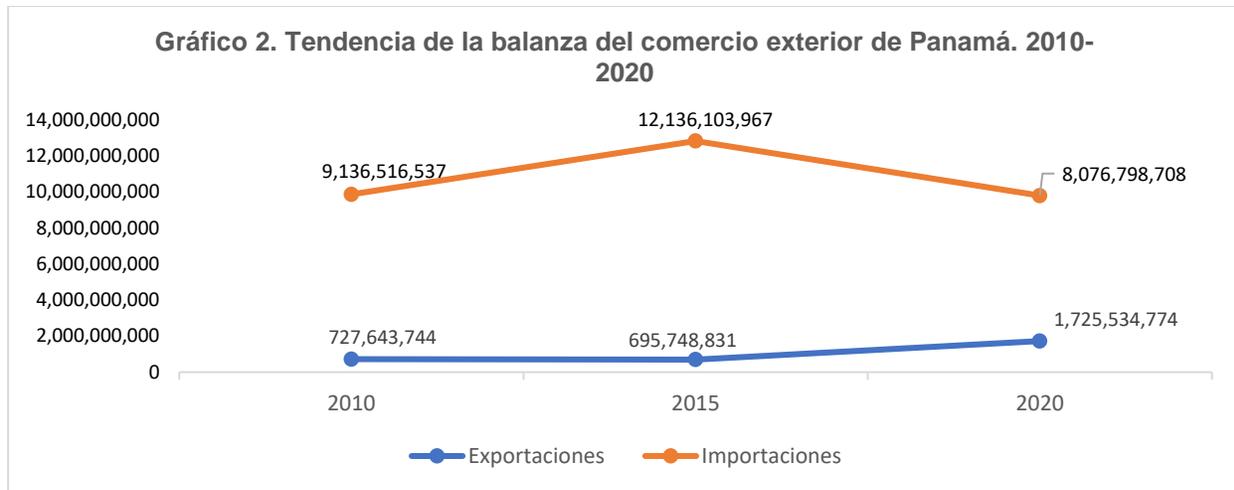
<sup>8</sup> BID (2021). Impacto social de la pandemia del COVID-19 y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias.

<sup>9</sup> BID. Citado.

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> INEC 2023. Exportaciones principales de mercaderías de la República por peso y valor FOB, según descripción arancelaria. Octubre-diciembre de 2022.

<sup>12</sup> Ministerio de Comercio e Industria 2021. Relaciones comerciales y de inversión. Ficha de País Panamá.



Fuente: elaboración propia, con datos del MICI 2021. Relaciones comerciales y de inversión. Ficha de País Panamá.

7. En los últimos cinco años, el incremento de las exportaciones ha sido impulsado de manera notable por el crecimiento de la explotación de minas y canteras por parte de la Minera Panamá S.A. En 2022, alcanzaron 637,215 millones de dólares, equivalente al 76,0 % del valor total de las exportaciones del país. En segundo plano se encuentran otros productos del sector primario: bananas, camarones congelados, aceite de palma y sus derivados, harina de pescado, entre otros.<sup>13</sup>
8. Considerando el peso relativo del comercio minorista y mayorista, la Zona Libre de Colón (ZLC), la segunda más grande del mundo después de Hong Kong, representa alrededor del 70 % del total de las operaciones del sector. La ZLC cumple una función de intermediación o transbordo de las exportaciones hacia el mercado regional: Estados Unidos, Chile, Colombia, entre otros países. Por su parte, las importaciones provienen principalmente de Hong Kong, China, Taiwán, Estados Unidos, Japón, Alemania, República de Korea, Francia, Italia, Reino Unido, Malasia.<sup>14</sup>
9. Además del volumen y valor, la calidad de los bienes y servicios exportados por un país es considerado en la actualidad un factor relevante en el comercio internacional. Una herramienta empleada para esta valoración es el Índice de la Complejidad Económica (ICE), que mide el comportamiento de tres variables en la economía de un país: comercio, tecnología e investigación. El ICE comercio mide “la capacidad para producir y exportar productos complejos que requieren un alto nivel de conocimiento y habilidades”. El ICE tecnología mide “la capacidad para producir innovaciones patentables complejas”, mientras que el ICE innovación mide la “sofisticación de la investigación académica”.
10. Los datos del ICE de Panamá muestran, en general, un nivel deficitario de producción y exportación de bienes y servicios sofisticados, que incorporen valor agregado de innovación tecnológica y científica. En particular, el déficit es más notorio en el ICE de Tecnología y el ICE de Investigación, en los que se presentan valores negativos y una posición baja en el ranking de países estudiados. Si bien son todavía insatisfactorios, el país ha mejorado su desempeño en los tres índices en relación a 2015.<sup>15</sup> Ver Tabla 1.

<sup>13</sup> INEC 2023. Exportación de principales mercaderías, por peso y valor FOB. Octubre a diciembre de 2022.

<sup>14</sup> UNCTAD 2017. Marco de Política comercial de Panamá.

<sup>15</sup> OEC 2023. Observatorio de Complejidad Económica. <https://oec.world/es/rankings/eci/hs6/hs96>

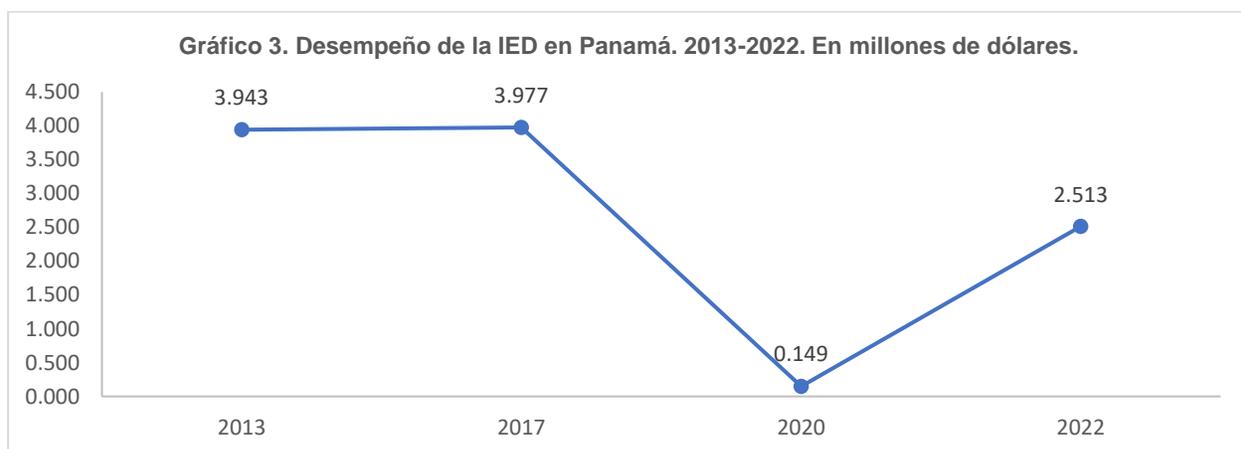
**Tabla 1. Posición de Panamá en el Índice de Complejidad Económica (ICI)**

| ICI               | 2015   |            | 2021  |           |
|-------------------|--------|------------|-------|-----------|
|                   | Valor  | Puesto     | Valor | Puesto    |
| ICE Comercio      | 0.24   | 54 de 131  | 0.31  | 51 de 131 |
| ICE Tecnología    | > 1.71 | 94 de 99   | 0.09  | 49 de 95  |
| ICE Investigación | > 0.46 | 101 de 145 | 0.02  | 62 de 140 |

Fuente: elaboración propia, con datos de OEC 2023. Observatorio de Complejidad Económica.

### 1.2.3 Evolución de la Inversión Extranjera Directa

- Por las ventajas de su posición geográfica y las facilidades logísticas y financieras, la Inversión Extranjera Directa (IED) en Panamá ha sido históricamente una de las actividades más importantes de su economía. A nivel centroamericano, está posicionado como el principal destino de la inversión extranjera, concentrando en 2016, el 47,3 % del total de las inversiones en la región.<sup>16</sup>
- En general, la IED ha tenido una evolución positiva en los últimos diez años, pasando de 3,943 millones de dólares en 2013 a 3,977 millones, en 2017. Tras la contracción lógica derivada del COVID 19, las inversiones extranjeras se han recuperado, pero todavía por debajo del nivel previo a la pandemia. Ver gráfico 3. Esta tendencia está confirmada por los datos del MICI, que reporta que el número de grupos empresariales aumentó de 78 en 2015 a 183 en 2022, lo que representa un incremento del 135 %.<sup>17</sup>



Fuente: elaboración propia, con datos de INEC 2021 y CEPAL 2019 y 2022.

### 1.2.4 Desafíos de las MIPYMES

- En Panamá existen aproximadamente 200 mil Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES): 68,7 % micro; 23,9 % pequeñas y 7,4 %, medianas. En conjunto, contribuyen al 9,7 % del PIB y son fuente de empleo del 33,0 % de las personas ocupadas del país. Los principales sectores de la economía a los que se dedican son los siguientes: comercio, 30,0 %; inmobiliario, 13,4 %; industria manufacturera, 10,2 %; y otras actividades comunitarias, 9,5 %.<sup>18</sup>
- A pesar de su peso en la economía nacional y potencial para el crecimiento económico inclusivo, las MIPYMES presentan importantes desafíos para el desarrollo de su capacidad productiva y competitiva. Entre otros: i) desconocimiento de oportunidades de mercado; ii) limitado acceso a

<sup>16</sup> ICEFI 2022. Agenda fiscal para la construcción de una sociedad desarrollada, inclusiva y sostenible 2019-2030.

<sup>17</sup> MICI 2023. Listado de Grupos empresariales SEM por País e industria.

<sup>18</sup> Centro Nacional de Competitividad. Encuesta Estado de las MIPYMES 2019.

crédito y financiamiento; iii) escasa innovación y valor agregado en sus productos y servicios; iv) débil desarrollo empresarial y mercadeo. Sus propietarios y empleados también carecen una adecuada protección social.<sup>19</sup> Además, fue uno de los sectores más afectados por la pandemia del COVID-19.

### 1.3 Marco político-normativo sectorial e institucional

15. El Gobierno de Panamá ha reconocido que el modelo de crecimiento económico basado en el crecimiento económico concentrado en el sector de servicios en la región metropolitana ha demostrado tener límites para lograr la transición del país hacia el desarrollo sostenible inclusivo. Tampoco estima que la solución esté en un modelo de producción extractivo de materias primas. Dada esta valoración, propone como alternativa un modelo económico basado en la innovación y sofisticación de productos, que incluya a todos los territorios y genere riqueza para toda la población, incluyendo a las zonas rurales y las comarcas indígenas.<sup>20</sup>
16. Los sectores de comercio e industria han sido priorizados por el Gobierno de Panamá, tomando en cuenta su potencial para contribuir al nuevo modelo económico promovido. Bajo el Eje estratégico 3. Economía competitiva que genere empleos, el Plan de Estratégico de Gobierno (PEG) 2019-2024, propone, entre otras, las siguientes medidas: i) desarrollo de capacidades de inteligencia de mercados para promover el comercio internacional y las exportaciones de bienes industriales y agrícolas; ii) apoyar a los empresarios nacionales en la certificación de calidad de sus productos para acceder a mercados internacionales; iii) promoción comercial y desarrollo de mercados de exportación, aprovechando los tratados comerciales; iv) fortalecer la competitividad industrial.
17. La concreción de estos lineamientos de la estrategia de gobierno está a cargo del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) en su calidad de entidad rectora de las políticas públicas de ambos sectores, incluyendo la promoción de la Inversión Extranjera Directa y las negociaciones comerciales en representación de la República de Panamá. En este marco, su misión está planteada en los siguientes términos:
  - *Planificación, organización, coordinación, dirección y control de las actividades tendientes a hacer posible la creación, desarrollo y expansión del comercio, la industria, las actividades financieras, la investigación y aprovechamiento de los recursos minerales en el país, y el cumplimiento de la política de comercio exterior.*
18. El cumplimiento de esta misión descansa en una estructura institucional encabezada por el Despacho superior y dos viceministerios: Comercio Interior e Industrias y Comercio Exterior. La gestión estratégica está complementada por la Unidad de Inteligencia Comercial y de Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales (INTELCOM). En un nivel más ejecutivo, cuenta con direcciones nacionales y generales encargadas de funciones específicas, como comercio, industrias, recursos minerales, promoción de inversiones y exportaciones.
19. La función rectora del MICI está respaldada por un amplio marco legal que rige las actividades comerciales e industriales en el país. Entre otras leyes, cabe mencionar las siguientes: Ley 6, que reorganiza el MICI; Código de Comercio; Ley 76, relativa al fomento y el desarrollo de la industria; Ley No. 5-2007, que regula la apertura ágil de negocios; Ley 35, que regula la propiedad industrial; Ley 54-1998, Estabilidad Jurídica de las Inversiones en Panamá.
20. Panamá ha firmado 23 tratados y acuerdos comerciales regionales, multilaterales y bilaterales. Entre otros: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT); Tratado Marrakech, establecido con la Organización Mundial de Comercio (OMC); Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA); Acuerdo de Asociación Centroamérica y Europa (ADA); Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos. Ver Anexo 3.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Plan Estratégico de Gobierno PEG 2019-2024.

## 2. Información del programa evaluado

### 2.1 Duración, presupuesto y resultados esperados

21. Con un ciclo de duración de 8.8 años, comprendidos entre el 2 de abril de 2018 y el 31 de diciembre de 2026, el Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del Ministerio de Comercio e Industrias es ejecutado con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo la modalidad Proyecto de Implementación Nacional (NIM). Con un presupuesto de 39,3 millones de dólares, se ha propuesto el siguiente resultado final:
- ***Al 2026, el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) es una institución moderna, eficiente y con capacidades fortalecidas para cumplir sus objetivos y programas tendientes al desarrollo y expansión de las actividades de comercio e industria, contribuyendo al desarrollo equitativo y sostenible del país.***
22. La hipótesis implícita en la Teoría de Cambio del Programa plantea que la modernización del MICI se logrará siempre que se atiendan las siguientes necesidades: i) dotación de infraestructura tecnológica a los funcionarios y las direcciones para prestar servicios de calidad a las personas y empresas usuarias; ii) optimización y automatización de los procesos de producción de los servicios; iii) dotación de personal de apoyo e infraestructura de redes a las oficinas regionales; iv) adquisición de equipos de almacenamiento de datos en la sede para migrar parte de los servicios tecnológicos y certificar el propio personal a nivel de software como de hardware; v) análisis, reestructuración y automatización de todos los procesos de los distintos departamentos del MICI para lograr mayor eficiencia, facilitación y agilización de los trámites por parte de las y los usuarios.
23. El Programa tiene un alcance nacional, regional y territorial, tomando en cuenta que atiende a tres tipos de usuarios y usuarias: i) unidades institucionales del MICI a nivel central; ii) oficinas regionales del MICI; iii) población atendida por los programas institucionales, ubicada en comunidades de provincias, comarcas y territorios indígenas.
24. Para el lograr los cambios planteados en su objetivo y TdC, el Programa implementa 16 productos organizados en componentes vinculados a las principales direcciones o unidades institucionales del MICI. Ver tabla 2.

**Tabla 2. Marco de resultados del programa**

| No. | Unidad institucional   | Productos   |
|-----|--|---|
| 1   | Oficina de Negociaciones Comerciales Internacionales (ONCI)        | Producto 1.1 Panamá ha abierto nuevos mercados comerciales y profundizando en espacios estratégicos.  |
|     |  | Producto 1.2 La ONCI tiene capacidad para administrar eficientemente los acuerdos comerciales   |
| 2   | Unidad de Responsabilidad Social                                   | Producto 2.1 MICI fortalecido para liderar, implementar y promover la RSE y Sostenibilidad alienada a la norma ISO 26000.   |
| 3   | Unidad de Transparencia  | Producto 3.1 El MICI logra ser más transparente optimizando sus procesos y comunicando de forma más efectiva sus resultados a mediano y largo plazo                               |
| 4   | Unidad de Tecnología e Informática                                 | Producto 4.1. El MICI dispone de toda la infraestructura tecnológica necesaria para realizar sus operaciones y optimizar procesos para una mejor automatización                   |
| 5   | Dirección General de Promoción de Exportaciones                    | Producto 5.1 Panamá ha definido lineamientos para mejorar las exportaciones nacionales y fortalecido las capacidades exportadoras de los diferentes sectores económicos del país. |
| 6   | Agencia de Promoción de las Inversiones y Exportaciones (PROINVEX) | Producto 6.2. Panamá Cuenta con una Agencia de Atracción de Inversión y Promoción de la Exportación autónoma y estable. <sup>21</sup>   |

<sup>21</sup> Producto 6.1 PROINVEX cuenta con la capacidad necesaria para atraer nuevos negocios a nivel provincial y evaluar los sectores con mayor potencial de generación de inversiones y potenciales exportaciones. Suprimido por Revisión Sustantiva 001/2020

| No. | Unidad institucional   | Productos   |
|-----|--|---|
| 7   | Comisión Fílmica de Panamá   | Producto 7.1 Panamá ha mejorado la competitividad para atraer inversión y desarrollo de su capacidad de producción cinematográfica y audiovisual nacional.                          |
| 8   | Dirección Nacional de Recursos Minerales   | Producto 8.1 El MICI cuenta con los recursos humanos capacitados, la tecnología y la infraestructura necesarias para fiscalizar la actividad minera en territorio nacional.         |
| 9   | Despacho Superior del Ministro y gestión efectiva del programa                                   | Producto 9.1 Prioridades del Ministerio y del programa gestionadas efectivamente.   |
| 10  | Dirección General de Industrias  | Producto 10.1 Dirección General de Industrias fortalecida para el fomento y desarrollo competitivo.   |
| 11  | Oficina de Inteligencia Comercial y de Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales (INTELCOM) | Producto 11.1 INTELCOM fortalecido para desarrollar inteligencia comercial con países con acuerdos comerciales.   |
|     |  | Producto 11.2 INTELCOM cuenta con capacidad para proporcionar eficientemente información comercial que permita la reorientación de estrategias productivas y decisiones en general. |
|     |  | Producto 11.3 Panamá cuenta con mayores oportunidades de exportación y ha fortalecido sus capacidades comerciales, aprovechando las de cooperación de los TLC vigentes.             |
| 12  | Dirección General de Empresas de Sede Multinacional (SEM)  | Producto 12.1 Panamá ha fortalecido su capacidad para administrar eficientemente los regímenes especiales vigentes en el territorio nacional.                                       |
| 13  | Dirección General de Comercio Electrónico  | Producto 13. Dirección General de Comercio Electrónico fortalecida y dotada del recurso humano y la tecnología para promover y supervisar el comercio electrónico en Panamá.        |

## 2.2 Marco estratégico de los socios principales

25. El Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del MICI está vinculado con los principales instrumentos estratégicos de los socios implementadores. A nivel de Gobierno de Panamá, con el PEG 2019-2024 y la visión nacional para el cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), “sin dejar nadie atrás”, contenida en el Plan Nacional de Responsabilidad Social Pública-Privada 2020-2030. A nivel del PNUD Panamá, el Programa del MICI responde a la Teoría de Cambio del Programa País 2021-2025, que plantea que la existencia de instituciones más fuertes, que faciliten la participación de la población, permitirá proveer una oferta de servicios más inclusivos, un mejor ejercicio de los derechos humanos y un desarrollo más sostenible, que finalmente conduzca a una mayor prosperidad compartida. La siguiente tabla muestra los principales vínculos del Programa de Apoyo al MICI con el marco estratégico de PNUD 2022-2025 y las metas nacionales de los ODS.

**Tabla 3. Principales vínculos del Programa de Apoyo al MICI con el marco estratégico de los socios**

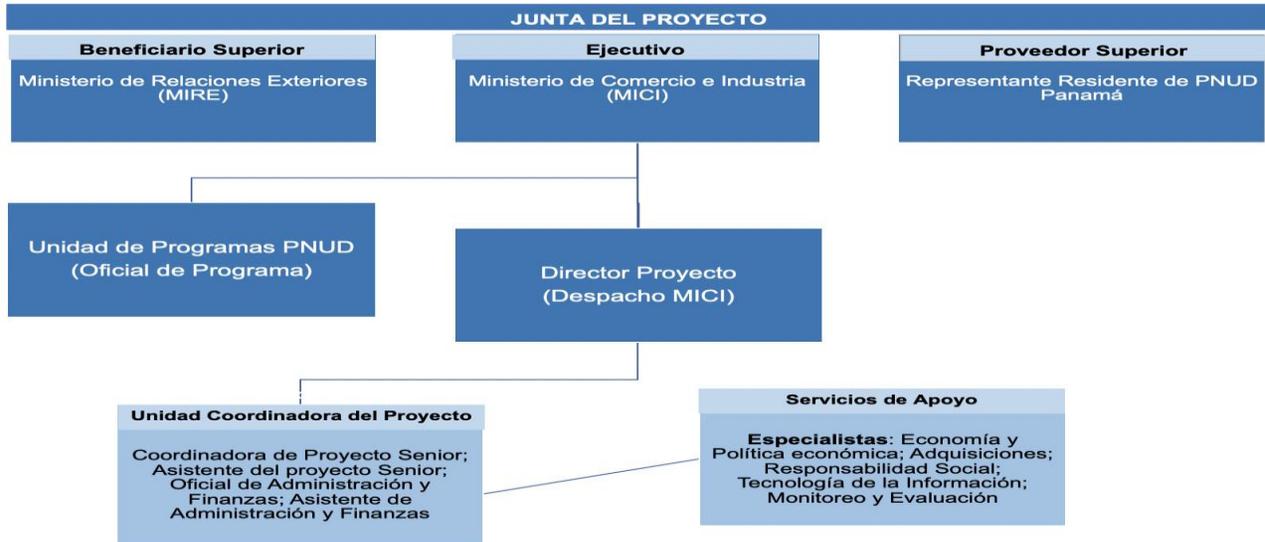
| Principales instrumentos                            | Metas asociadas   |
|---|---|
| UNSDCF/CDP del Programa de País 2021-2025 del PNUD: | <p>Efecto 2. “Al 2025, Panamá cuenta con una gobernanza participativa e instituciones nacionales y locales inclusivas, eficaces, transparentes y justas al servicio de las personas, articuladas entre sí y en alianza con actores no gubernamentales; con enfoque territorial, de derechos humanos, intercultural, de género, curso de vida y sin dejar a nadie atrás “</p> <p>Producto 2.1 Instituciones modernizadas y más sólidas responden a las necesidades de las personas y los territorios y cumplen funciones públicas con eficacia en los planos nacional y subnacional.</p> <p>Indicador: Número de soluciones tecnológicas, de infraestructura y/o de procedimientos desarrolladas para mejorar la prestación de servicios públicos y otras funciones gubernamentales a nivel nacional y subnacional.</p> <p>Línea de Base: 5 (2020)</p> <p>Meta: 20 (2025).</p> |

| Principales instrumentos             | Metas asociadas  |
|--------------------------------------|--|
| Plan Estratégico del PNUD 2022-2025: | Efecto 1. Transformación estructural acelerada, particularmente transiciones verdes, inclusivas y digitales.<br>Solución emblemática 2. Gobernanza<br>Resultado 2.3 Sistemas de gobernanza receptivos y gobernanza local fortalecidos para oportunidades socioeconómicas, prestación de servicios básicos inclusivos, seguridad comunitaria y consolidación de la paz.<br>Metas de los ODS: 8,3, 16,6 y 5,5  |
| ODS a los que contribuye:            | Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas;<br>Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.<br>Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.<br>Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.<br>Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.<br>Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces e inclusivas a todos los niveles.<br>Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el desarrollo sostenible. |

## 2.3 Gobernanza y estructura de gestión

26. Bajo la modalidad operativa de Implementación Nacional (NIM), el MICI tiene a su cargo la gestión del ciclo del Programa para el logro de los resultados esperados, con el apoyo técnico y administrativo de la Oficina del PNUD en Panamá. La gobernanza y gestión del programa está integrada por dos niveles: en el primer nivel figura la Junta de Proyecto, responsable de proveer orientación política-estratégica, integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE), como Beneficiario superior; Ministerio de Comercio e Industrias, como entidad ejecutora; Representante Residente de PNUD, como proveedor superior; el segundo nivel cumple una función ejecutiva y está integrado por el MICI como Director del proyecto y la Unidad de Programas de PNUD. Bajo la Dirección del programa opera una unidad de coordinación, encargada de las actividades técnicas, administrativas y financieras. Ver figura 1.

**Figura 1. Organigrama del Programa**



Fuente: Elaboración propia, con base en Documento de Revisión Sustantiva del programa 001/2020.

### 3. Información de la evaluación

#### 3.1 Objetivo y alcances

27. La evaluación se define como un tipo de estudio que valora de manera **sistemática, rigurosa e imparcial** el logro de los resultados esperados y no esperados por una acción de desarrollo (política, programa o proyecto), considerando los factores influyentes, tanto internos como externos.<sup>22</sup> Como estándar general, las evaluaciones de medio término, además de rendir cuentas y valorar el avance de los resultados, tienen un acento formativo, expresado en la identificación de lecciones aprendidas y la formulación de recomendaciones pertinentes y útiles para mejorar la gestión y asegurar el logro de los resultados planificados al final del ciclo de duración.
28. 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, la presente Evaluación de Medio Término (EMT) se ha propuesto el siguiente objetivo general:
- **Analizar los avances en los resultados planificados, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas del Programa de Apoyo al Fortalecimiento y la Modernización del MICI, con el fin de informar a los socios y beneficiarios y tomar decisiones pertinentes y oportunas para asegurar el logro y la sostenibilidad de los resultados planificados.**
29. De acuerdo al anterior objetivo, la EMT ha valorado los avances en las metas del resultado final y los productos implementados, haciendo una comparación entre los valores alcanzados al 31 de julio de 2023 y los valores de Línea de Base (LB) y las metas finales esperadas. Para ello, tendrá en cuenta las acciones implementadas por la Unidad Coordinadora del proyecto a nivel central y las oficinas regionales del MICI. También analizó las posibilidades de sostenibilidad y ampliación de los resultados. réplica y escala de los resultados

#### 3.2 Usuarios y usos previstos

30. Los resultados de la evaluación serán utilizados por los socios del Programa (MICI, MIRE y PNUD) para los siguientes usos: i) mejorar este y futuros proyectos; ii) mejorar la planificación y ejecución de las actividades hasta el final del ciclo de duración; iii) identificar estrategias de sostenibilidad y salida; iv) rendir cuenta a las instituciones socias y otros actores involucrados en la ejecución; v) fomentar el aprendizaje institucional sobre la propia experiencia para el logro de los resultados institucionales.

#### 3.3 Variables y preguntas de la evaluación

31. La evaluación se basó en el análisis de cinco variables definidas por CAD/OCDE y la Política de Evaluación del PNUD: Pertinencia; Coherencia; Eficacia; Eficiencia y Sostenibilidad. Además, considerando el énfasis de una EMT, se identificaron y documentaron aprendizajes relevantes y/o áreas para fortalecer el aprendizaje institucional en el futuro. A continuación, las principales preguntas priorizadas en cada variable.
32. **Pertinencia:**<sup>23</sup> ¿En qué medida el diseño y los resultados del Programa se corresponden con las necesidades de apoyo de las unidades institucionales del MICI, las personas y usuarias de sus servicios?; ¿En qué medida el diseño y los resultados del Programa se corresponden con las prioridades nacionales de desarrollo y de los sectores de comercio e industria, contenidas en el Programa Estratégico de Gobierno (PEG) 2019-2024, así como con las normas o estándares aplicables?; ¿Qué medidas se han adoptado para adecuar el Programa a los cambios en el contexto político e institucional del país y las necesidades de las unidades institucionales

<sup>22</sup> PNUD 2011. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo.

<sup>23</sup> Medida en que el diseño y los resultados del programa son congruentes con las necesidades iniciales y cambiantes de las poblaciones atendidas y el marco estratégico de los socios.

beneficiadas?; ¿En qué medida, el Programa implementado por el MICI se corresponde con el marco estratégico del PNUD en Panamá 2021-2024 y el plan estratégico global del PNUD?; ¿De qué manera ha integrado el enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en el diseño y la implementación de los productos y resultados del programa?

33. **Coherencia:**<sup>24</sup> ¿Cuál es el grado de complementariedad, coordinación y sinergia del Programa con iniciativas de otros cooperantes implementadas por el MICI durante el período?; ¿Cuál es el grado de coordinación, complementariedad y sinergia con intervenciones de otros actores (públicos y privados) en los sectores de comercio e industria del país?; ¿Cuál es el valor agregado con respecto a las intervenciones de otros actores identificadas?; ¿De qué manera el Programa ha apoyado la coordinación del MICI con otros actores públicos y privados vinculados a sus mandatos y servicios?
34. **Eficacia:**<sup>25</sup> ¿Cuál es el grado de avances de las metas de los productos de cada componente y el resultado final esperado por el Programa?; ¿Qué factores están favoreciendo o limitando el avance de las metas de productos y resultado final?; ¿De qué manera la calidad de los instrumentos de planificación y monitoreo han contribuido o afectado la eficacia del Programa? (TdC, Marco de Resultados, monitoreo y evaluación, gestión de información y conocimiento); ¿Cuál es la viabilidad de que el Programa alcance las metas planificadas al final del ciclo de duración?
35. **Eficiencia:**<sup>26</sup> ¿En qué medida los recursos puestos a disposición del Programa (personal, presupuesto, tecnologías) han sido empleados de manera económica, apropiada y oportuna para lograr los avances planificados en los productos y el resultado final?; ¿En qué medida el soporte político, técnico y administrativo del PNUD ha contribuido a la eficiencia del Programa?; ¿De qué manera la gobernanza y la gestión del programa ha contribuido o limitado la eficiencia del Programa?; ¿De qué manera la calidad y cantidad de instrumentos de gestión han facilitado o limitado el uso eficiente de los recursos del Programa (POA, control de flujos financieros, reporte de gastos, monitoreo)?
36. **Sostenibilidad:**<sup>27</sup> ¿Cuál es el nivel de participación y apropiación de los productos y resultados del Programa por parte de las unidades institucionales del MICI y las personas y entidades usuarias de los servicios implementados?; ¿En qué medida el nivel de capacidades instaladas en las unidades instituciones es suficiente para sostener y actualizar los servicios prestados a la población?; ¿En qué medida el Programa ha movilizado recursos financieros públicos o privados para atender nuevas necesidades y sostener las capacidades fortalecidas?; ¿Qué factores del contexto político-institucional del país podrían favorecer o limitar la sostenibilidad del proceso de modernización y fortalecimiento institucional del MICI impulsado con el apoyo del Programa?; ¿El Programa dispone de una estrategia para la sostenibilidad y potencial réplica del modelo de fortalecimiento institucional promovido por el Programa, incluyendo acciones de comunicación y sensibilización pública?; ¿Qué medidas se recomiendan para reforzar la sostenibilidad del Programa de cara al nuevo ciclo de gobierno?
37. **Aprendizajes:**<sup>28</sup> ¿Cuáles han sido los aprendizajes más relevantes en relación a la pertinencia, la coherencia, la eficacia, eficiencia y sostenibilidad del Programa?; ¿En qué medida los aprendizajes del programa han sido documentados y compartidos con la comunidad del Programa para su futura réplica en otras iniciativas de desarrollo.

---

<sup>24</sup> Compatibilidad y complementariedad del programa con otras intervenciones nacionales e internacionales en la institución y los sectores de comercio e industria.

<sup>25</sup> Nivel de avances de las metas y productos del programa hasta el 31 de julio, con respecto a las metas planificadas hacia el final del período.

<sup>26</sup> Uso apropiado, transparente y económico de los recursos disponibles (personal, presupuesto y tecnologías, entre otros) para el logro de los productos y resultados planificados.

<sup>27</sup> Posibilidad real y potencial de que los resultados del programa continúen una vez finalizado éste y cualquier otra asistencia externa.

<sup>28</sup> Nuevas formas de ver, comprender y hacer de las personas y los actores participantes resultantes de la experiencia de implementación del programa.

### 3.4 Cantidad de personas consultadas según categoría de actor

38. Cumplimiento con el estándar establecido, la evaluación consultó a una muestra suficientemente representativa de todos las y los actores involucrados, las partes interesadas y las entidades y personas beneficiadas por el Programa, lo cual ha permitido sustentar los hallazgos sobre las variables examinadas. En total, se consultaron a 35 personas, en las distintas categorías de actores definidas en el Informe inicial.

**Tabla 4. Número de personas consultadas**

| No. | Actores                             | Mujeres   | Hombres   | Subtotal  |
|-----|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| 1   | Unidad de Coordinación del Programa | 3         | 3         | 6         |
| 2   | Unidades institucionales del MICI   | 7         | 8         | 15        |
| 3   | PNUD Panamá                         | 4         | 0         | 4         |
| 4   | Personas beneficiarias finales      | 5         | 1         | 6         |
| 5   | Otros actores relevantes            | 4         | 0         | 4         |
|     | <b>TOTAL</b>                        | <b>23</b> | <b>12</b> | <b>35</b> |

### 3.5 Período de ejecución de la evaluación

39. El proceso de evaluación fue dividido en tres fases: Diseño y preparación; Recolección de información de campo; y redacción, discusión y presentación de informe final. Las actividades de cada fase fueron implementadas durante el período del 24 de julio y el 29 de septiembre de 2023.

### 3.6 Facilidades y limitaciones

40. Las tres fases de la evaluación se han realizado como la planificación contenida en el Informe inicial, resaltando el eficiente trabajo del PNUD y la Unidad de Coordinación del Programa para cumplir las actividades previstas. En particular, cabe mencionar la recolección y entrega de los documentos de referencia requeridos y la gestión de las entrevistas y reuniones realizadas durante la fase de campo, en la Ciudad de Panamá. Los actores y las personas consultados también mostraron una amplia disposición para facilitar la información solicitada, confirmando la “alta evaluabilidad” asignada con respecto a la variable “Disponibilidad y acceso a información” en el Informe inicial.<sup>29</sup> Además, el nivel de apoyo obtenido facilitó el análisis de calidad del diseño de los distintos componentes del modelo de intervención, subsanando las limitaciones observadas en dicho informe.

### 3.7 Metodología empleada

41. La metodología empleada en la evaluación se ajustó a los estándares de calidad, código ético y lineamientos de la Política de Evaluación del PNUD, revisada en 2021. Entre estos, los siguientes: información previa de las personas consultadas; anonimato y confidencialidad; responsabilidad; integridad; independencia; validación de información; imparcialidad; transparencia e integridad ética.

#### 3.7.1 Enfoques y lineamientos metodológicos

42. La metodología de la evaluación empleó distintos enfoques y lineamientos para asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad de Naciones Unidas y del PNUD, especialmente los enfoques de igualdad de género y derechos humanos. También aplicó los criterios del método de Gestión Basada en Resultado (GBR), poniendo especial atención a la manera en que los

<sup>29</sup> Toolkit. Área de Evaluación. Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe. Panamá, 2012.

productos elegidos han contribuido al logro del resultado final planificado. Dada su relevancia en la GBR, también incorporó un enfoque pedagógico para distinguir los aprendizajes más relevantes relacionados con la experiencia de implementación del programa.

### 3.7.2 Métodos de recolección y análisis de información

43. La elección de los métodos de recolección y análisis de información ha respondido a la necesidad de obtener información confiable y contrastada por los distintos actores sobre las variables objeto de análisis. Con base en este criterio y las orientaciones específicas de los TdR, fueron empleados los métodos que se describen a continuación:

- **Revisión documental y bibliográfica:** este método ha permitido identificar y valorar información de referencia sobre el contexto, el diseño, la implementación y los avances del Programa. Fueron examinados tres grupos de documentos: i) Documentos de diseño e implementación del Programa: PRODOC, Revisión Sustantiva 001/2020, minutas de reuniones de Junta del Programa, informes semestrales y anuales; ii) Documentos sobre el marco estratégico de los socios: PEG 2019-2024; Políticas sectoriales; Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas en Panamá (UNSDCF) 2021-2025 y Programa de País del PNUD 2021-2025; iii) estudios, informes técnicos y materiales generados por el programa y sus contrapartes.
- **Entrevistas semi-estructuradas:** este método ha facilitado recoger información cualitativa de calidad de las distintas categorías de actores seleccionados sobre los ámbitos temáticos y/o variables específicas asociados al problema priorizado, el diseño, la gestión y los avances en los productos y resultado final.
- **Triangulación de evidencias:** aplicada como parte de la organización y el análisis de la información recogida, esta técnica ha permitido asegurar la exactitud y validez de los hallazgos, mediante el cotejo de al menos tres evidencias aportadas por los distintos actores y métodos de consulta empleados.
- **Matriz metodológica de la evaluación:** la matriz metodológica ha sido empleada para asegurar el rigor y la consistencia metodológica de la evaluación, mediante la trazabilidad de las variables y preguntas y las fuentes de información y métodos de recolección y análisis de información utilizados. Ver Anexo 1.

## 4. Hallazgos de la evaluación

44. Esta sección presenta los hallazgos principales de la evaluación sobre las variables examinadas, considerando la triangulación de información proporcionada por las fuentes primarias y secundarias consultadas. 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 hallazgos principales; ii) presentación de las evidencias que sustentan los hallazgos.

### 4.1 Pertinencia

**Hallazgo principal.** *El Programa constituye una respuesta altamente pertinente a las necesidades de fortalecimiento y modernización de las unidades institucionales del MICI y a las necesidades de incremento de la competitividad de las empresas beneficiadas, especialmente de MIPYMES lideradas por mujeres, tomando en cuenta el marco estratégico nacional de desarrollo y al marco de cooperación del PNUD en Panamá.*

#### 4.1.1 Congruencia con necesidades de modernización y fortalecimiento institucional del MICI

45. El Programa explícitamente ha sido diseñado para atender las necesidades de modernización y fortalecimiento de capacidades institucionales del MICI para la prestación de una oferta de servicios mejorada a las poblaciones que le corresponde atender según sus mandatos. Al respecto, vale mencionar que la formulación del programa se originó en un ejercicio de identificación y priorización de necesidades de las unidades institucionales clave para cumplir con los mandatos legales y las prioridades de la institución. Se trata de cuatro grupos de necesidades: i) capacidades de gestión, especialmente de tratados comerciales; ii) automatización informática de procesos de producción y entrega de servicios, incluyendo infraestructuras y equipamientos; iii) capacidades técnicas del personal, especialmente para elaborar estudios y análisis sectoriales; iv) comunicación interna-externa y coordinación interinstitucional.
46. El alto nivel de pertinencia de la oferta de bienes y servicios entregada por el Programa ha sido reconocida unánimemente por el personal directivo y técnico de las unidades institucionales entrevistado, al punto de valorarla como un “punto de inflexión” en el desarrollo institucional del Ministerio. En general, han resaltado tres factores éxito: i) consideración de la demanda de la institución como punto de partida para el diseño de los productos, sin imposiciones ni lineamientos rígidos; ii) correspondencia de la calidad de los productos con las especificaciones técnicas requeridas; iii) flexibilidad para adecuar la oferta a las necesidades cambiantes de las unidades institucionales.
47. El Programa también atendió necesidades de desarrollo institucional que nunca habían sido priorizadas, dado el énfasis asignado tradicionalmente por el Ministerio al comercio internacional y las exportaciones. Uno de estos casos, es la Dirección General de Industrias, que gracias al apoyo del Programa, ha logrado diseñar una oferta de servicios para incrementar la competitividad de las empresas industriales, especialmente de MIPYMES. Otro caso que vale resaltar es la Dirección Nacional de Recursos Minerales, que se encontraba en una situación de desactualización que le impedía cumplir con sus obligaciones de autorización y supervisión de operaciones de las empresas mineras. Por ejemplo, personal no idóneo, sin capacidades técnicas para responder al desarrollo tecnológico del sector.

#### 4.1.2 Congruencia con necesidades de apoyo de empresas y población atendidas por el MICI

48. Por mandato de la Ley 6-2006, le corresponde al MICI atender las demandas de servicios de apoyo de los siguientes grupos de usuarios y usuarias: industriales; comerciantes minoristas y mayoristas; exportadores y exportadoras; empresas del sector financiero y de seguros; e

inversionistas extranjeros. También le corresponde apoyar a las MIPYMES para incrementar su competitividad, mediante el acceso de sus productos y servicios a los mercados. El Programa ha atendido las necesidades de estos grupos de población de manera indirecta y directa, como se explica enseguida:

- i. **Atención indirecta:** el fortalecimiento de las capacidades de las unidades institucionales (personal, tecnologías, infraestructura) ha repercutido en la entrega de servicios con calidad mejorada a los distintos grupos de usuarios y usuarias, atendiendo múltiples necesidades específicas. Por ejemplo: avisos de operación de empresas; asistencia técnica y capacitación en distintos rubros; digitalización de oferta de productos y servicios; información e inteligencia comercial para exportar a mercados de países con los que Panamá tiene tratados comerciales.
- ii. **Atención directa:** con el apoyo del Programa, el MICI ha diseñado una oferta de servicios de apoyo a industriales, artesanos, artesanas, exportadores y exportadoras para incrementar sus capacidades de producción, comercialización y exportación. Dentro de esta oferta, sobresalen los Programas “Mujer Exporta” e “Industria Competitiva”, dirigidos especialmente a MIPYMES lideradas por mujeres y otros de personas emprendedores con desventajas competitivas.

49. Tomando en cuenta lo anterior, la evaluación considera que el diseño y los productos del Programa también han sido altamente pertinentes en la atención de las necesidades de servicios de calidad, modernos, inclusivos y oportunos, por parte de los principales usuarios del MICI, entre los cuales resaltan de manera notable las MIPYMES del sector industrial.

#### 4.1.3 Adecuación a cambios de necesidades institucionales y sectoriales

50. El Programa de Apoyo al MICI ha logrado mantener su pertinencia durante el período de implementación, desde su inicio en 2018 hasta la fecha, mediante adecuaciones a nuevas necesidades y prioridades derivadas de dos cambios principales en el contexto nacional e institucional. Se trata de los siguientes:

- i. **Pandemia del COVID-19:** la pandemia produjo el cierre casi completo de las actividades sociales, económicas e institucionales del país en 2020. Así mismo, produjo pérdidas notables en los ingresos de las empresas de los sectores de comercio e industria, especialmente en las MIPYMES. Con el apoyo del Programa, el MICI ha sido una de las pocas instituciones que mantuvo sus servicios a las personas y las empresas, que requerían distintos trámites para continuar sus operaciones. Para ello, un factor clave fue la decisión de acelerar la transición de los servicios a soportes digitales, mediante la modernización de sus infraestructuras informáticas, tal como previsto en el diseño original del Programa.
- ii. **Cambios en la organización y las prioridades del MICI:** vinculados a cambios en el contexto del país y en los sectores atendidos, el MICI ha introducido ajustes en su estructura organizativa para responder de mejor manera a las necesidades de apoyo de los sectores de comercio e industria. A fin de adecuar el diseño original del PRODOC a dichos cambios, la Junta de Proyecto aprobó la Revisión Sustantiva 001-2020, en la que se reflejan ajustes en el diseño de componentes y productos, así como en el alcance de las metas. Los principales ajustes son los siguientes: i) supresión del producto 6.1 del componente 6, relativo al desarrollo de capacidades de PROINVEX para atraer nuevos negocios a nivel provincial y evaluar sectores con mayor potencial de generación de inversiones y potenciales exportaciones; ii) inclusión de los siguientes componentes: 10. Dirección General de Industrias; 11. Oficina de Inteligencia Comercial y de Fortalecimiento de Capacidades Comerciales (INTELCOM); 12. Dirección General de Sede de Empresas Multinacionales"; y 13. Dirección General de Comercio Electrónico; iii) aumentar la asignación de recursos por la suma de USD

6.832,878.78 para cubrir las nuevas necesidades priorizadas, aumentando el presupuesto total a USD 39,329,550.11, tal como está vigente en la actualidad.

#### 4.1.4 Congruencia con marco estratégico del país y del PNUD

51. El Programa de Apoyo al MICI está adecuadamente alineado y refuerza los marcos estratégicos de los principales socios: Gobierno de Panamá y PNUD. En el primer caso, resalta su congruencia con la aspiración del PEG 2019-2024 de lograr una Economía competitiva que genere empleos, mediante los siguientes lineamientos sectoriales: i) desarrollo de capacidades de inteligencia de mercados; ii) apoyo a las y los empresarios para exportar a mercados internacionales; y iii) aprovechamiento de los tratados comerciales firmados por el país. En este marco, responde a las políticas públicas de los sectores de comercio e industria y a otros lineamientos de la Administración Pública, como, por ejemplo, el proceso de incorporación del Presupuesto por Resultados, liderado por el MEF; la recuperación post-COVID y el incremento de la competitividad de las MIPYMES, impulsado por la AMPYME, la SENACYT y el Banco Nacional de Panamá; Plan Nacional de Responsabilidad Social Público-Privada y Derechos Humanos 2020-2030.
52. En el segundo caso, el diseño del Programa de Apoyo al MICI expresa una clara correspondencia con la TdC del UNSDCF/CDP del Programa de País 2021-2025 del PNUD, cuya hipótesis postula que una oferta de servicios mejorada, moderna e inclusiva contribuye potencialmente al desarrollo sostenible y la prosperidad compartida. En términos específicos, el programa aporta a la meta de incremento en las “soluciones tecnológicas, de infraestructura y/o procedimientos para mejorar la prestación de servicios, correspondiente al “Producto 2.1 Instituciones modernizadas y más sólidas responden a las necesidades de las personas y los territorios y cumplen funciones públicas con eficacia en los planos nacional y subnacional”.<sup>30</sup>

## 4.2 Coherencia con intervenciones de otros actores

**Hallazgo principal.** *El MICI cuenta con un ecosistema relacional integrado por cinco tipos de actores públicos y privados para cumplir sus mandatos y lograr los resultados esperados. Sin embargo, más allá de acciones puntuales, como reuniones de coordinación interinstitucional y consultas al sector privado, el Programa todavía no ha logrado un suficiente fortalecimiento de la capacidad del Ministerio para planificar y gestionar esta red de actores.*

### 4.2.1 Actores clave del ecosistema relacional del MICI y del Programa

53. El enfoque intersectorial es reconocido en la actualidad por la literatura especializada como una condición fundamental de las políticas públicas para el logro de resultados de desarrollo que le competen a los Estados nacionales. La principal razón se encuentra en el hecho de que, dado su nivel de complejidad, los problemas de desarrollo están determinados por múltiples factores causales que rebasan los límites de las competencias técnicas y legales de las instituciones públicas de cada sector. Un claro ejemplo en Panamá, ha sido la incorporación de los enfoques de Pobreza Multidimensional y oferta pública territorial, aplicados por el Plan Colmena, que constituye una Estrategia multisectorial que busca impulsar procesos de desarrollo territorial potenciando la política pública y la institucionalidad del Estado.
54. Con base en el enfoque intersectorial, la evaluación ha logrado hacer una aproximación general al ecosistema relacional del MICI, en el que se observan vínculos significativos, naturales, formales e informales, con los múltiples actores involucrados en los sectores de comercio e industria del país. En función del alcance del análisis de la variable Coherencia, se han distinguido

<sup>30</sup> Naciones Unidas en Panamá 2021. UNSDCF/CDP del Programa de País 2021-2025 del PNUD.

cinco grupos de actores principales, según el grado de complementariedad de los roles o mandatos.

**Tabla 5. Actores clave del ecosistema relacional del MICI**

| No. | Grupos de actores  | Instituciones/entidades                                 | Vínculos principales  |
|-----|--|---|---|
| 1   | Actores públicos con mandatos sectoriales                  | MIRE, PROPANAMA, DGI, Aduanas y fronteras, MITRADEL     | Promoción del comercio exterior; atracción de inversiones; solvencia de impuestos de empresas autorizadas, ingreso de personas y mercancías.  |
| 2   | Actores públicos con mandatos intersectoriales             | MINSA, MIDA, MEF, AMPYME, SENACYT, MIAMBIENTE           | Registros sanitarios; registros fitosanitarios de empresas agroindustriales; fomento de la competitividad de MIPYMES; protección del medio ambiente y gestión sostenible de recursos naturales. |
| 3   | Actores privados con roles sectoriales                     | CONEP, SIP, CCIAP, APEX                                 | Servicios de apoyo a la industria y las exportaciones   |
| 4   | Organismos de cooperación internacional para el desarrollo | PNUD, BID, CAF, BCIE, Unión Europea, SICA, OCDE, UNTAD. | Comercio regional e internacional; resguardo de regímenes y tratados comerciales; mejora de los servicios.  |
| 5   | Otros actores clave: sociedad civil y academia             | UP, UTP, centros de investigación científica            | Estudios, apoyo de especialistas, formación de capital humano.  |

#### 4.2.2 Nivel de coordinación con actores del ecosistema relacional del MICI

55. Asociadas a las metas del producto 1.2 (ONCI con capacidad para administrar los acuerdos comerciales), la evaluación encontró más de 200 reuniones de coordinación interinstitucional para la administración de los tratados y acuerdos comerciales firmados por el país. También 28 reportes oficiales de reuniones de consultas con el sector privado empresarial. Además identificó dinámicas de coordinación y potencial complementariedad con actores de la cooperación internacional, como CAF, BCIE-Unión Europea, BID y OCDE. Así mismo, espacios de interacción formal con otros actores públicos con mandatos regulatorios de la actividad industrial y comercial. Algunos ejemplos son los siguientes: la emisión de registros sanitarios del MINSA y registros fitosanitarios del MIDA para empresas exportadoras de alimentos; los permisos migratorios para personal directivo y trabajadores de las empresas multinacionales que operan bajo el régimen SEM; la participación del MIRE en la Junta del Proyecto.
56. Las dinámicas de coordinación y complementariedad identificadas responden más a inercias formales mandadas por el marco legal-normativo, que a un ejercicio planificado de gestión del ecosistema relacional, que incluya un espacio estructurado de diálogo público-privado para orientar las políticas sectoriales hacia el logro de objetivos de desarrollo sostenible e inclusión social del país. Esta valoración fue compartida por una de las empresarias entrevistadas: *“Están con disposición de apoyar a la empresa panameña, tienen la buena intención, pero falta sinergia con otras entidades públicas”*.
57. La gestión planificada de estos procesos de coordinación tiene un potencial, que todavía no ha sido capitalizado suficientemente para incrementar el nivel de logro de los resultados institucionales del MICI y sus contribuciones a resultados de desarrollo sostenible e inclusión social. Un caso en el que se observa este potencial consiste en el fortalecimiento sistémico de la competitividad de las MIPYMES para participar en los mercados internacionales con los que Panamá tiene tratados, lo que requiere un mínimo de coordinación y colaboración entre el MICI, la SENACYT, MIDA y la AMPYME. Otro caso que presenta oportunidades prometedoras se refiere a la coordinación MICI-PROPANAMÁ para potenciar las capacidades y las herramientas de una y

otra institución en la atracción de la inversión privada extranjera y el fomento de las exportaciones del país.

58. A nivel subsistema relacional de PNUD-Programa del MICI, la evaluación observó una fluida dinámica de comunicación y coordinación con otros proyectos o iniciativas de cooperación en el sector. Entre otras, se reportaron la experiencia de formulación de una agenda de competitividad, con el apoyo del BID, y un caso de asociatividad de cadenas de valor, con el apoyo del CAF. También se observó un adecuado nivel de comunicación con los proyectos Panamá Exporta y PROPANAMÁ. A nivel del equipo de programación de la Oficina de PNUD Panamá, se observan oportunidades para mejorar la coordinación con los proyectos de los portafolios de medio ambiente, cambio climático e inclusión social y económica.

### 4.3 Eficacia

59. El Marco de Resultados o modelo de intervención del Programa de Apoyo al MICI está estructurado en 17 productos que contribuyen a un resultado final. Desde el punto de vista del método de GBR, se observa un vacío entre uno y otro eslabón, debido a la ausencia de resultados intermedios e indicadores, que permitan observar, distinguir y reportar los cambios en las capacidades, las prácticas y la cultura de la institución. Tomando en cuenta esta característica, esta sección reporta los avances en las metas de los productos hasta el 31 de julio de 2023. Además, con la intención de reflejar la agregación de valor de los productos, con base en las entrevistas y, en menor medida la consulta de fuentes documentales, se han identificado los principales avances en dos niveles de resultados, a saber:

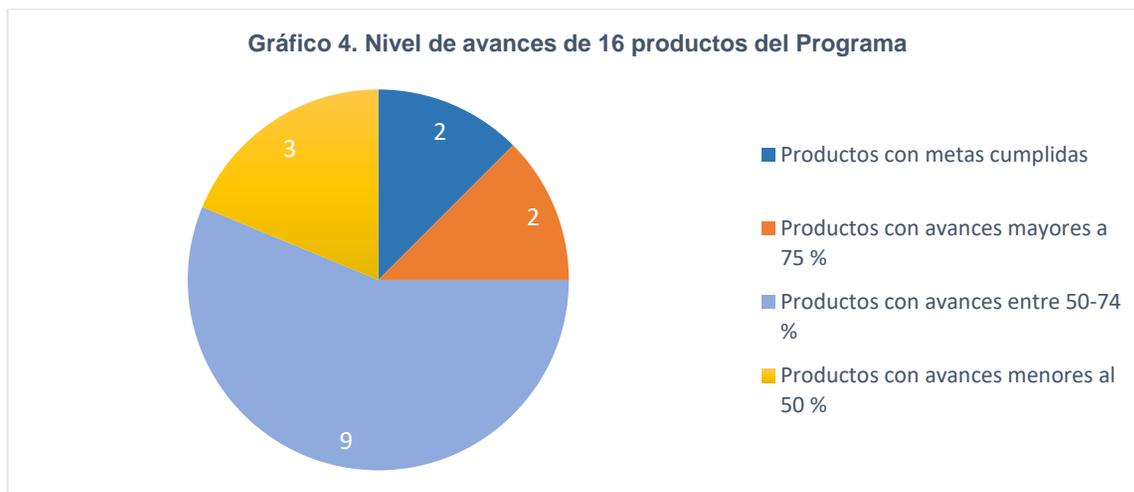
- i. **Resultados institucionales:** se refiere a cambios en las capacidades de las unidades institucionales del MICI para prestar servicios mejorados a las poblaciones atendidas, como consecuencia directa de los productos entregados. Para ello, se ha realizado una agregación de los productos según el objeto de su contribución.
- ii. **Resultados nacionales de desarrollo:** durante las entrevistas a directores/as de unidades institucionales y población beneficiaria, se ha preguntado sobre la manera en que los productos entregados y los resultados institucionales, han influido en aquellos resultados nacionales de desarrollo vinculados con los mandatos del MICI.

**Hallazgo principal.** *El Programa de Apoyo al MICI registra un nivel superior a los avances esperados en el medio término de su ciclo de duración: por un lado, ha logrado un avance superior al 50 % en 13 de los 16 productos; por otro lado, ha realizado contribuciones no esperadas a resultados institucionales intermedios y a resultados nacionales de desarrollo. A pesar de ello, se observan áreas de mejoras con potencial para incrementar todavía más su eficacia hacia el final del ciclo de duración.*

#### 4.3.1 Nivel de avances en metas de los productos

60. Las metas finales de los 16 productos implementados han sido objeto de adecuaciones durante el ciclo del Programa. Por lo general, se han incrementado los valores de los indicadores, ya sea porque se han cumplido o porque se ha querido aumentar la ambición institucional. Así, por ejemplo, en el primer Informe Semestral 2023, se ha revisado y aumentado las metas aprobadas en la Revisión Sustantiva 001/2020, en aquellos casos donde éstas se han cumplido. También cabe hacer notar que esta Revisión Sustantiva ha suprimido el producto 6.1, relativo al desarrollo de la capacidad de PROINVEX para atraer nuevos negocios a nivel provincial, considerando el potencial de los sectores comercio e industria para generar inversiones y exportaciones.

61. Tomando en cuenta la versión actualizada, contenida en el Informe Semestral del período enero y julio de 2023, la evaluación ha realizado una valoración cuantitativa de los avances en las metas de los productos, considerando la siguiente escala: i) productos con metas cumplidas; ii) productos con avances mayores al 75 %; iii) productos con avances entre 50 y 74 %; iv) productos con avances menores del 50 %. Ver gráfico 4.



Fuente: elaboración propia, con datos de Informe semestral 2023 del Programa.

62. Como se puede observar en el gráfico anterior, la mayoría de productos del Programa (13 de 16) registran avances superiores al 50 %, incluyendo 2 que han cumplido sus metas y 2 con avances superiores al 75 %. Solo 3 productos registran avances menores al 50 %, a saber: i) Producto 9.1 Prioridades del Ministerio y del programa gestionadas efectivamente, 39,0 %; Producto 12.1 Panamá ha fortalecido su capacidad para administrar eficientemente los regímenes especiales vigentes en el territorio nacional, con 43,2 %; y Producto 13.1 Dirección General de Comercio Electrónico fortalecida y dotada del recurso humano y la tecnología para promover y supervisar el comercio electrónico en Panamá, con 37,3 %. Dado que faltan más de 2.5 años para finalizar el ciclo de duración, si bien no se ve riesgo de incumplimiento, se estima necesario hacer un esfuerzo especial para acelerar la ejecución de estos productos. En el Anexo 2, se podrá ver la matriz completa con el registro de avances en los 16 productos hasta el 31 de julio de 2023, fecha del último reporte.

#### 4.3.2 Nivel de contribuciones a resultados institucionales intermedios

63. Los 16 productos implementados por el Programa han contribuido al logro de avances en cuatro resultados institucionales o intermedios del MICI, que se expresan en mejoras en la prestación de los distintos tipos de servicios que le competen, según su marco normativo vigente.

- **Resultado institucional 1. Mejoradas capacidades institucionales para promover las exportaciones de empresas nacionales:** este resultado refleja avances en la capacidad de gestión del MICI para el fomento del comercio exterior y las exportaciones nacionales. Para ello, se ha apoyado en el uso de inteligencia comercial sobre los mercados y las oportunidades de cooperación que proveen los tratados comerciales firmados por el país, mediante la implementación de la plataforma informática INTELCOM. También ha reforzado la capacidad de gestión de los tratados vigentes y la ampliación de la apertura comercial del país. Algunos datos que muestran el avance de este resultados son los siguientes: i) Información actualizada en INTELCOM sobre las oportunidades de mercado de 78 países, incluyendo fichas técnicas detalladas; ii) identificación y presentación de cinco proyectos de cooperación técnica en marco de tratados. En adición, un análisis realizado durante el período del 27 de junio al 26

de julio de 2022, muestra el crecimiento de 8,9 % de usuarios y usuarias de la plataforma, originados en Panamá y otros destinos de la región como México, Estados Unidos, Perú, Colombia, Chile, Venezuela.<sup>31</sup>

- **Resultado institucional 2. Mejoradas capacidades institucionales para promover la inversión extranjera directa bajo los distintos regímenes vigentes:** considerando el papel clave que juega en la economía nacional, con el apoyo del Programa, el MICI dispone ahora de mejores capacidades para la atracción de la inversión extranjera, con énfasis en la IED bajo el régimen SEM y la industria fílmica internacional. Así mismo, trabaja en el posicionamiento del país para participar en el mercado internacional de producción de semiconductores. Entre otros, los siguientes datos muestran el avance en este resultado: los grupos empresariales con licencia SEM pasaron de 137, en 2019 (cuando inició el programa), a 185 en el primer semestre de 2023, lo que equivale a un incremento del 38 %; los ingresos por producciones cinematográficas internacionales realizadas en Panamá pasaron de 4,4 millones a 40,8 millones en el primer semestre de 2023.
- **Resultado institucional 3. Mejoradas capacidades institucionales para fortalecer la competitividad de empresas comerciales e industriales:** con el apoyo del Programa, el MICI ha implementado iniciativas de apoyo a empresas industriales nacionales, con énfasis en las siguientes actividades: procesamientos de alimentos; uso de herramientas digitales del comercio electrónico para el mercadeo y venta de productos. También ha mejorado notablemente sus capacidades de supervisión de las actividades mineras en el país, a cargo de personal técnico con conocimientos y herramientas tecnológicas actualizadas. Algunos datos que respaldan estos avances son los siguientes: más de 400 análisis y/o estudios realizados para verificar el cumplimiento de las normas nacionales de las concesiones mineras metálicas y no metálicas.
- **Resultado institucional 4. Mejoradas capacidades institucionales para incrementar la competitividad de MIPYMES lideradas por mujeres y otros grupos con desventajas sociales:** como parte de la política institucional de igualdad de género, el Programa ha facilitado el diseño y la implementación de iniciativas dirigidas a MIPYMES y emprendimientos liderados por personas de grupos de población en situación de vulnerabilidad, principalmente mujeres, jóvenes y personas de los pueblos indígenas. Se trata de Mujer Exporta, Agroindustria Competitiva, Artesano Digital, Emprendedor Digital, PYME exporta, Panamá Exporta. Algunos datos que respaldan este avance son los siguientes: 471 empresarios o emprendedores apoyados por los distintos programas para incrementar sus ventas y exportaciones.

#### 4.3.3 Nivel de avance del resultado institucional final y de resultados sectoriales

64. Con base en los 16 productos implementados, el Programa de Apoyo al MICI se ha propuesto al final de su ciclo de duración, el siguiente resultado final:

- *Al 2026, el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) es una institución moderna, eficiente y con capacidades fortalecidas para cumplir sus objetivos y programas tendientes al desarrollo y expansión de las actividades de comercio e industria, contribuyendo al desarrollo equitativo y sostenible del país.*

65. Aunque todavía faltan un poco más de dos años para finalizar su duración, la EMT ha triangulado datos que permiten asegurar que el Programa está en la ruta correcta y presenta avances notables que permitirá con alta probabilidad el logro del resultado final planificado. De manera específica, se ha observado un Ministerio con servicios de calidad, entregados de forma eficiente y

---

<sup>31</sup> INTELCOM 2023. Métrica de usuarios de la Plataforma Intelcom en junio-julio de 2023.

transparente por personal calificado, respaldado por tecnologías digitales actualizadas. Además, se puede distinguir una relación causal directa entre la mejora de los servicios y el incremento de la productividad y competitividad del comercio y la industria de Panamá, así como la inclusión en la oferta institucional de grupos de población con desventajas sociales. A nivel de resultados sectoriales, algunas evidencias recogidas son las siguientes:

- i. **Incremento de las exportaciones del país:** con el impulso de los servicios mejorados del MICI, las exportaciones del país aumentaron en los últimos tres años, estrechando la histórica brecha comercial existente. En 2019, las exportaciones de bienes ascendieron a 43,3 millones y en 2022 a 200,9 millones, principalmente impulsadas por las operaciones de la minería de cobre. Sin este rubro, las exportaciones también han crecido de los 43,3 millones en 2019 a 57,5 millones, en 2022.<sup>32</sup>
- ii. **Recuperación de la IED:** después de la caída por el impacto del COVID-19, en 2020, el país ha recuperado el nivel de inversión extranjera directa, alcanzando en 2022, 2,513 millones de dólares. Esta recuperación está asociada con el aumento del número de empresas multinacionales autorizadas en los distintos regímenes, señalada en la sección anterior.
- iii. **Incremento de las ventas e ingresos de las MIPYMES apoyadas:** la mejora de la competitividad de las MIPYMES para participar en los mercados nacional e internacional, incluido el uso de canales digitales, lograda con el apoyo del MICI y el Programa, ha significado en todos los casos consultados, un incremento entre 20 y 30 % en el volumen de ventas y de ingresos de los propietarios o socios.
- iv. **Incremento de los empleos en las MIPYMES apoyadas:** el aumento de la producción destinada a los mercados nacional e internacional, ha significado un incremento en los empleos directos e indirectos generados por las MIPYMES apoyadas por los programas del MICI. Por ejemplo, una de las empresas consultadas reportó un aumento de 4 a 16 empleos, representando un incremento del 300 %.
- v. **Percepción de confianza institucional:** el 100 % de los casos de MIPYMES consultadas opinaron de forma positiva sobre la calidad de los servicios recibidos del MICI, resaltando, entre otros atributos: i) calidad del personal técnico; ii) alto nivel de compromiso e implicación del personal en los objetivos de las empresas; iii) integralidad del acompañamiento técnico: plan de negocios, manufactura, mercadeo y exportaciones. La percepción positiva sobre el MICI también ha sido compartida por la mayor parte de actores externos entrevistados, tanto del sector público como privado.
- vi. **Aportes a metas nacionales de ODS:** considerando las contribuciones anteriores, el programa ha contribuido a las metas de los siguientes ODS: Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas; Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces e inclusivas a todos los niveles.

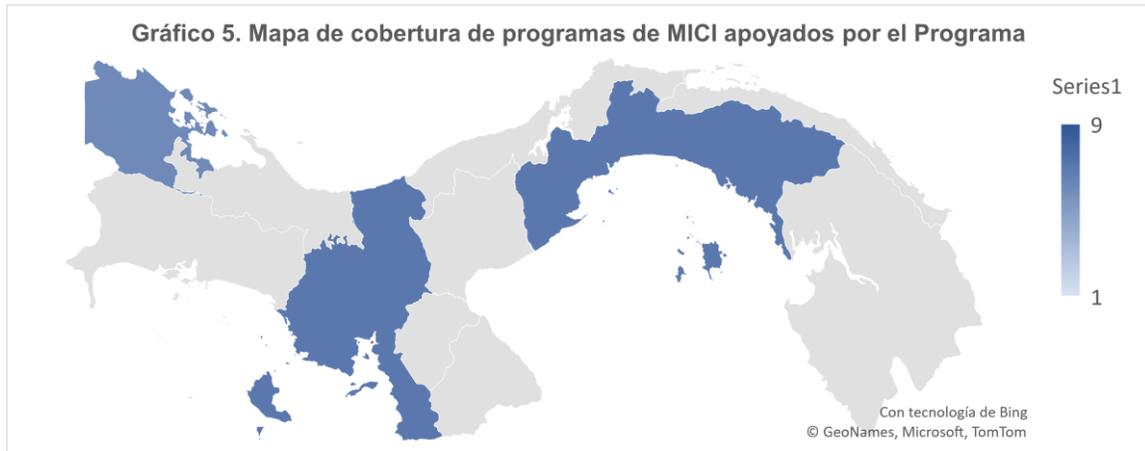
66. La evaluación también observó la existencia de una potencial contribución de los servicios mejorados del MICI a resultados nacionales de desarrollo sostenible e inclusión social. Sujetas a

---

<sup>32</sup> INTELCOM-MICI 2023. Resumen Estadístico del Desempeño de las Exportaciones de Bienes de Panamá en Enero de 2023.

observación y medición sistemática por parte del Programa, las principales conexiones identificadas son las siguientes:

- i) **Reducción de desigualdades territoriales:** los programas de apoyo directo a empresas implementado por el MICI, con el apoyo del Programa ha distribuido beneficios a empresarios, empresarias y personas emprendedores de comunidades de todo el país, incluyendo provincias y comarcas indígenas. Con visión estratégica de largo plazo, se trata de un esfuerzo que está contribuyendo a la reducción de las desigualdades territoriales bien conocidas del país. Aunque sigue existiendo una concentración en Panamá y Panamá Oeste, el mapa muestra la cobertura territorial de los seis programas implementados a la fecha, algunos, como Mujer Exporta, hasta en tres ediciones. Gráfico 5.



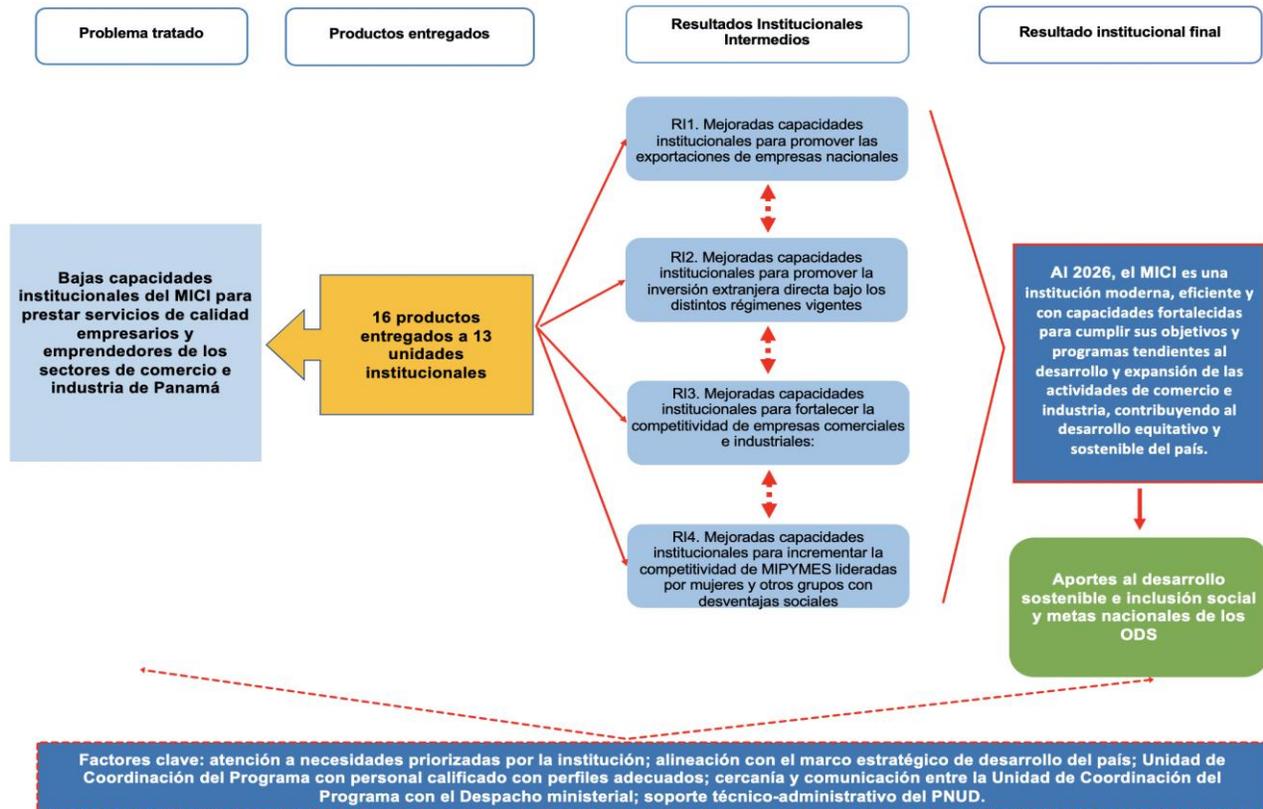
Fuente: elaboración propia, con datos de la Unidad Coordinadora del Programa. 2023.

- ii) **Reducción de desigualdades de género en los sectores de comercio y la industria:** los programas Mujer Exporta e Agroindustria Competitiva ha priorizado a empresas de mujeres con potencial de exportación, promoviendo una mayor inclusión de este grupo de población en ambos sectores. A nivel de las unidades empresariales, también se observó una mayoritaria fuerza laboral de mujeres en el personal encargado de labores de manufactura y ventas. Por ejemplo, en Panamá Blue, una empresa dedicada a la producción y exportación de agua de manantial, se reportaron 16 empleos directos, de los cuales 9 son ejercidos por mujeres.

- iii) **Cumplimiento de normativas ambientales:** los servicios mejorados de la Dirección Nacional de Recursos Minerales han fortalecido sus roles de control y supervisión de las actividades de minería metálica y no metálica en el territorio nacional, asegurándose de que cumplan con las normas y los compromisos globales de medio ambiente firmados por el país. Como parte de esta labor, ha elaborado hasta ahora 25 documentos de análisis o estudios sobre dichas actividades. Además, se ha asegurado que las MIPYMES apoyadas cumplen con los requisitos de una producción limpia, con bajas emisiones GEI.

67. Con base en el análisis de la información por los distintos métodos empleados y los estándares de la GBR, la figura 2 presenta la interpretación del modelo de intervención del programa, haciendo visible las principales relaciones causales, desde el problema tratado hasta el resultado institucional final esperado y sus potenciales efectos en el desarrollo sostenible inclusivo del país, así como los factores clave que han influido hasta ahora.

Figura 2. Interpretación orientada a resultados del modelo de intervención del programa



Fuente: elaboración propia. Evaluación Intermedia del Programa Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del MICI. 2023.

#### 4.3.4 Factores clave y áreas de mejoras

68. El nivel de eficacia registrado por el Programa a mitad del ciclo de duración está influido por un grupo de factores relacionadas con el diseño y la gestión. A nivel de diseño, vale resaltar la participación del personal directivo y técnico de las unidades institucionales en la identificación y priorización de sus necesidades de apoyo. Además de asegurar la pertinencia, este nivel de participación ha facilitado un alto nivel de apropiación y compromiso con los cambios promovidos. En adición, se debe mencionar la potencial eficacia de los productos elegidos para influir de manera directa en la mejoras de las capacidades de prestación de servicios. A nivel de gestión, un factor clave ha sido la cercanía del equipo de la Unidad de Coordinación con el Ministro, lo que ha facilitado la comunicación, coordinación y la toma de decisiones oportunas.

69. El diseño y la gestión del Programa presenta áreas de mejoras que, si se implementan, podrían potenciar una mayor eficacia en el logro de los resultados institucionales y en la contribución a indicadores de desarrollo sostenible e inclusión del país. Se trata de las siguientes:

- i. **Estructura del marco de resultados:** conforme los criterios del método de GBR, la información recogida evidenció la necesidad de formular resultados institucionales intermedios asociados a la mejora de capacidades en áreas específicas, de tal manera que se visibilice la agregación de valor de los productos a dichas mejoras. En consecuencia de esta medida, se requiere diseñar indicadores y metas para medir los avances y el logro de estos resultados. Además, se necesita realizar el mismo ejercicio para medir el resultado final. Ambas medidas contribuirían a mejorar las condiciones de “evaluabilidad” de la evaluación de final de ciclo.

- ii. **Monitoreo de aportes a resultados nacionales de desarrollo:** en complemento con el reforzamiento de la GBR en la estructura lógica del modelo de intervención, se observa la importancia de apoyar al MICI en el diseño de indicadores para medir sus aportes a indicadores de desarrollo sostenible e inclusión social, como por ejemplo, reducción de las desigualdades de género y los desequilibrios territoriales e incremento de la participación de los sectores de comercio e industria en el PIB nacional. Además de facilitar la gestión del monitoreo y evaluación, los datos registrados podrían ser empleados como insumos de comunicación pública para posicionar al MICI a nivel de la Administración Pública y frente a la opinión pública nacional.
- iii. **Coordinación con actores clave del ecosistema relacional del MICI:** la coordinación y sinergias con otros actores vinculados al ámbito temático tratado es un factor de eficacia de un programa de desarrollo. Como se ha mencionado en la sección de Coherencia, estos vínculos, bien gestionados, podrían potenciar el logro de los resultados planificados y no planificados por el Programa, incrementando su impacto en los sectores atendidos y en el desarrollo del país.
- iv. **Sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje:** en contraste con el desarrollo extensivo de infraestructura informática, el Programa de Apoyo al MICI carece de un sistema para el monitoreo, la evaluación y el fomento del aprendizaje institucional, que permita recoger, reportar y divulgar de manera automatizada los avances en las metas de los productos por parte de las unidades institucionales que los implementan. De hecho, se trata del comentario o riesgo más mencionado en el último reporte semestral de metas. Por ejemplo: “falta de presupuesto y personal capacitado para llevar un registro y control de la documentación y datos.”<sup>33</sup> Además, se requiere una metodología para gestionar el proceso de producción y comunicación de la información. Entre otros beneficios, este sistema permitiría recoger datos sobre los aportes del MICI al logro de resultados nacionales de desarrollo.

#### 4.4 Enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

70. La promoción de la igualdad de género en las acciones de desarrollo está respaldada por un amplio marco normativo internacional y nacional que buscan reducir las desigualdades de las mujeres en el ejercicio de los derechos y el acceso a beneficios sociales, en razón de patrones culturales enraizados en las culturas nacionales. También está contenida en las metas del ODS 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. PNUD también dispone de una serie de estándares, lineamientos y herramientas para asegurar la igualdad de género en su programación de país y en el portafolio de proyectos de las distintas áreas.

71. Aunque, por lo general, se asume como parte de la variable Pertinencia, considerando el peso asignado por el programa evaluado, se ha dedicado el presente apartado específico para valorar el grado en que el diseño y la implementación de sus productos ha incorporado el enfoque de igualdad de género.

**Hallazgo principal.** *El Programa ha logrado fortalecer de manera significativa la capacidad del MICI para la integración el enfoque de igualdad de género en los servicios prestados a las personas y empresas de los sectores de comercio e industria, contribuyendo a cambios estructurales que favorecen una mayor participación de las mujeres en los sectores de comercio e industria y el ejercicio pleno de sus derechos.*

<sup>33</sup> Informe Semestral 2023 del Programa. Ministerio de Comercio e Industria (MICI) y PNUD Panamá.

#### 4.4.1 Calificación inicial GEN 2

72. El Marcador de Igualdad de Género (GEN, por sus siglas en inglés) es un instrumento adoptado por el PNUD para el seguimiento de las contribuciones de las iniciativas o inversiones implementadas a la reducción de las desigualdades de género que afecta a las mujeres en todos los ámbitos de las sociedades. El marcador establece una escala de 4 cuatro categorías, a saber:

- GEN 0: la acción no considera las necesidades distintas de hombres y mujeres ni se propone a contribuir a la igualdad de género y tampoco a reproducir las brechas existentes.
- GEN 1: se espera que la acción contribuye de manera limitada a la igualdad de género, pero sin que exista una transversalización del enfoque en la fase de diseño.
- GEN 2: la igualdad de género es un objetivo “importante y significativo” de la acción y, por tanto, se espera un cambio en favor de la igualdad de las mujeres, “contando con indicadores para medirlo”.
- GEN 3: el objetivo principal o razón de ser de la acción es reducir las desigualdades de género y empoderar a las mujeres.

73. En la fase de diseño, el Programa fue calificado con la escala GEN 2 del marcador de género, en virtud de la importancia asignada en el diseño e implementación de los productos, considerando la desagregación de metas entre hombres y mujeres. No obstante, con base en la evidencia recogida, esta evaluación considera que la ambición de igualdad de género del Programa ha ido más allá del criterio de la calificación de GEN 2, por cuanto se ha podido observar un sólido compromiso con la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres tanto en la estructura funcional del MICI como en los sectores de industria y comercio del país.

74. De acuerdo a lo anterior, se puede decir que, si bien en estricto sentido, no constituye su objetivo principal, la búsqueda activa de la igualdad de género está siendo considerada como un factor clave para lograr un MICI moderno, eficiente y con capacidades fortalecidas para cumplir sus mandatos sectoriales y contribuir al desarrollo sostenible y equitativo del país, tal cual lo plantea su objetivo general. Es decir: la igualdad de género forma parte intrínseca de su objetivo general, por lo que su escala está más cerca de GEN 3 que de GEN 2, como se verá en el análisis de evidencias que sigue a continuación. En este sentido, la herramienta muestra cierta insuficiencia para reflejar y justificar la ambición de género del Programa y del MICI.

#### 4.4.2 Acciones de inclusión del enfoque de igualdad de género

75. El Programa ha implementado acciones transversales y específicas para incorporar el enfoque de igualdad de género en el diseño y la implementación de los productos planificados, el funcionamiento de las unidades institucionales del MICI y el acceso de la población a los servicios institucionales. A continuación, las principales medidas implementadas.

- i. **Desagregación de usuarios/as por género:** como criterio general, el Programa desagregado las metas de los 16 productos, estableciendo métricas de participación de hombres y mujeres en los beneficios. Por ejemplo: 150 empleos generados en virtud de producciones cinematográficas extranjeras, distribuidos de manera igualitaria (75/75) entre hombres y mujeres; 600 MIPYMES y/o emprendedores/as capacitados en comercio electrónico, siendo 300 mujeres. También ha apoyado a las unidades institucionales para hacer sensible la dimensión de género en las estadísticas o estudios realizados sobre actividades del sector. Por ejemplo: informes de identificación de obstáculos para el comercio internacional, incluyendo a las participantes en el programa Mujer Exporta.

- ii. **Priorización de mujeres en el acceso a los beneficios del programa:** además de promover la paridad de género, cuando ha sido factible, el Programa ha favorecido de manera prioritaria la participación de las mujeres en los beneficios, especialmente en las actividades de capacitación. Por ejemplo: 116 mujeres y 114 hombres capacitados en temas de relevancia para el fortalecimiento de la industria; 70 funcionarios/as capacitadas en gestión de recursos minerales (34 hombres/36 mujeres). A nivel del personal directivo del MICI, también se ha observado a más mujeres en posiciones de dirección de las unidades institucionales participantes. En otro caso, el Programa Agroindustria Competitiva, en su segunda edición, ha beneficiado a más mujeres que hombres (68/22), lo que resulta relevante, considerando que se trata de un sector en el que predominan los hombres.
- iii. **Programas y servicios diseñados específicamente para mujeres emprendedoras:** como medida afirmativa, con el apoyo del Programa, el MICI ha diseñado e implementado el Programa Mujer Exporta, con el objetivo de fortalecer la internacionalización de los productos de MIPYMES lideradas por mujeres. En los primeros tres ciclos o versiones del programa, se han beneficiado 60 mujeres exportadoras de siete provincias, incluyendo cinco del interior del país: Chiriquí, Veraguas, Coclé, Bocas del Toro y Herrera. En algunos casos, se han incluido a mujeres indígenas empresarias o emprendedoras de los pueblos Embera, Ngäbe-buglé y Guna, lo que representa una contribución a otros pliegues de desigualdad: reducción de las desigualdades de género de las mujeres indígenas en razón de su pertenencia étnica-cultural.
- iv. **Institucionalización del enfoque y cultura de Igualdad de género:** bajo la dirección directa del Despacho Superior, el MICI implementa el Plan de Acción para la Igualdad de Género. Hasta el momento de la evaluación intermedia, se ha implementado el 25 % de las acciones planificadas. Además del plan, se observa en el interior del ministerio un proceso emergente de tejido de una cultura institucional de igualdad de género, que representa un paso fundamental para asegurar la consolidación y sostenibilidad de los esfuerzos impulsados con el apoyo del Programa. Algunos hechos que evidencian este hallazgo son los siguientes: i) existencia de lenguaje inclusivo en las conversaciones y narrativas cotidianas; ii) autoafirmación de las mujeres en posiciones directivas de las unidades institucionales; iii) percepción de la participación de las mujeres en puestos directivos como algo regular o normal.

#### 4.4.3 Principales contribuciones resultados de igualdad de género

76. Aunque todavía son incipientes, las medidas adoptadas por el Programa muestran contribuciones significativas a cambios estructurales o resultados hacia la igualdad de oportunidades de las mujeres en el funcionamiento institucional del MICI y los sectores de comercio e industria del país. Las principales contribuciones observadas son las siguientes:

- i. **Reducción de desigualdades de género y empoderamiento de las mujeres en las estructuras de decisión del MICI:** las mujeres han asumido un claro liderazgo en los puestos de dirección de la mayor parte de unidades institucionales participantes en el programa. De manera complementaria, este cambio se debe, por un lado, a la existencia de profesionales calificadas en los temas del MICI y, por otro lado, a la política institucional activa de promoción de la igualdad de género. Es decir, se ha logrado un empalme de la oferta y demanda de profesionales en condiciones de igualdad de género.
- ii. **Empoderamiento de las mujeres exportadoras:** durante las entrevistas realizadas, se pudo observar la imagen de mujeres empoderadas que ejercen el liderazgo de sus empresas para elevar su competitividad y exportar sus productos a mercados internacionales. En todos los casos, se hizo evidente la capacidad empresarial sostenido por un notable entusiasmo y la firme convicción de llevar sus negocios a otro nivel. En lo

que parece un efecto sinérgico, las empresarias han integrado casi de manera natural una política preferencial de contratación de mujeres dentro la fuerza laboral de sus empresas.

- iii. **Reducción de brechas de desigualdad en la agroindustria y comercio:** dados los múltiples roles tradicionales ejercidos y los estereotipos del imaginario social en el sector agrícola, las mujeres tienen menos oportunidades de participación en las actividades procesamiento industrial y comercialización de alimentos. Con el apoyo del Programa, el MICI ha beneficiado a más de 100 mujeres emprendedoras o empresarias de MIPYMES, en 9 provincias del país. También ha beneficiado a mujeres artesanas, mediante el apoyo para el uso de canales digitales de mercadeo de sus productos.

#### 4.4.4 Calificación del marcador de resultados de género

77. Además del marcador GEN empleado en la fase de diseño, el PNUD utiliza la Escala de Eficacia de los Resultados en materia de Género (GRES, por sus siglas en inglés) en las evaluaciones de programas y proyectos. La escala está formada por cinco niveles, que son los siguientes:

- Nivel 1. Negativo, que se refiere a consecuencias negativas del proyecto en la igualdad de género.
- Nivel 2. Insensible, que se refiere a que el proyecto no prestó atención al género ni consideró las distintas necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas.
- Nivel 3. Orientado, que se refiere a búsqueda de la paridad de hombres y mujeres en el acceso a los beneficios.
- Nivel 4. Sensible, que valora el abordaje de las distintas necesidades de hombres y mujeres y poblaciones marginadas, así como la distribución igualitaria de recursos.
- Nivel 5. Transformador, que valora contribuciones al cambio de normas, valores culturales y estructuras de poder, que originan las desigualdades de género.<sup>34</sup>

78. De acuerdo a los criterios de esta escala, con base en los hallazgos identificados, se considera que el Programa merece una calificación de Nivel 5, tomando en cuenta que no solo es sensible a las necesidades distintas de hombres y mujeres, sino ha apoyado al MICI en la adopción de una política y la construcción de una cultura institucional orientada a cambios en factores estructurales que generan las desigualdades de género. Por ejemplo: el acceso a espacios de poder y de toma de decisiones, tanto en el funcionamiento de la institución como en los sectores de comercio e industria.

79. Aunque estas contribuciones todavía no están consolidadas, se valora que los esfuerzos están bien orientados hacia estos resultados y merecen ser reforzados hacia el final del ciclo de duración del programa. Algunas áreas de oportunidad de mejoras son las siguientes: i) estudio sobre las condiciones y brechas de desigualdad de género existentes en los sectores de industria y comercio; ii) producción de información y conocimiento sensible a género, como por ejemplo: encuestas para el desarrollo de una base de datos de la actividad del comercio electrónico en el país; iii) análisis o estudios sobre las actividades mineras concesionadas en el país. También se podría promover la participación de las MIPYMES apoyadas para la certificación del Sello de Género o beneficios adicionales en los mercados internacionales por el valor que representa la incorporación del enfoque de igualdad de género en los procesos de producción de las mercancías y los servicios exportados.

---

<sup>34</sup> IOE PNUD. Escala de eficacia de los resultados en materia de género (GRES): nota de orientación metodológica.

#### 4.5 Eficiencia en el empleo de los recursos del programa

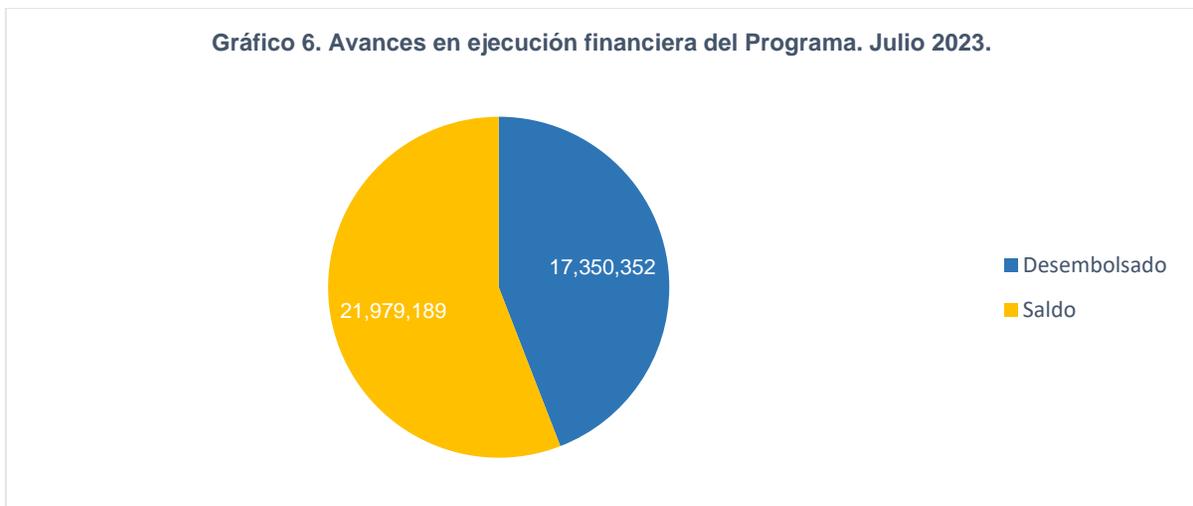
80. Las preguntas de la evaluación consideraron las siguientes variables en el análisis de la eficiencia del Programa: i) niveles de ejecución de los recursos financieros; ii) Uso económico, apropiado y oportuno de los recursos (personal, presupuesto, tecnologías; iii) Calidad del soporte técnico y administrativo-financiero del PNUD; iv) Idoneidad del modelo y los instrumentos de gestión.

**Hallazgo principal.** El Programa de Apoyo al MICI ha empleado los recursos disponibles de manera costo-eficiente, transparente y oportuna para lograr los avances registrados en los 16 productos y el resultado final esperados, así como contribuciones relevantes a resultados institucionales, sectoriales y nacionales de desarrollo. Sin embargo, se observan la necesidad de mejorar la manera en que se registran, reportan y comunican dichos avances.

81. El Programa ha realizado un uso eficiente de los recursos que se han dispuesto para la implementación de los 16 productos y el resultado institucional planificados. Este hallazgo se fundamenta en un conjunto de hechos, entre los cuales vale resaltar los siguientes: i) 44,0 % de ejecución del presupuesto hasta julio de 2023, lo que se considera razonable, en virtud de que aún faltan 3,5 años para finalizar su ciclo; ii) nivel de ejecución interanual sostenido, incluso durante la pandemia del COVID-19, cuando fue mayor que otros años, debido a la migración digital de los servicios del MICI; iii) uso económico, apropiado y oportuno de los recursos para lograr el avance en las metas planificadas y contribuciones no previstas a resultados institucionales y de desarrollo; iv) calidad del equipo profesional de la Unidad de Coordinación y del soporte técnico, administrativo y financiero del PNUD. En adición, se estima que Sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje agregaría valor a los instrumentos de gestión del ciclo de programación y sumaría a la eficiencia en el manejo de los recursos ejecutados.

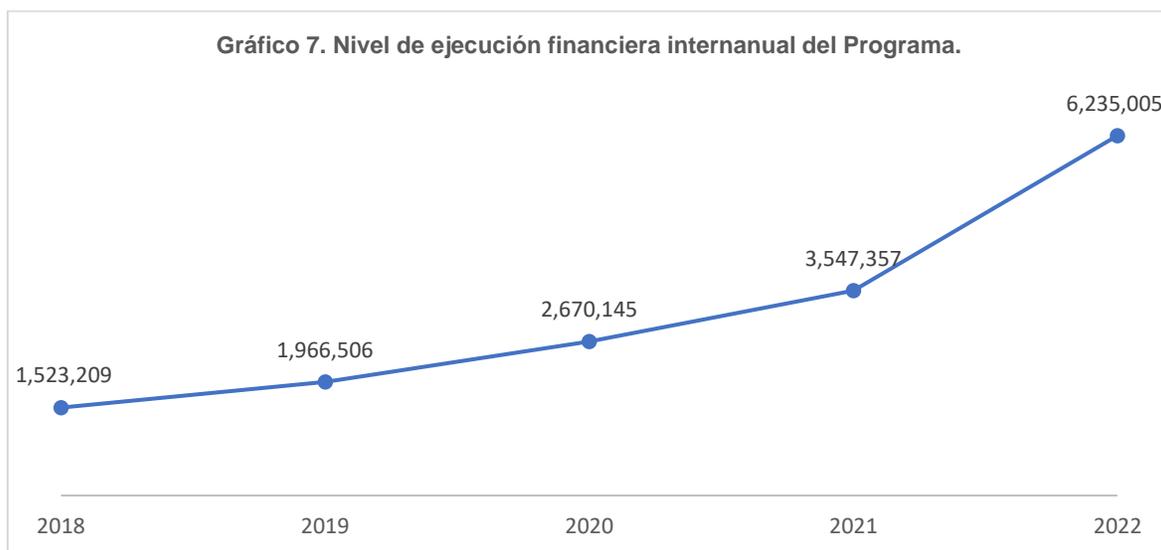
##### 4.5.1 Niveles de ejecución de los recursos financieros

82. De acuerdo a la Revisión Sustantiva 001/2020, el Programa ha dispuesto de 39.329,550 millones para la contratación del personal de la Unidad de Coordinación y especialistas de apoyo, así como para las inversiones directas en la mejora de los servicios de las unidades del MICI participantes. Hasta el 31 de julio de 2023, se habían desembolsado un poco más 17,3 millones, equivalentes al 44,0 % del total de recursos, quedando un saldo correspondiente al 56 %, que se esperan ejecutar en lo que resta de 2023 y los siguientes tres años (2024-2026). Gráfico 6.



Fuente: elaboración propia, con datos de la Unidad de Coordinación del Programa. Julio 2023.

83. La ejecución financiera interanual muestra una tendencia creciente desde 2018 hasta diciembre de 2022. En un dato llamativo, la ejecución un 35,8 % creció incluso durante la pandemia del COVID-19, lo que muestra la adecuada adaptación del programa a las condiciones de funcionamiento digital del MICI. En el período post COVID 19, la ejecución financiera ha ido creciendo significativamente, en congruencia con la aceleración de las metas físicas de los productos, siendo 2022, un año récord con más de 6.2 millones desembolsados. Ver gráfico 7.



Fuente propia, con datos de la Unidad de Coordinación del Programa. Julio 2023.

#### 4.5.2 Uso económico, apropiado y oportuno de los recursos

84. Los recursos puestos a disposición por el MICI para la ejecución del Programa han sido ejecutados de manera económica, apropiada y oportuna para el logro de los productos y el resultado final planificado. En general, el personal directivo de las unidades valora la forma organizada y fluida en la que se ejecutan los recursos. De acuerdo a la evidencia triangulada, sin el Programa, esto no habría sido posible, debido a que, pese a la gestión de la Dirección de Compras, no se habría logrado ejecutar las compras a tiempo, debido a la cantidad y el tiempo empujado por los procedimientos oficiales, que, en algunos casos, llevaría hasta 1.5 años.
85. Con el apoyo del Programa, las unidades institucionales formulan y registran sus requerimientos en el POA de cada año natural. Una vez aprobado, las actividades se van ejecutando conforme lo planificado, recibiendo sin demoras los recursos para las inversiones necesarias. Sin embargo, en un efecto no deseado, la calidad de la ejecución de las inversiones a través del Programa ha generado una especie de dependencia externa del MICI para cumplir con la producción y entrega de los servicios con los niveles de eficiencia alcanzados.
86. Además de la fluidez administrativa y la entrega oportuno de los insumos, la evaluación también pudo comprobar el uso apropiado y transparente de los recursos por parte de las unidades implementadoras. Para ello, se ha empleado los siguientes instrumentos de programación, control y rendición de cuentas: POA, para la planificación y programación del gasto; informes mensuales y anuales para reportar avances en metas físicas y financieras; Conbinet Delivery Report (CDR); auditorías anuales. Además, mediante el instrumento Revisión Sustantiva, ha logrado movilizar más de 6 millones de dólares adicionales para financiar los nuevos productos y metas priorizados por el Ministerio.

#### 4.5.3 Calidad del soporte entregado por el PNUD

87. Las unidades institucionales del MICI han valorado de forma unánime la calidad del soporte técnico, administrativo y financiero recibido del PNUD, a través de la Unidad de Coordinación del Programa. “Los recursos han sido administrados de manera transparente y ágil”, al punto “que habría sido muy difícil, que el MICI lo lograría sin este apoyo”.<sup>35</sup> En este sentido, se ha dicho que el PNUD ha sido un “socio estratégico confiable y eficiente” para lograr la modernización de los servicios del MICI a los distintos grupos de usuarios.
88. En todas las entrevistas, se insistió que las inversiones realizadas no habrían sido posible a través de los mecanismos de la Administración Pública panameña establecidos en el marco legal vigente. Uno de los ejemplos compartidos, se refiere al proceso de adquisición de infraestructura y tecnología para el cambio de telefonía por Vos IP en las oficinas regionales, que inició hace tres meses, habiendo llegado al punto de selección de los proveedores. Además del ahorro de tiempo, este apoyo le representará al MICI un ahorro estimado 100 % en la factura de telefonía mensual. La oportunidad de acceso a perfiles de expertos nacionales e internacionales, la vinculación con objetivos de desarrollo sostenible e inclusión social y el apoyo a la continuidad de un ciclo de gobierno a otro, también ha sido contribuciones bien calificadas por los actores consultados.

#### 4.5.4 Idoneidad del modelo e instrumentos de gestión

89. Como parte fundamental de la gobernanza del programa, la Junta del Proyecto ha funcionado como previsto en los documentos de diseño, mediante el cumplimiento de sus respectivos roles. A nivel más técnico-operativo, el rol de la Unidad de Coordinación y el equipo de especialistas temáticos también ha sido un factor de eficiencia para el logro de los avances identificados por el presente informe. Como indicado antes, la cercanía de esta unidad con las autoridades del ministerio ha sido un acierto, tanto como la calidad del equipo que la integra.
90. A pesar del buen desempeño observado, se estima que una de las áreas de mejoras en la gestión del ciclo del Programa, podría ser el diseño e implementación de un Sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje, ajustado a los estándares de calidad del PNUD. Esta herramienta permitiría lograr un enfoque combinado de registro de avances en los productos y las contribuciones a resultados institucionales y resultados nacionales de desarrollo, como planteado en el análisis de la variable Eficacia.

### 4.6 Sostenibilidad del programa

91. De acuerdo a las buenas prácticas de evaluación en la región, la sostenibilidad de un programa/proyecto de desarrollo está dada por cuatro factores principales: i) Nivel de apropiación de los resultados por los beneficiarios principales; ii) Nivel de capacidades desarrolladas en los grupos de población participantes; iii) Nivel de disponibilidad de recursos financieros para sostener y, en lo posible, replicar y escalar los resultados; iv) Existencia de un entorno político institucional propicio para la continuidad de los cambios o resultados obtenidos por el proyecto/programa.
92. Para hacer una valoración tan objetiva como posible, la presente evaluación ha elaborado una escala de 0 10 a puntos para calificar el grado de sostenibilidad del Programa, considerando la información obtenida sobre los cuatro criterios definidos, la información y el análisis contrastado con otras experiencias de proyectos evaluados en la región.

---

<sup>35</sup> PNUD-MICI 2023. Entrevistas a actores clave. Evaluación de Medio Término del Programa Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del MICI.

**Tabla 6. Escala de valoración de la sostenibilidad del programa**

| No. | Escala de valoración         | Ponderación |
|-----|------------------------------|-------------|
| 1   | Alto nivel de sostenibilidad | 8-10 puntos |
| 2   | Sostenibilidad media         | 5-7 puntos  |
| 3   | Baja sostenibilidad          | 3-6 puntos  |
| 4   | Ninguna sostenibilidad       | 0-2 puntos  |

93. A continuación, el análisis de los hallazgos de principales sobre los cuatro criterios y más adelante, la tabla con los resultados de la aplicación de la escala de ponderación.

*Hallazgo principal. Los productos y resultados del Programa de Apoyo al MICI presentan un alto potencial de sostenibilidad, tomando en cuenta los criterios examinados: apropiación por los beneficiarios, capacidades instaladas, recursos financieros disponibles y entorno político-institucional propicio. Sin embargo, mirando hacia el futuro, en un escenario sin apoyo del Programa ni del PNUD, el MICI no tendría capacidades suficientes para sostener estos procesos, debido a factores estructurales que limitan la inversión pública por cuenta del Estado.*

#### 4.6.1 Nivel de apropiación de los resultados

94. El nivel de apropiación de las mejoras en la prestación de los servicios del MICI es muy alto y se expresa desde el Despacho Superior hasta el personal directivo y técnico de las unidades institucionales. Todas las personas consultadas están satisfechas con los cambios generados por el Programa y, en muchos casos, consideran que ha marcado un punto de inflexión en la vida institucional del ministerio.

95. Las personas beneficiarias finales de los programas implementados se sienten “dueños/as” y orgullosos/as de los procesos de cambio obtenidos con el apoyo del MICI y del Programa: por ejemplo, incremento del volumen de producción, las ventas y los ingresos; acceso a mercados internacionales para sus productos. En todos los casos, las beneficiarias del Programa Mujer Exporta se sienten seguras de que pueden continuar creciendo con sus propias fuerzas. Igual percepción se observó en industriales hombres consultados.

#### 4.6.2 Nivel de capacidades instaladas

96. Aunque con variantes, el nivel de capacidades instaladas en las unidades institucionales se considera suficiente para atender las demandas de los usuarios y las usuarias en la actualidad. Por ejemplo: personal especializado de calidad; infraestructura y herramientas informáticas; mobiliario y equipos. A pesar de ello, en un contexto evolutivo, se requiere la permanente actualización del hardware y software de las plataformas informáticas, así como del marco conceptual, político-normativo y metodológico para continuar dando servicios de calidad a los sectores de industria y comercio. Además, habría que tomar medidas para mitigar el impacto de la probable pérdida de talento humano, como consecuencia inercial del cambio de gobierno en 2024.

97. También se observan áreas que requieren un refuerzo importante, como por ejemplo, planificación estratégica y presupuesto orientado a resultados; monitoreo y evaluación orientado a resultados, más allá de los productos entregados; comunicación y visibilidad; gestión e intercambio del conocimiento interinstitucional e intergubernamental; gestiones de las redes de actores públicos y privados del ecosistema institucional.

98. A nivel de los beneficiarios finales, si bien el nivel de capacidades parece suficiente en la actualidad, sería deseable continuar con el seguimiento y el acompañamiento del proceso de crecimiento de las empresas apoyadas. Esto resulta más crítico, en los casos de MIPYMES y

emprendedores con menor nivel de desarrollo empresarial y de capacidades comerciales para acceder a los mercados nacional e internacional.

99. Sin embargo, la posibilidad real de sostenibilidad de que capacidades institucionales instaladas, con las mejoras mencionadas, está profundamente desafiada por un factor estructural de la Administración Pública panameña: la ausencia de capacidad para gestionar la inversión en las instituciones del Estado, con los estándares de eficiencia requeridos. Este hecho ha sido reconocido por todas las unidades y el propio Despacho Superior, al afirmar que “sin el apoyo del Programa, no habría sido posible el nivel de mejoras logrado en los servicios del MICI”. En este sentido, expresado de manera paradójica, se puede decir que el “Programa puede estar siendo víctima de su propio éxito”.

#### 4.6.3 Disposición de recursos financieros

100. La disponibilidad de recursos financieros para sostener y continuar el proceso de modernización del MICI no se ve por ahora como un factor a considerar por el personal directivo de las unidades institucionales y el Despacho Superior. A juicio del evaluador, esta percepción está asociada a que el programa tiene suficiente presupuesto para completar su ciclo de duración. No obstante, como se trata de un presupuesto público, siempre está sujeto a la variable de ingresos del Estado, ya sea por la vía de la recaudación tributaria o los ingresos de los activos nacionales, notablemente El Canal de Panamá.

101. En cuanto a las MIPYMES participantes en los programas de apoyo, como Agroindustria Competitiva y Mujer Exporta, el panorama de sostenibilidad financiera no parece tan seguro. El principal desafío sigue siendo el acceso a crédito en la banca nacional. Aunque los programas de apoyo del MICI, en algunos casos consultados, les ha otorgado un aval para préstamos, las aprobaciones todavía están en proceso. La inversión en sus proyectos empresariales, no es vista como una opción a considerar por la mayoría empresas, debido al grado de apropiación y fidelidad con el esfuerzo emprendedor individual y la marca de sus productos.

#### 4.6.4 Entorno político-institucional propicio

102. Ninguno de los actores institucionales consultados ven en la campaña electoral y el cambio de ciclo de gobierno del próximo año como factor de riesgo de la sostenibilidad de los procesos de cambio promovidos por el programa. Nadie ve políticamente viable que las distintas opciones políticas reduzcan la atención prioritaria al MICI, considerando el peso relativo que los sectores de industria y comercio tiene en la economía nacional, así como el capital reputacional basado en la percepción de que se trata de una institución que funciona bien y cumple con sus mandatos de manera eficiente.

103. Tomando en cuenta los hallazgos anteriores, el grado de sostenibilidad del Programa se ha estimado en 9,0 puntos, sumando y promediando los valores de cada uno los cuatro criterios utilizados en el análisis, pero sin considerar el factor estructural de la escasa capacidad de inversión de la Administración Pública panameña, debido a que está fuera de su control e incluso fuera del control del propio MICI. Vistos de forma individual, el criterio mejor valorado es el Nivel de apropiación de los resultados por los beneficiarios y las beneficiarias principales (unidades institucionales y MIPYMES).

**Tabla 7. Ponderación de sostenibilidad del programa.**

| No. | Escala de valoración   | Puntos            |
|-----|--|-------------------|
| 1   | Nivel de apropiación de los resultados por los beneficiarios principales | 10 puntos         |
| 2   | Nivel de capacidades desarrolladas en MICI y beneficiarios finales       | 8,5 puntos        |
| 3   | Nivel de disponibilidad de recursos financieros                          | 8,5 puntos        |
| 4   | Entorno político-institucional propicio                                  | 9 puntos          |
|     | <b>Grado de sostenibilidad</b>   | <b>9,0 puntos</b> |

104. Si bien el grado de sostenibilidad potencial del Programa es muy alto, en el corto plazo, se observa la necesidad de diseñar e implementar una estrategia de sostenibilidad para asegurar que este positivo escenario se mantenga y consolide, especialmente de cara a la transición del nuevo gobierno. Algunas medidas discutidas con el equipo de coordinación del Programa, son las siguientes: i) elaboración de llineamientos para retención de personal técnico clave de unidades institucionales; ii) identificación y gestión de red de expertos sectoriales (nacionales, regionales, internacionales); iii) fortalecer comunicación, visibilidad e intercambio de conocimiento; iv) diseño e implementación de protocolo de transición del equipo institucional del nuevo gobierno.

## 5. Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones

105. La Evaluación de Medio Término (EMT) del Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del Ministerio de Comercio e Industrias es se propuso el siguiente objetivo: *Analizar los avances en los resultados planificados, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, con el fin de informar a los socios y beneficiarios y tomar decisiones pertinentes y oportunas para asegurar el logro y la sostenibilidad de los resultados planificados.* Para cumplir este objetivo, conforme los lineamientos del PNUD, fueron analizadas cinco variables establecidas por CAD/OCDE para la evaluación de acciones de apoyo al desarrollo: Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia, Sostenibilidad. Aunque formalmente está incluida en la variable Pertinencia, considerando su importancia, se realizó un análisis específico de la inclusión del enfoque de igualdad de género. Con base en los hallazgos reportados en la sección 4 del informe, se presentan a continuación las conclusiones, los aprendizajes y las recomendaciones a los principales actores involucrados.

### 5.1 Pertinencia

106. El Programa responde a las necesidades de modernización y fortalecimiento institucional priorizadas por el Despacho Superior y el personal directivo de las unidades ejecutoras, mediante su participación directa en la fase de diseño. Para mantener esta pertinencia, los productos, el presupuesto y las metas originales han sido adecuadas por la Revisión Sustantiva 001/2020 y los sucesivos ejercicios de planificación anual. La Unidad de Coordinación del Programa, en conjunto con el Despacho Superior, también ha tomado medidas para responder de manera adaptativa a los desafíos planteados por el impacto de la pandemia del COVID-19 y los planes de recuperación posterior.

107. El Programa también es una respuesta adecuada a las necesidades de desarrollo y competitividad de las empresas, los exportadores y las exportadoras del país, especialmente de las MIPYMES. Para ello, se han implementado proyectos orientados a necesidades específicas, como por ejemplo, Mujer Exporta, que ha entregado asistencia y acompañamiento integral a MIPYMES lideradas por mujeres para el acceso a mercados de distintos países, incluyendo aquellos con los que Panamá ha firmado acuerdos o tratados comerciales, aprovechando a la vez las ventajas de estos instrumentos de comercio exterior. Así mismo, el Programa está bien alineado a los marcos estratégicos nacionales y sectoriales del Gobierno de Panamá, en los que se resalta las directrices del PEG 2019-2024 respecto al fomento de las exportaciones nacionales. También se corresponde claramente con el UNSDCF/CDP del Programa de País 2021-2025 del PNUD.

### 5.2 Coherencia

108. El ecosistema relacional del MICI está integrado por cinco categorías de actores públicos y privados, entre los que sobresalen aquellos con quienes comparten mandatos relacionados con la promoción de las exportaciones y la Inversión Privada Directa. En este caso, se han alcanzado metas de coordinación interinstitucional y consulta con el sector privado, en el marco del programa. A nivel de las unidades institucionales, se identificaron procesos de interacción con potencial complementariedad con organismos de cooperación que tienen intervenciones relacionadas con el comercio internacional y el incremento de la competitividad de las MIPYMES, tales como CAF, BCIE-Unión Europea y OCDE.

109. Si bien hay un trabajo meritorio, la evaluación no observó la existencia de un proceso planificado e intencional de gestión del ecosistema relacional del MICI, con el apoyo del Programa, lo que podría potencialmente reforzar los resultados institucionales y contribuir a los objetivos nacionales de desarrollo sostenible e inclusión social. Un caso en el que se observa este potencial es la colaboración y coordinación con la SENACYT, MIDA y la AMPYME, para fortalecer el sistema

de competitividad de las MIPYMES, especialmente aquellas lideradas por emprendedores y emprendedoras de grupos de población con desventajas sociales del interior del país.

### **5.3 Eficacia**

110. El Programa refleja avances arriba de lo esperado para el medio término de su ciclo de duración. El 81,2 % de los productos (13 productos) presentan un nivel de avances de las metas finales planificadas superior al 50 %, incluyendo dos productos que han cumplido sus metas en un 100 %. Este nivel de eficacia plantea la necesidad de aumentar las metas de algunos productos, sin poner riesgo la viabilidad de su logro hacia 2026. En el caso, de los pocos productos que están por debajo del 50 % de avances, se requerirá concentrar esfuerzos para acelerar la ejecución en los siguiente dos años.
111. El nivel de eficacia alcanzado por el Programa va mucho más allá de los avances satisfactorios en las metas y resultados planificados. Aplicando los criterios del enfoque de GBR, se ha identificado dos niveles de contribuciones a resultados: i) resultados intermedios institucionales generados de forma directa por los 16 productos; ii) resultados sectoriales y nacionales de desarrollo. Sin embargo, esta contribución real no está visibilizada ni reflejada por los reportes, debido a la todavía incipiente incorporación de la GBR en la planificación y el presupuesto del MICI y la ausencia de un robusto Sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje.
112. Entre los factores que han influido positivamente en el grado de eficacia alcanzado por el Programa al medio término de su ciclo de ejecución, cabe resaltar la participación directa y protagónica de las unidades institucionales en la identificación y priorización de sus propias necesidades de apoyo, en la fase de diseño, y la fluida y cercana comunicación y coordinación entre la Unidad de Coordinación con el Despacho Superior. También se han identificado, entre otras, las siguientes áreas de mejoras: a nivel programático, fortalecer la estructura del marco de resultados, haciendo evidente los resultados institucionales intermedios; a nivel institucional, hacer visible y monitorear las contribuciones del MICI a resultados de desarrollo sectorial y nacional, a través de un adecuado Sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje. Además, valdría la pena lograr una gestión planificada de la coordinación y sinergias con los actores clave del ecosistema relacional-institucional.

### **5.4 Enfoque de igualdad de género**

113. El Programa ha cumplido con el estándar GEN 2 asignado en la fase de diseño, dado que ha cumplido con el requisito de colocar la igualdad de género como “un objetivo significativo” de los productos entregados y el resultado final perseguido. Incluso ha realizado contribuciones mayores que lo acercan al estándar GEN 3. Se trata de las siguientes: i) desagregación por género en las metas de los 16 productos, procurando incluir mayor cantidad de mujeres que hombres; ii) empoderamiento de las mujeres en las estructuras de decisión del MICI; iii) apoyo a las MIPYMES lideradas por mujeres para mejorar sus niveles de producción y la exportación de sus productos a mercados internacionales; iv) reducción de brechas de desigualdad en los sectores de industria y agroindustria. Además, se observa un emergente tejido de una cultura institucional de igualdad de género.
114. En adición a lo anterior, la evaluación considera que el Programa merece una calificación 5 en la Escala de Eficacia de los Resultados en materia de Género (GRES, por sus siglas en inglés), debido a que, además de valorar las distintas necesidades de hombres y mujeres (GRES 4. Sensible), está contribuyendo a cambios en las normas, los valores culturales y estructuras de poder, tanto en el interior del MICI como en los sectores de comercio e industria.

## 5.5 Eficiencia

115. El Programa ha realizado un uso eficiente de los recursos que se han dispuesto para la implementación de los 16 productos y el resultado institucional planificados. Este hallazgo se fundamenta en conjunto de hechos, entre los cuales vale resaltar los siguientes: i) 44,0 % de ejecución del presupuesto hasta julio de 2023, lo que se considera razonable, en virtud de aún faltan 3,5 años para finalizar su ciclo; ii) nivel de ejecución interanual sostenido, incluso durante la pandemia del COVID-19, cuando fue mayor que otros años, debido a la migración digital de los servicios del MICI; iii) uso económico, apropiado y oportuno de los recursos para lograr el avance en las metas planificadas y contribuciones no previstas a resultados institucionales y de desarrollo; iv) calidad del equipo profesional de la Unidad de Coordinación y del soporte técnico, administrativo y financiero del PNUD. En adición, se estima que un Sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje agregaría valor a los instrumentos de gestión del ciclo de programación y sumaría a la eficiencia en el manejo de los recursos ejecutados.

## 5.6 Sostenibilidad

116. La posibilidad real y potencial de que los procesos de modernización y desarrollo de capacidades institucionales continúen sin el Programa son limitadas, a pesar de las positivas calificaciones de tres de los cuatro criterios empleados para este análisis: Nivel de apropiación de los resultados por los beneficiarios principales; Nivel de disponibilidad de recursos financieros; Entorno político-institucional propicio. La explicación principal se encuentra en el hecho reconocida por todas partes consultadas de que “sin el apoyo del Programa, no habría sido posible lograr el nivel de mejoras de los servicios del MICI”, debido a la existencia de un factor estructural de la Administración Pública panameña: la ausencia de capacidades para gestionar la inversión en las instituciones, con los estándares internacionales requeridos para lograr la entrega de bienes y servicios a la población de manera eficiente. Asumiendo que esta condición está más allá del poder de decisión del Programa, se observa la necesidad de diseñar e implementar una estrategia de sostenibilidad, que asegure por lo menos la continuidad de los resultados en el próximo ciclo de gobierno.

## 5.7 Aprendizajes más relevantes

117. El diseño y la implementación del Programa ha generado diversos aprendizajes relacionados con el ciclo de gestión y los avances obtenidos en los productos y resultado final esperados, que merecen ser documentados y compartidos con los actores clave para su futura réplica en otras iniciativas de desarrollo sectorial. Con base en la evidencia aportada y/o observada, la evaluación ha identificado y priorizado los siguientes:

- Aprendizaje 1. El funcionamiento de la Unidad Coordinadora del Programa, con cercana y fluida comunicación con el Despacho Superior y las unidades institucionales apoyadas, es un modelo de gestión efectivo y eficiente, que puede ser replicable en otras iniciativas similares.
- Aprendizaje 2. El uso de inteligencia comercial, con apoyo de personal cualificado y una plataforma informática robusta y con información actualizada sobre los mercados, es un instrumento útil para aprovechar las ventajas de los tratados y convenios firmados por el Estado.
- Aprendizaje 3. El apoyo del PNUD a las instituciones del Estado como el MICI, a través de proyectos en la modalidad NIM, es un modelo de solución efectiva y costo-eficiente para la inversión pública, pero este modelo será sostenible solo cuando se creen las condiciones y capacidades nacionales para hacerlo propio.

- Aprendizaje 4. La gestión de las redes de actores del ecosistema relacional del MICI es un área de trabajo que puede aumentar el nivel de logro de sus resultados institucionales y hacer contribuciones más efectivas a resultados sectoriales y nacionales de desarrollo.
- Aprendizaje 5. El Programa ha ofrecido soluciones efectivas y eficientes para el logro de los objetivos y resultados del MICI, pero hay áreas en las que se puede reforzar el aprendizaje institucional. Por ejemplo: ¿Cómo mejorar el reporte de resultados? ¿Cómo informar mejor los resultados a la población? ¿Cómo vincular las actividades y los productos con resultados? ¿Cómo coordinar la red de actores clave del ecosistema relacional, más allá de las coordinaciones formales obligadas por los mandatos? ¿Cómo logramos retener el talento humano, evitando las pérdidas recurrentes en cada ciclo de gobierno y el drenaje del mercado profesional por falta de competitividad laboral? ¿Cómo logramos hacer nuestras inversiones con la calidad y eficiencia que lo hace el PNUD?

## 5.8 Recomendaciones

### 5.8.1 Unidad de Coordinación del Programa

118. Recomendación 1. Reforzar la aplicación de la Gestión Basada en Resultados (GBR) en el ciclo de gestión del Programa, mediante una Revisión Sustantiva, considerando las siguientes medidas: i) articular los 16 productos a resultados intermedios institucionales, diseñando indicadores para el seguimiento de las metas respectivas; ii) apoyar la elaboración de modelos conceptuales de los problemas atendidos por las unidades institucionales, a fin de disponer de una visión estratégica integral para gestionar sus prioridades de apoyo. *(Esta recomendación se fundamenta en la Conclusión sobre Eficacia: Párrafo 111 y Hallazgo sobre Eficacia: Párrafo 69).*
119. Recomendación 2. Apoyar el diseño y la implementación de un Sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje, apoyada en una plataforma informática de última generación, que permita medir y reportar en tiempo real los avances de los productos y resultados del Programa y el MICI, a fin de reforzar la labor política y de rendición de cuentas del Despacho Superior, así como la gestión del conocimiento y el aprendizaje institucional sobre la propia práctica. *(Esta recomendación se fundamenta en la Conclusión Eficacia: Párrafos 111 y 112. Hallazgo Eficacia: Párrafo 69).*
120. Recomendación 3. Elaborar e implementar la estrategia de sostenibilidad del Programa, considerando los siguientes elementos: i) elaboración de perfiles de personal técnico clave en unidades institucionales para continuar la implementación de los productos y asegurar su contribución a resultados; ii) gestión de red de expertas y expertos sectoriales (nacionales, regionales, internacionales); iii) fortalecer la comunicación, visibilidad e intercambio de conocimiento; iv) diseñar e implementar protocolo de transición del Programa con las nuevas autoridades ministeriales. *(Esta recomendación se fundamenta en la Conclusión Sostenibilidad: Párrafo 116 y 112. Hallazgo sobre Sostenibilidad: Párrafo 104).*
121. Recomendación 4. Apoyar al MICI para elaborar una estrategia de gestión de la red de actores de su ecosistema relacional identificados por la evaluación, considerando los siguientes elementos mínimos: Mapeo de procesos de producción de servicios entregados; identificación de espacios de intersección de actores públicos en procesos de producción; identificación de actores de cooperación internacional, academia, sector privado y sociedad civil relevantes en cada proceso; Identificación de organizaciones del sector privado y académicos relevantes en cada proceso; identificación de espacios de colaboración con las áreas de programación de PNUD y sus portafolios de proyectos. *(Esta recomendación se fundamenta en la Conclusión sobre Coherencia: Párrafo 109. Hallazgo sobre Coherencia: Párrafo 57).*

### 5.8.2 MICI: Unidades institucionales y Despacho Superior

122. Recomendación 5. Considerar la posibilidad de crear una Unidad de Planificación y Presupuesto por Resultados, bajo la Dirección de Administración, para reforzar la aplicación efectiva de los tres componentes clave del ciclo de Gestión Basada en Resultados: planificación estratégica, presupuesto y monitoreo y evaluación. *(Esta recomendación se fundamenta en la Conclusión sobre Eficacia: Párrafo 111 y 112. Hallazgo sobre Eficacia: Párrafo 69).*
123. Recomendación 6. Con el apoyo del Programa, fortalecer el espacio de colaboración con AMPYME, MIDA y SENACYT para reforzar la inclusión de los grupos de población con desventajas sociales en los sectores de comercio e industria, considerando, entre otras, las siguientes medidas: vinculación de emprendimientos con las cadenas de valor de productos de exportación; inclusión financiera; innovación tecnológica e integración de soluciones basadas en la naturaleza; gestión de sellos de inclusión social y medio ambiente para acceso a mercados diferenciados (nacionales e internacionales). *(Esta recomendación se fundamenta en la Conclusión sobre Eficacia: Párrafo 112; Conclusión sobre Coherencia: Párrafo 109; Aprendizaje 5: Párrafo 117; Hallazgo sobre Coherencia: Párrafos 56 y 57; Eficacia: Párrafo 69).*

### 5.8.3 PNUD Panamá

124. Recomendación 7. Considerar la gestión de compras y adquisiciones como un ámbito de fortalecimiento del presupuesto por resultados en el MICI, como parte de un espacio de colaboración con el proyecto ejecutado por el MEF con apoyo del PNUD. *(Esta recomendación se fundamenta en la Conclusión sobre Eficacia: Párrafo 112; Conclusión sobre sostenibilidad: 116; Hallazgo sobre sostenibilidad: Párrafo: 99).*
125. Recomendación 8. Considerar la experiencia de integración del enfoque de igualdad de género promovida por el Programa en el MICI como un insumo para mejorar la sensibilidad del Marcador de Género a esfuerzos que exceden la calificación de GEN 2, de tal manera que se refuerce la ambición institucional de avanzar en la inclusión y el empoderamiento de las mujeres y de otros grupos de población en situación de desventaja en los sectores de industria y comercio. *(Esta recomendación se fundamenta en la Conclusión sobre Igualdad de género: Párrafos 113 y 114. Hallazgo Igualdad de género: Párrafos 70 al 79).*
126. Recomendación 9. Elaborar y divulgar un documento tipo “one pager” que presente la experiencia del modelo de apoyo al MICI, resaltando su potencial para la continuidad de procesos interciclos de gobierno y la vinculación con redes de conocimiento especializados globales, a fin fortalecer el posicionamiento estratégico del PNUD en el sector privado empresarial y la transición del país hacia el desarrollo sostenible inclusivo. *(Esta recomendación se fundamenta en los Aprendizajes 1 y 3; Hallazgo sobre Eficiencia: Párrafos 87 y 88).*
127. Recomendación 10. Apoyar al MICI y el MIRE, en la identificación e incorporación de las buenas prácticas generadas por el Programa en el Catálogo de Cooperación Sur-Sur y Triangular de Panamá. Entre otras: inteligencia comercial e INTELCOM; digitalización de los servicios institucionales; apoyo el uso de canales digitales de mercadeo para aumentar la competitividad de las MIPYMES; aplicación del enfoque de igualdad de género en los sectores de comercio e industria. *(Esta recomendación se fundamenta en los Aprendizajes 2 y 3; Hallazgo Eficacia: Párrafos 63 y 65).*

## Lista de personas consultadas

| <b>Unidad Coordinadora Programa</b>  |
|--|
| ▪ Ariane Neira. Coordinadora de Proyecto Senior  |
| ▪ Elmis Lasprilla. Oficial de Administración y Finanzas  |
| ▪ Leyda Aparicio. Asistente Senior   |
| ▪ Reinier González. Especialista en Desarrollo de Software.  |
| ▪ Giovanni Moreno. Asistente del Programa. Clúster de Gobernabilidad, Paz y Derechos Humanos   |
| ▪ Oscar García. Especialista en Economía y Política Económica.   |
| <b>Unidades institucionales del MICI</b>   |
| ▪ Federico Alfaro Boyd. Ministro del MICI  |
| ▪ Ramón Martínez de la Guardia. Ministro del MICI 2019-2020  |
| ▪ Norma Harris. Ex jefe de Unidad de Negociaciones Comerciales Internacionales   |
| ▪ Ariadna Rodulfo. Coordinadora de Unidad de Transparencia y Asesora del Despacho Superior.  |
| ▪ Albalina Vallarino. Directora General de Promoción de Exportaciones  |
| ▪ Michelle Barraza. Gerente de Proyectos de Unidad de Tecnología e Informática   |
| ▪ Francisco Trujillo. Especialista de Unidad de Tecnología e Informática.  |
| ▪ Omar Bazán. Jefe de la Unidad de Responsabilidad Social.   |
| ▪ Agustín Luna. Coordinador de Planes y Programas de la Dirección General de Comercio Electrónico  |
| ▪ Essie Mastellari. Jefa de la Comisión Fílmica de Panamá  |
| ▪ Jaime Pashales. Director Nacional de Recursos Minerales  |
| ▪ Juan Guizado. Especialista de Dirección de Recursos Minerales.   |
| ▪ Lucía Ferguson. Ex directora de la Dirección de Industrias   |
| ▪ Julissa Estrada. Coordinadora y Abogada de la Oficina de Inteligencia Comercial y de Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales (INTELCOM) |
| ▪ Jeannette Díaz Granados. Directora General de Sede de Empresas Multinacionales (SEM)   |
| <b>Representación del PNUD Panamá</b>  |
| ▪ María del Carmen Sacasa. Representante Residente del PNUD en Panamá  |
| ▪ Patricia Pérez. Oficial de Programa de la cartera de Gobernabilidad, Paz y Derechos Humanos.   |
| ▪ Irina Madrid. Especialista de Monitoreo y Evaluación.  |
| ▪ Nelva Araúz. Especialista en Igualdad de Género.   |
| <b>Beneficiarios finales</b>   |
| ▪ María Cristina Gómez. Directora ejecutiva Panamá Blue Watter. Beneficiaria del Programa Mujer Exporta  |
| ▪ Yoshiris Peña. Propietaria Oro Moreno Panamá. Beneficiaria del Programa Mujer Exporta  |
| ▪ Katia Serracín. Propietaria Panamá Gourmet Foods. Beneficiaria del Programa Panamá Exporta   |
| ▪ Loredana del Conde. Propietaria Empresa Tequeñísimo. Beneficiaria del Programa Industria Competitiva.  |
| ▪ Juan Iván Domínguez. Propietario Empresa Chorizos Manané. Beneficiario Programa Industria Competitiva  |
| ▪ Beatriz Martínez. Propietaria Empresa Pancho's Kitchen. Beneficiaria Programas Mujer Exporta y MIPYME Exporta                                  |
| <b>Otros actores relevantes</b>  |
| ▪ Margelia Palacios. Directora de Cooperación Internacional. MIRE  |
| ▪ Gilma Peña. Especialista de Dirección de Cooperación Internacional. MIRE   |
| ▪ Clariana Vivero. Coordinadora Proyecto ProPanamá.  |
| ▪ Melissa Miranda. Directora Ejecutiva del Sindicato de Industriales de Panamá (SIP)   |

## Referencias documentales y bibliográficas

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ BID (2021). Impacto social de la pandemia del COVID-19 y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias en Panamá.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Banco Mundial. Datos socioeconómicos de Panamá 2022. <a href="https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PA">https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PA</a></li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CEPAL (2021). Panorama Social de América Latina 2020 (proyecciones del impacto del COVID-19 en la pobreza).</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centro Nacional de Competitividad 2020. Encuesta Estado de las MIPYMES 2019</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gobierno de Panamá. Plan Estratégico de Gobierno (PEG 2019-2024).</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ INEC. XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, Panamá, 2010</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ INEC. Encuesta de Propósitos Múltiples. 2015.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ INEC 2023. Infografía de principales datos del Censo de Población 2023</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ INEC 2023. Exportaciones principales de mercaderías de la República por peso y valor FOB, según descripción arancelaria. Octubre-diciembre de 2022.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ICEFI 2022. Agenda fiscal para la construcción de una sociedad desarrollada, inclusiva y sostenible 2019-2030.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ INTELCOM 2023. Métrica de usuarios de la Plataforma Intelcom en junio-julio de 2023</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ INTELCOM-MICI 2023. Resumen Estadístico del Desempeño de las Exportaciones de Bienes de Panamá en Enero de 2023.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IOE PNUD. Escala de eficacia de los resultados en materia de género (GRES): nota de orientación metodológica.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maturana, Humberto (1994). Teoría de conocimiento de Santiago. Instituto Matriztica. Santiago, Chile.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ MEF (2020). Pobreza e indigencia por ingreso. Encuesta de hogares 2019.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministerio de Comercio e Industria (MICI) 2021. Relaciones comerciales y de inversión. Ficha de País Panamá.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ MICI 2020. Plan de Acción para la Igualdad de Género en el MICI</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ MICI 2023. Listado de Grupos empresariales SEM por País e industria. Recuperado en: <a href="http://www.mici.gob.pa">www.mici.gob.pa</a></li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ MICI-AECID 2020. Plan Nacional de Responsabilidad Social Empresarial y Derechos Humanos 2020-2030.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Naciones Unidas en Panamá 2021. UNSDCF/CDP del Programa de País 2021-2025 del PNUD.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PNUD (2021). Informe Mundial de Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PNUD. Centro Regional LAC (2012). Toolkit. Área de Evaluación. Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe. Panamá.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PNUD 2011. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ OEC 2023. Observatorio de Complejidad Económica. <a href="https://oec.world/es/rankings/eci/hs6/hs96">https://oec.world/es/rankings/eci/hs6/hs96</a></li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SICA (2020). Agenda estratégica para el desarrollo sostenible y la inclusión social de los pueblos indígenas y afrodescendientes de Panamá.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Secretaría Nacional de Desarrollo de los Afropanameños (SEDANAP) 2022. Evaluación de Medio Término del Proyecto Fortalecimiento institucional de la rectoría de la Política Social.</li> </ul>                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistema de Naciones Unidas en Panamá. UNDAF Panamá. 2016-2020.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ UNFPA-PA (2020). Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ UNEG (2005). Normas y estándares de evaluación en el Sistema de Naciones Unidas;</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ UNCTAD 2017. Marco de Política comercial de Panamá.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ UNEG Interest Group on Evaluating Capacity Development (CDIG). Guidance Documents. Capacity Development Evaluation Framework</li> </ul>   |
| <p><b>Documentos del programa y los socios</b></p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Documento de Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Panamá 2021-2025</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Documento del Programa de País Panamá PNUD 2021-2025</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2019-2024</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PRODOC del Programa del MICI 2018-2022</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revisión Sustantiva 001/2020 que extiende el programa al año 2026</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agenda nacional de las metas de los ODS-PEN 2030</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Documentos de programas del MICI apoyados: Agroindustria Competitiva, Mujer Exporta, Panamá Exporta, Artesano Digital, otros</li> </ul>   |

|   |
|---|
| ▪ Planes Operativos Anuales (POA)                       |
| ▪ Informes semestrales y anuales                        |
| ▪ Informes de Auditoría                                 |
| ▪ Informe de Salvaguardas Sociales y Ambientales (SESP) |
| ▪ Informes combinados de gastos                         |
| ▪ Acta de traspaso de inventario                        |
| ▪ Quality Assurance Reports                             |
| ▪ Actas de reuniones de Junta Directiva de programa     |
| ▪ Términos de Referencia de la evaluación               |

## Anexo 1. Matriz metodológica de la evaluación

| Variables      | Preguntas clave   | Actores sujetos de consulta |                 |                             |                     | Métodos de recolección y análisis de datos |            |               |
|----------------|---|-----------------------------|-----------------|-----------------------------|---------------------|--|------------|---------------|
|                |   | Socios                      | Equipo programa | Beneficiarios/ contrapartes | Otros actores clave | Revisión documental                        | Entrevista | Triangulación |
| 1. Pertinencia | 1.1 ¿En qué medida el diseño y los resultados del programa se corresponden con las necesidades de apoyo de las unidades institucionales del MICI y las contrapartes participantes?  |                             |                 | x                           | x                   |  | x          | x             |
|                | 1.2 ¿En qué medida el diseño y los resultados del programa se corresponden con las prioridades nacionales de desarrollo, las prioridades de los sectores comercio e industria y las normas o estándares aplicables?   | x                           |                 |                             | x                   | x  | x          | x             |
|                | 1.3 ¿Qué medidas se han adoptado para adecuar el programa a los cambios en el contexto político e institucional del país y las necesidades de las unidades institucionales beneficiadas?  |                             | x               | x                           |                     |  | x          | x             |
|                | 1.4 ¿En qué medida el programa se corresponde con el marco estratégico del PNUD en Panamá, tanto su plan estratégico global como su plan de país 2021-2025?   |                             |                 |                             |                     | x  |            | x             |
|                | 1.5 ¿De qué manera se han integrado el enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en el diseño y la ejecución del programa?  | x                           | x               |                             |                     | x  | x          | x             |
|                | 1.6 ¿Qué medidas se recomiendan para reforzar la pertinencia del programa, especialmente considerando los cambios observados en el contexto y las necesidades de los beneficiarios?   | x                           |                 | x                           |                     |  | x          | x             |
| 2. Coherencia  | 2.1 Cuál es el grado de complementariedad, coordinación y sinergia del programa con otras intervenciones o iniciativas implementadas por el MICI durante el período?  |                             | x               | x                           |                     |  | x          | x             |
|                | 2.2 ¿Cuál es el grado de coordinación, complementariedad y sinergia del programa con intervenciones de otros actores (públicos y privados) en los sectores de comercio e industria del país?  |                             | x               |                             | x                   |  | x          | x             |
|                | 2.3 ¿Cuál es el valor agregado del programa con respecto a otras intervenciones propias y de otros actores en los sectores atendidos?   | x                           | x               |                             |                     |  | x          | x             |
|                | 2.4 Existen riesgos (reales o potenciales) de colisiones, contradicciones y superposiciones con las intervenciones propias y de otros cooperantes   |                             | x               | x                           |                     |  | x          | x             |
| 3. Eficacia    | 3.1 ¿Cuál es el grado de avances de las metas de los productos de cada componente y el resultado final esperado por el programa?  |                             | x               | x                           |                     | x  | x          | x             |
|                | 3.2 ¿Las intervenciones elegidas por la TdC han demostrado ser eficaces para transformar los problemas priorizados y alcanzar los resultados planificados?  |                             |                 |                             |                     | x  | x          | x             |
|                | 3.3 ¿Cuál es el nivel calidad de los instrumentos de planificación y monitoreo del programa con respecto a los siguientes estándares de calidad de la Gestión Basada en Resultados: validez estratégica de la TdC, consistencia lógica de planes, indicadores SMART, viabilidad de metas de medio y final de período? |                             | x               |                             |                     | x  |            | x             |
|                | 3.4 ¿Qué factores están favoreciendo o limitando el avance de las metas de productos y resultado final?   |                             | x               | x                           |                     |  | x          | x             |
|                | 3.5 ¿De qué manera la participación de beneficiarios y contrapartes está contribuyendo a la eficacia del programa?  |                             |                 | x                           | x                   |  | x          | x             |
|                | 3.6 ¿De qué manera se ha aplicado el enfoque de igualdad de género en la participación y empoderamiento de las mujeres en los productos y resultado del programa?   | x                           | x               | x                           |                     | x  | x          | x             |
| 4. Eficiencia  | 4.1 En qué medida los recursos puestos a disposición del programa (personal, presupuesto, tecnologías) han sido suficientes y empleados de manera económica, apropiada y oportuna para lograr los avances planificados en productos y resultado final?  |                             | x               | x                           |                     | x  | x          | x             |
|                | 4.2 ¿En qué medida las actividades han sido ejecutadas y los productos entregados de acuerdo a lo programado? (cuáles son las causas de los atrasos reportados)   |                             |                 | x                           | x                   |  | x          | x             |
|                | 4.3 ¿En qué medida el soporte político, técnico y administrativo del PNUD ha contribuido a la eficiencia del programa?  | x                           | x               | x                           |                     |  | x          | x             |

| Variables         | Preguntas clave  | Actores sujetos de consulta |                 |                            |                     | Métodos de recolección y análisis de datos |            |               |
|-------------------|--|-----------------------------|-----------------|----------------------------|---------------------|--|------------|---------------|
|                   |  | Socios                      | Equipo programa | Beneficiarios/contrapartes | Otros actores clave | Revisión documental                        | Entrevista | Triangulación |
|                   | 4.4 ¿Cómo ha funcionado la gobernanza y la gestión del programa? (ha sido adecuada, funcional, ha contribuido o limitado la eficiencia?)   | x                           | x               | x                          |                     |  | x          | x             |
|                   | 4.5 ¿De qué manera las herramientas de gestión del ciclo de programa son suficientes y adecuadas para el uso eficiente de los recursos del programa? (Marco Lógico, TdC, planificación y reporte de gastos y control de flujos financieros, seguimiento o monitoreo; gestión de información y conocimiento?) | x                           | x               |                            |                     | x  | x          | x             |
|                   | 4.6 ¿En qué medidas las herramientas de gestión del programa, incluyendo la gestión financiera, se corresponden y están alineadas con los estándares y los sistemas nacionales?  |                             | x               |                            |                     |  | x          | x             |
| 5. Sostenibilidad | 5.1 ¿Cuál es el nivel de apropiación de los productos y resultados por parte de las unidades institucionales del MICI, las contrapartes y otros actores implicados en el programa?   | x                           | x               | x                          | x                   |  | x          | x             |
|                   | 5.2 ¿En qué medida el nivel de capacidades de las unidades institucionales fortalecidas es suficiente para sostener y reforzar los cambios promovidos por el programa?   |                             | x               | x                          |                     |  | x          | x             |
|                   | 5.3 ¿En qué medida el programa ha movilizado recursos financieros públicos o privados para atender nuevas necesidades y sostener las capacidades fortalecidas?   | x                           | x               |                            |                     |  | x          | x             |
|                   | 5.4 ¿Qué factores del contexto político-institucional del país podrían favorecer o limitar la sostenibilidad de los cambios promovidos por el programa?  | x                           | x               |                            |                     |  | x          | x             |
|                   | 5.5 ¿El programa dispone de una estrategia para la sostenibilidad y potencial réplica del modelo de fortalecimiento institucional promovido por el programa, incluyendo acciones de comunicación y sensibilización pública?  |                             | x               |                            | x                   |  | x          | x             |
| 6. Aprendizajes   | 6.1 ¿Cuáles han sido los aprendizajes más relevantes en relación a la pertinencia, la coherencia, la eficacia, eficiencia y sostenibilidad del programa?   | x                           | x               | x                          |                     |  | x          | x             |
|                   | 6.2 ¿En qué medida los aprendizajes del programa han sido documentados y compartidos con la comunidad de práctica del programa para su futura réplica en otras iniciativas de desarrollo.  |                             | x               |                            |                     |  | x          | x             |

## Anexo 2. Matriz de avances de medio término en metas de productos del Programa

| Componente/Productos   | Metas planificadas   | Metas alcanzadas 31/07/2023   |
|--|--|---|
| <b>1. Oficina de Negociaciones Comerciales Internacionales (ONCI)</b>  |  |   |
| Producto 1.1 Panamá ha abierto nuevos mercados comerciales y profundizando en espacios estratégicos.   | 1.1.1: 23 nuevos tratados y/o acuerdos comercia/es firmados  | 23 nuevos tratados y/o acuerdos comerciales firmados.   |
| Producto 1.2 La ONCI tiene capacidad para administrar eficientemente los acuerdos comerciales  | 1.2.5: 214 reuniones de coordinación interinstitucional para la efectiva administración de tratados  | 204 reuniones de coordinación interinstitucional realizadas para la efectiva administración de tratados.                            |
| Nivel de avance: 67.7 %  | 1.2.6: 25 funcionarios/as capacitadas en comercio exterior (9 hombres/16 mujeres)  | 13 funcionarios capacitados (10 son mujeres y 3 hombres).   |
|  | 1.2.7: 50 reportes oficiales de reuniones y consultas con el sector privado para la activación y reactivación de Tratados/Acuerdos firmados.   | 28 reportes oficiales de reuniones y consultadas realizados con el sector privado. Coherencia revisar                               |
| <b>2. Unidad de Responsabilidad Social</b>   |  |   |
| Producto 2.1 MICI fortalecido para liderar, implementar y promover la RSE y Sostenibilidad alienada a la norma ISO 26000.<br><br>Nivel de avance: 68,1 %                                       | 2.1.7: 630 personas capacitadas en ISO 26,000 (91 hombres/259 mujeres)   | 584 personas capacitadas en ISO 26000 (81 hombres/223 mujeres)  |
|  | 2.1.13: 410 funcionarios del MICI (108 hombres/225 mujeres) sensibilizados en las temáticas de Responsabilidad Social, Salud y Seguridad ocupacional, Igualdad de género, Igualdad de oportunidad, Educación ambiental y sostenibilidad. | 362 funcionarios sensibilizados en distintas temáticas solicitadas por el indicador (77 hombres/225 mujeres)                        |
|  | 2.2.14: 35 iniciativas de voluntariado gubernamental en temas sociales, ambientales y/o de igualdad de género.   | 17 iniciativas de voluntariado gubernamental realizadas en temas sociales, ambientales y/o igualdad de género                       |
|  | 2.2.15: 14 iniciativas del Plan de RS y DDHH implementadas   | 6 iniciativas del Plan de RS y DDHH implementadas   |
| <b>3. Unidad de Transparencia</b>  |  |   |
| Producto 3.1 El MICI logra ser más transparente optimizando sus procesos y comunicando de forma más efectiva sus resultados a mediano y largo plazo.<br><br>Nivel de avance: 59.5 %            | 3.1.1: 741 funcionarios/as del MICI (277 hombres/464 mujeres) capacitados en GBR, planificación y/o temáticas de igualdad de género, transparencia   | 761 funcionarios/as capacitados en GBR, planificación y/o temáticas de igualdad de género y transparencia (262 hombres/449 mujeres) |
|  | 3.1.6: 13 reportes de gestión de resultados y/o rendición de cuentas del MICI  | 3 reportes de gestión de resultados y/o rendición de cuentas realizados   |
| <b>4. Unidad Tecnología e Informática</b>  |  |   |
| Producto 4.1 El MICI dispone de toda la infraestructura tecnológica necesaria para realizar sus operaciones y optimizar procesos para una mejor automatización.<br><br>Nivel de avance: 56,8 % | 4..1.1: 40 oficinas regionales habilitadas con infraestructura tecnológica   | 35 oficinas regionales habilitadas con infraestructura tecnológica.   |
|  | 4.1.6: 62 funcionarios (44 hombres/18 mujeres) certificado/as o capacitados a nivel de software y hardware, procesos, modelos y sistematización  | 47 funcionarios/as capacitados/as o certificados/as o capacitados en las materias indicadas (34 hombres/13 mujeres)                 |
|  | 4.1.7: 14 plataformas tecnológicas o procesos desarrollados, que recopilan datos, estadísticas y/o parámetros de género.   | 6 plataformas tecnológicas o procesos desarrollados para recoger datos, estadísticas o parámetros de género                         |
|  | 4.1.8: 9 informes de encuestas relativas al uso de las plataformas de servicios prestados por el MICI  | 2 informes de encuestas realizadas sobre uso plataformas de servicios prestados por el MICI   |
| <b>5. Dirección General de Promoción de Exportaciones</b>  |  |   |
| Producto 5.1 Panamá ha definido lineamientos para mejorar las exportaciones nacionales y fortalecido las capacidades exportadoras de los diferentes sectores económicos del país.              | 5.1.3: 3,152 empresarios/as (1,612 hombres/730 mujeres) capacitadas en exportaciones agropecuarias y agroindustriales.   | 3,052 empresarios/as capacitados en exportaciones agropecuarias y agroindustriales (1,562 hombres/680 mujeres)                      |
|  | 5.1.5: 94 funcionarios/as de la Dirección de Promoción de Exportaciones (7 hombres/13  | 74 funcionarios/as de la Dirección capacitados (12 hombres/11 mujeres) (verificar   |

| Componente/Productos   | Metas planificadas  | Metas alcanzadas 31/07/2023   |
|--|---|---|
| Nivel de avance: 88,0 %  | mujeres) capacitados.   | desagregado)  |
|  | 5.1.7: 2,599 contactos que se formalizan a partir de las ferias o eventos de promoción.   | 2,509 contados formalizados a partir de ferias y eventos  |
|  | 5.1.9: 100 mujeres emprendedoras capacitadas y apoyadas para la exportación de sus productos (Mujer Exporta).   | 80 mujeres emprendedoras capacitadas y apoyadas para la exportación de sus productos  |
| <b>6. Agencia de Atracción de Promoción de las Inversiones y Exportaciones (PROINVEX)</b>  |   |   |
| Producto 6.2 <sup>36</sup> Panamá Cuenta con una Agencia de Atracción de Inversión y Promoción de la Exportación autónoma y estable.<br>Nivel de avance: 100,0 %                                       | 6.2.1: 124 eventos de promoción: a) 91 Internacionales: 3 b) 13 nacionales.   | 124 eventos de promoción realizados: 91 internacionales; 13 nacionales.   |
|  | 6.2.2: 2,622 LEADS producto de eventos de promoción de inversiones  | 2,622 LEADS de producto de eventos de promoción   |
|  | 6.2.3: 94 proyectos de inversión ejecutados   | 94 proyectos de inversión ejecutados  |
| <b>7. Comisión Fílmica de Panamá</b>   |   |   |
| Producto 7. Panamá ha mejorado la competitividad para atraer inversión y desarrollo de su capacidad de producción cinematográfica y audiovisual nacional.<br>Nivel de avance: 76.7 %                   | 7.1.4: 53,8 millones de dólares invertidos por producciones cinematográficas realizadas en Panamá   | 40,8 millones de dólares invertidos por producciones cinematográficas realizadas en Panamá  |
|  | 7.1.5: 238 producciones extranjeras realizadas por año en Panamá  | 189 producciones extranjeras realizadas por año en Panamá   |
|  | 7.1.12: 58 LEADS producto de eventos de promoción realizados  | 36 LEADS producto de eventos de promoción realizados  |
|  | 7.1.13: 1,455 empleos (733 hombres/582 mujeres) generados en virtud de producciones extranjeras realizadas en Panamá  | 1,305 empleos generados (658 hombres/507 mujeres)   |
| <b>8. Dirección Nacional de Recursos Minerales</b>   |   |   |
| Producto 8.1 El MICI cuenta con los recursos humanos capacitados, la tecnología y la infraestructura necesarias para fiscalizar la actividad minera en territorio nacional.<br>Nivel de avance: 64,8 % | 8.1.2: 153 funcionarios/as capacitados en gestión de recursos minerales (77 hombres/76 mujeres)   | 83 funcionarios/as capacitados en gestión de recursos mineros (42 hombres/41 mujeres)   |
|  | 8.1.5: 507 análisis y/o estudios realizados de las concesiones mineras metálicas y no metálicas.  | 407 análisis y/o estudios realizados de las concesiones mineras metálicas y no metálicas  |
|  | 8.1.8: 10 acciones realizadas para el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Recursos Minerales  | 6 acciones realizadas para el fortalecimiento de la Dirección.  |
| <b>9. Despacho Superior del Ministro y gestión del programa</b>  |   |   |
| Producto 9.1 Prioridades del Ministerio y del programa gestionadas efectivamente.<br>Nivel de avance: 39,0 %   | 9.1.3: 32 reportes anuales y memorias que constituyen la rendición de cuentas del MICI.   | 17 reportes anuales y memorias realizadas para la rendición de cuentas  |
|  | 9.1.4: 100 % de avance en implementación de Estrategia/Plan de Acción para la Igualdad de Género en el MICI   | 25 % de avances en implementación de Plan de Acción para la Igualdad de Género en MICI  |
| <b>10. Dirección General de Industrias</b>   |   |   |
| Producto 10.1 Dirección General de Industrias fortalecida para el fomento y desarrollo competitivo.<br>Nivel de avance: 57.1 %   | 10.1.1: 20 iniciativas implementadas para el fortalecimiento de la industria, incluyendo temáticas de agroindustrias, acceso a mercados y/o igualdad de género. | 12 iniciativas implementadas para el fortalecimiento de la industria, incluyendo temáticas de agroindustria, acceso a mercados y/o igualdad de género |
|  | 10.1.2: 718 personas capacitadas en temas de relevancia para el fortalecimiento de la industria (317 hombres y 401 mujeres).                                    | 488 personas capacitadas en temas de relevancia para fortalecer la industria (154 hombres/334 mujeres)  |
|  | 10.1.3: 152 certificados de Fomento de Industrial/CFI aprobados por CONAPI  | 66 certificados de Fomento Industrial/CFI aprobados por CONAPI  |
| <b>11. Oficina de Inteligencia Comercial y de Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales (INTELCOM)</b>  |   |   |
| Producto 11.1 INTELCOM fortalecido para desarrollar inteligencia comercial con países con acuerdos comerciales.  | 11.1.1: 22 acciones del Plan Estratégico de INTELCOM implementadas  | 12 acciones del Plan Estratégico implementadas  |

<sup>36</sup> Producto 6.1 fue suprimido por Revisión Sustantiva 001/2020, dado que las metas previstas fueron cumplidas.

Evaluación de Medio Término del Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del Ministerio de Comercio e Industrias

| Componente/Productos  | Metas planificadas   | Metas alcanzadas 31/07/2023  |
|---|--|--|
| Nivel de avance: 54,5 %   |  |  |
| Producto 11.2 INTELCOM cuenta con capacidad para proporcionar eficientemente información comercial que permita la reorientación de estrategias productivas y decisiones en general. | 11.2.1: 46 fichas técnicas de productos y/o mercados con potencial de exportación elaborados   | 36 fichas técnicas de productos y/o mercados con potencial de exportación elaboradas   |
| Nivel de avance: 61,2 %   | 11.2.2: 25 reportes de inteligencia que favorecen el logro de los objetivos de los proyectos de Fomento de la Competitividad Industrial y/o Mujer Exporta                      | 18 reportes de inteligencia comercial que favorecen el logro de los proyectos de Fomento de la Competitividad Industrial y/o Mujer Exporta |
|   | 11.2.3: 6 informes de identificación de obstáculos a la exportación que faciliten la toma de decisiones para el comercio internacional, incluyente Mujer Exporta               | 2 informes de identificación de obstáculos de exportación realizados   |
| Producto 11.3 Panamá cuenta con mayores oportunidades de exportación y ha fortalecido sus capacidades comerciales, aprovechando las de cooperación de los TLC vigentes.             | 11.3.1: 2,012 exportadores/as, gremios, funcionarios/as, entre otros, capacitados (979 hombres/1,033 mujeres)  | 771 exportadores/as, gremios y funcionarios/as capacitados (358 hombres/413 mujeres)   |
| Nivel de avance: 57,7 %   | 11.3.2: 35 proyectos de asistencia internacional presentados o aprobados en los comités bilaterales  | 27 proyectos de asistencia internacional presentados o aprobados por comités bilaterales   |
| <b>12. Dirección General de Empresas de Sede Multinacional (SEM)</b>  |  |  |
| Producto 12.1 Panamá ha fortalecido su capacidad para administrar eficientemente los regímenes especiales vigentes en el territorio nacional.                                       | 12.1.1: 162 empresas establecidas en el territorio nacional, en virtud de los distintos regímenes  | 189 empresas establecidas en el territorio nacional, según distintos regímenes   |
| Nivel de avance: 43,2 %   | 12.1.2: 478 LEAs producto de la gestión del MICI   | 78 LEADs producto de la gestión del MICI   |
|   | 12.1.3: 200 personas y/o funcionarios (79 hombres/121 mujeres) capacitados en temáticas relativas a distintos regímenes especiales, incluyendo temas de desigualdad de género. | 150 personas y/o funcionarios capacitados en distintos regímenes especiales (54 hombres/96 mujeres)  |
| <b>13. Dirección General de Comercio Electrónico</b>  |  |  |
| Producto 13.1 Dirección General de Comercio Electrónico fortalecida y dotada del recurso humano y la tecnología para promover y supervisar el comercio electrónico en Panamá.       | 13.1.1: 100 % de implementación del Plan Estratégico de Comercio Electrónico   | 40 % de avances en implementación del Plan Estratégico de Comercio Electrónico   |
| Nivel de avance: 37,3 %   | 13.1.2: 8,665 encuestas realizadas para el desarrollo de una base de datos de la actividad del comercio electrónico en el territorio nacional.                                 | 665 encuestas realizadas para el desarrollo de una base de datos   |
|   | 13.1.3: 26 funcionarios/as certificados o capacitados en herramientas de comercio electrónico (20 hombres/6 mujeres)   | 15 funcionarios/as certificadas o capacitados (10 hombres/5 mujeres)   |
|   | 13.1.4: 760 MIPYMES y/o emprendedores/as capacitados en temáticas de comercio electrónico (385 hombres/375 mujeres).   | 160 MIPYMES y/o emprendedores capacitados en comercio electrónico (85 hombres/75 mujeres)  |
|   | 13.1.5: 100 diagnósticos del estado de capacidad actual del comercio electrónico de las empresas del proyecto Mujer Exporta.   | 60 diagnósticos del estado de capacidad del comercio electrónico de empresas del proyecto Mujer Exporta                                    |

Fuente: elaboración propia, con datos de la Revisión Sustantiva 001/2020 e Informe semestral del Programa 2023.

### Anexo 3. Listado Tratados de Libre Comercio y Acuerdos Comerciales vigentes para la República de Panamá

| TRATADOS DE LIBRE COMERCIO VIGENTES |  |            |                                      |  |
|-------------------------------------|--|------------|--------------------------------------|--|
|                                     | PAÍS   | FIRMA      | LEY NACIONAL                         | FECHA DE ENTRADA EN VIGOR  |
| 1                                   | <b>Protocolo Bilateral El Salvador</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/</a>  | 06-mar-02  | Ley N°25<br>03 febrero de 2003.      | 11 abril de 2003.  |
| 2                                   | <b>Singapur</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-singapur/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-singapur/</a>   | 01-mar-06  | Ley N°19<br>20 de junio de 2006.     | 24 de julio de 2006.   |
| 3                                   | <b>Taiwán</b><br><a href="http://www.sice.oas.org/Trade/PanRC/PANRC_s.asp">http://www.sice.oas.org/Trade/PanRC/PANRC_s.asp</a>   | 21-ago-03  | Ley N°62<br>18 de octubre de 2003    | 01 de enero de 2004.   |
| 4                                   | <b>Chile</b><br><a href="https://www.mici.gob.pa/tratados-comerciales-vigentes/tlc-panama-chile">https://www.mici.gob.pa/tratados-comerciales-vigentes/tlc-panama-chile</a>  | 27-jun-06  | Ley N°7<br>12 de enero de 2007.      | 07 de marzo de 2008.   |
| 5                                   | <b>Protocolo Bilateral Costa Rica</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/</a>   | 07-ago-07  | Ley N°17<br>13 febrero de 2008.      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Texto Normativo el 23 de noviembre de 2008.</li> <li>▪ Programa de Desgravación 01 de enero de 2009.</li> </ul> |
| 6                                   | <b>Protocolo Bilateral Honduras</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/</a>   | 15-jun-07  | Ley N°23<br>25 abril de 2008.        | 08 de enero de 2009.   |
| 7                                   | <b>Protocolo Bilateral Guatemala</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/</a>  | 26-feb-08  | Ley N°48<br>15 de julio de 2008.     | 20 de junio de 2009.   |
| 8                                   | <b>Protocolo Bilateral Nicaragua</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/</a>  | 15-ene-09  | Ley N°29<br>22 de junio de 2009.     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Texto Normativo 21 de noviembre de 2009.</li> <li>▪ Programa de Desgravación 01 enero de 2010.</li> </ul>       |
| 9                                   | <b>Perú</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-peru/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-peru/</a>   | 25-mayo-11 | Ley N°82<br>22 de diciembre de 2011. | 01 de mayo de 2012.  |
| 10                                  | <b>Estados Unidos de América</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-estados-unidos-de-america/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-estados-unidos-de-america/</a>                      | 28-jun-07  | Ley N°53<br>13 de diciembre de 2007. | 31 de octubre de 2012.   |
| 11                                  | <b>Canadá</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-canada/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-canada/</a>   | 14-mayo-10 | Ley N°69<br>26 de octubre de 2010.   | 01 de abril de 2013.   |
| 12                                  | <b>Protocolo de Incorporación de Panamá a Centroamérica</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/</a>                                     | 29-jun-12  | Ley N°26<br>17 de abril de 2013.     | 06 de mayo de 2013.  |
| 13                                  | <b>Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (ADA)</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-centroamerica-y-la-union-europea/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-centroamerica-y-la-union-europea/</a> | 29-jun-12  | Ley N°27<br>17 de abril de 2013.     | 01 de agosto de 2013.  |

| TRATADOS DE LIBRE COMERCIO VIGENTES     |  |   |  |   |
|---|--|---|--|---|
|   | PAÍS   | FIRMA   | LEY NACIONAL   | FECHA DE ENTRADA EN VIGOR   |
| 14                                      | <b>Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)</b><br><a href="https://www.mici.gob.pa/tratados-comerciales-vigentes/tlcestadisaelcyec">https://www.mici.gob.pa/tratados-comerciales-vigentes/tlcestadisaelcyec</a>  | 24-jun-13   | Ley N°4<br>07 de abril de 2014.  | 29 de agosto de 2014 (Noruega, Suiza, Liechtenstein)<br>05 de septiembre de 2014 (Islandia).                            |
| 15                                      | <b>Estados Unidos Mexicanos</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-mexico/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-mexico/</a>   | 03-abr-14   | Ley N°33<br>17 de noviembre de 2014.   | 01 de julio de 2015.  |
| 16                                      | <b>Estado de Israel</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-estado-de-israel/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-estado-de-israel/</a>   | 17-mayo-18  | Ley N°105<br>31 de octubre de 2019.  | 01 de enero de 2020.  |
| 17                                      | <b>Acuerdo de Asociación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (AACRU)</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-reino-unido-e-irlanda-del-norte-y-centroamerica/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-reino-unido-e-irlanda-del-norte-y-centroamerica/</a> | 18-jul-19   | Ley N° 103 del 31 de Octubre de 2019,<br>Gaceta Oficial N°28894-B (31/10/2019) | 01 de enero de 2021   |
| 18                                      | <b>Tratado de Libre Comercio entre la República de Corea y las Repúblicas de Centroamérica</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-tlc-centroamerica-corea-del-sur/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-tlc-centroamerica-corea-del-sur/</a>                              | 21-feb-18   | Ley N°182 de 19 de noviembre de 2020<br>Gaceta 29159-A (20/11/2020)            | 01 de marzo de 2021   |
| ACUERDOS COMERCIALES DE ALCANCE PARCIAL |  |   |  |   |
|   | PAÍS   | FIRMA   | LEY NACIONAL   | FECHA DE ENTRADA EN VIGOR   |
| 19                                      | <b>República Dominicana</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-republica-dominicana/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-republica-dominicana/</a>   | 17/07/1985  | Ley N°19<br>27 de diciembre de 1985.<br>Ley N°63<br>28 octubre de 2003.        | Texto Normativo el 08 de junio de 1987 y Lista de Productos y las Reglas Específicas de Origen el 16 diciembre de 2003. |
| 20                                      | <b>Colombia</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-colombia/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-colombia/</a>   | 09/07/1993  | Ley N°19<br>10 de agosto de 1994.  | 18 de enero de 1995.  |
|   |  | 28/04/2003<br>Primer Protocolo Modificador de los Anexos II y III.  | Decreto Ejecutivo N°23<br>3 de julio de 2003.                                  | 28 de mayo de 2003.   |
|   |  | 15/02/2005<br>Segundo Protocolo Modificador de los Anexos II y III. | 15-feb-05<br>Segundo Protocolo Modificador de los Anexos II y III.             | 17 de marzo de 2005.  |
| 21                                      | <b>Cuba</b>  | 16/03/2009  | Ley N°30<br>22 de junio de 2009.   | 20 de agosto de 2009.   |

**TRATADOS DE LIBRE COMERCIO VIGENTES**

|    | <b>PAÍS</b>   | <b>FIRMA</b>   | <b>LEY NACIONAL</b>                   | <b>FECHA DE ENTRADA EN VIGOR</b> |
|----|---|--|---------------------------------------|----------------------------------|
|    | <a href="https://www.mici.gob.pa/acuerdos-comerciales-vigentes/acuerdo-comercial-panama-cuba-1">https://www.mici.gob.pa/acuerdos-comerciales-vigentes/acuerdo-comercial-panama-cuba-1</a> | 07/11/2014<br>Primer Protocolo Adicional Anexos I-A y I-B; II-A y II-B | Ley N°54<br>09 de septiembre de 2015. | 21 de noviembre de 2015.         |
| 22 | <b>Trinidad y Tobago</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-trinidad-y-tobago/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-trinidad-y-tobago/</a> | 03/10/2013   | Ley N°7<br>20 de marzo de 2015.       | 04 de julio de 2016.             |

|    | <b>ACUERDO</b>  | <b>LEY NACIONAL</b>                | <b>FECHA DE ENTRADA EN VIGOR</b>  |
|----|---|------------------------------------|---|
| 23 | <b>Tratado de Montevideo de 1980</b><br><b>Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI</b><br><a href="https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-asociacion-latinoamericana-de-integracion-aladi/">https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-asociacion-latinoamericana-de-integracion-aladi/</a> | Ley N°76<br>18 de octubre de 2011. | -----   |
|    | – Acuerdo Regional que instituye la Preferencia Arancelaria Regional, (Protocolo de Adhesión de la República de Panamá-ALADI) <sup>37</sup>   | Ley N° 22<br>27 de abril de 2012.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1/09/2012 (Bolivia y México)</li> <li>▪ 3/12/2012 (Cuba, Ecuador y Paraguay)</li> <li>▪ 30/4/2014 (Uruguay y Chile) 01/01/2021 (Brasil)</li> </ul> |
|    | – Acuerdo Regional de Apertura de mercados en favor del Ecuador   | Ley N° 26<br>3 de mayo de 2012.    | 3 de diciembre de 2012.   |
|    | – Acuerdo Regional de Apertura de mercados en favor de Bolivia  | Ley N°27<br>3 de mayo de 2012.     | 3 de diciembre de 2012.   |
|    | – Acuerdo Regional de Apertura de Mercados en favor de Paraguay   | Ley N° 18<br>27 de abril de 2012.  | 3 de diciembre de 2012.   |
|    | – Acuerdo marco para la Promoción del Comercio mediante la superación de Obstáculos Técnicos al Comercio  | Ley N° 19<br>27 de abril de 2012.  | (Argentina, Bolivia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay)  |

<sup>37</sup> A la fecha **No se encuentran vigente** los Acuerdos para los siguientes miembros de la ALADI: **Colombia, Perú y Venezuela**; hasta que estos países no hayan incorporado a sus ordenamientos jurídicos internos las Preferencias Arancelarias Regionales (PAR) que Panamá recibe bajo la ALADI.

|  | ACUERDO   | LEY NACIONAL                      | FECHA DE ENTRADA EN VIGOR  |
|--|---|-----------------------------------|--|
|  | – Acuerdo regional de cooperación e intercambio de bienes en las áreas cultural, educacional y científica         | Ley N° 20<br>27 de abril de 2012. | (Argentina, Bolivia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay) |
|  | – Acuerdo Regional de Cooperación Científica y Tecnológica (Convenio Marco) entre los países miembros de la ALADI | Ley N° 23<br>3 de mayo de 2012.   | (Bolivia, Cuba, Ecuador, México y Paraguay)                            |

| ACUERDO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL   |            |                                  |                           |
|--|------------|----------------------------------|---------------------------|
| PAÍS   | FIRMA      | LEY NACIONAL                     | FECHA DE ENTRADA EN VIGOR |
| Israel   | 04/10/2010 | Ley N°56<br>11 de abril de 2010. | 06 de octubre de 2010.    |
| ACUERDOS NO VIGENTES   |            |                                  |                           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratado de Libre Comercio entre la República de Panamá y Colombia, se firmó el 20 de septiembre de 2013.</li> </ul> |            |                                  |                           |

## Anexo 4. Agenda preliminar de la recolección de información



**Proyecto Award 99149 / Output 102463**  
**“Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del Ministerio de Comercio e Industrias.”**

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

Agenda Preliminar

**Misión de Campo: del lunes 7 de agosto al miércoles 16 de agosto de 2023**

| FECHA                             | HORA  | LUGAR  | ACTIVIDAD   |
|-----------------------------------|---|--|---|
| <b>Lunes 7 de agosto de 2023</b>  | <b>9:00 -9:45 am</b>                        | MICI, Plaza Edison, 3er piso<br>Salón Atlántico  | Reunión con el Comité de Referencia de la evaluación Intermedia del Proyecto MICI-PNUD<br><b>Plan de Trabajo de la Evaluación Intermedia del Proyecto (Evaluador – Luis David Grajeda)</b><br><b>Presentación de Resultados del Proyecto (Ariane Neira)</b><br>Ariadna Rodulfo, (Asesora del Despacho Superior MICI)<br>Leyda Aparicio, (Asistente Senior de Proyecto)<br>Irina Madrid (Especialista de M&E del PNUD)<br>Giovanny Moreno (Asistente de Proyecto, Clúster de Gobernabilidad, Paz y Derechos Humanos) |
|                                   | <b>10:00-10:45 am</b>                       | MICI, Plaza Edison, 3er piso<br>Despacho Superior  | Entrevista con Ministro de Comercio e Industria de Panamá<br><b>S.E. Excelencia Federico Alfaro Boyd</b>  |
|                                   | <b>11:00-11:45 am</b>                       | MICI, Plaza Edison, 3er piso.<br>Salón Atlántico   | Entrevista con Ex Jefe de Negociaciones Comerciales Internacionales<br><b>Lic. Norman Harris</b>  |
|                                   | <b>4:00 – 5:00 pm</b><br><br><b>Virtual</b> | Reunión Virtual<br>Zoom<br><a href="https://undp.zoom.us/j/83628177770?pwd=Y0xLQitMdWoxalA1RE9HZ3EydIqZz09&amp;from=addon">https://undp.zoom.us/j/83628177770?pwd=Y0xLQitMdWoxalA1RE9HZ3EydIqZz09&amp;from=addon</a> | <b>Reunión con Representante Residente, PNUD PANAMA</b><br><b>Sra. María del Carmen Sacasa</b><br><br>Patricia Pérez (Oficial de Clúster Gobernabilidad, Paz y Derechos Humanos de PNUD)<br>Irina Madrid (Especialista de M&E del PNUD)   |
| <b>Martes 8 de agosto de 2022</b> | <b>9:00 – 10:00 am</b>                      | MICI, Plaza Edison, 3er piso<br>Salón Atlántico  | Presentación de Resultados de asistencia técnica de Especialistas del Proyecto<br><b>Oscar García (Especialista en Economía y Política Económica)</b><br><br>Entrevista con el Equipo de la Unidad Coordinadora de Proyecto<br><b>Ariane Neira (Coordinadora de Proyecto Senior)</b><br>Elmis Lasprilla (Oficial de Administración y Finanzas)<br>Leyda Aparicio (Asistente Senior de Proyecto)<br>Rainier González (Especialista en Desarrollo de Software)  |
|                                   | <b>10:15 – 11:00 am</b>                     | MICI, Plaza Edison, 3er piso<br>Salón Atlántico  | Entrevista con Coordinadora de la Unidad de Transparencia y Asesora del Despacho Superior<br><b>Licda. Ariadna Rodulfo</b>  |

Evaluación de Medio Término del Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del Ministerio de Comercio e Industrias

| FECHA                                | HORA               | LUGAR   | ACTIVIDAD  |
|--------------------------------------|--------------------|---|--|
|                                      | 11:00 am-11:30     | Reunión Virtual<br>Microsoft Teams (Link enviado)                                 | Entrevista con Directora Ejecutiva del Sindicato de Industriales de Panamá (SIP)<br><b>Melissa Miranda</b>   |
|                                      |                    |   |  |
| <b>Miércoles 9 de agosto de 2023</b> | 9:00 – 9:45 am     | MICI, Plaza Edison, 3er piso.<br>Salón Atlántico                                  | Entrevista con Directora General de Exportaciones del MICI<br><b>Lic. Albalina Vallarino</b><br>Ariadna Rodulfo (Asesora, Despacho Superior del MICI)  |
|                                      | 10:00. – 10:45 am  | MICI, Plaza Edison, 3er piso<br>Salón Atlántico                                   | Entrevista con Gerente de Proyectos de la Unidad de Tecnología e Informática del MICI<br><b>Michelle Barraza</b><br>Ariadna Rodulfo (Asesora, Despacho Superior del MICI)  |
|                                      | 11:00 – 11:45 am   | MICI, Plaza Edison, 3er piso<br>Salón Atlántico                                   | Entrevista con Jefe de la Unidad de Responsabilidad Social del MICI<br><b>Lic. Omar Bazán</b><br>Ariadna Rodulfo (Asesora, Despacho Superior del MICI)   |
|                                      | 2:00 -2:45 pm      | Reunión virtual<br>Microsoft Teams (Link enviado)                                 | Entrevista con Coordinadora del Proyecto PROPANAMÁ<br><b>Sofía Herrera</b>   |
|                                      |                    |   |  |
| <b>Jueves 10 de agosto de 2023</b>   | 9:00 -9:45 am      | MICI, Plaza Edison, 3er piso<br>Salón Atlántico                                   | Entrevista con Coordinador de Planes y Programas de la Dirección General de Comercio Electrónico del MICI<br><b>Lic. Agustin Luna</b><br>Ariadna Rodulfo (Asesora, Despacho Superior del MICI)                                       |
|                                      | 10:00 - 10:45 am   | MICI, Plaza Edison, 3er piso<br>Salón Atlántico                                   | Entrevista con Jefa de la Comisión Fílmica de Panamá<br><b>Essie Mastellari</b><br>Ariadna Rodulfo (Asesora, Despacho Superior del MICI)   |
|                                      | 11:00 am -12:00 pm | Reunión Virtual<br>Microsoft Teams (Link enviado)                                 | Entrevista con Oficial de Programa de la cartera de Gobernabilidad, Paz y Derechos Humanos del PNUD<br><b>Patricia Pérez</b><br><a href="mailto:patricia.perez@undp.org">patricia.perez@undp.org</a>                                 |
|                                      | 2:00pm-2:45 pm     | Oficinas de la Empresa<br>Edificio Towerbank, Calle 50 con Elvira Méndez, Piso 19 | Entrevista con Beneficiaria del Programa Mujer Exporta<br><b>María Cristina Gómez (Empresa Panamá Blue Water)</b>  |
|                                      |                    |   |  |
| <b>Viernes 11 de agosto de 2023</b>  | 10:00 - 10:45 am   | MICI, Plaza Edison, 3er piso<br>Salón por Atlántico                               | Entrevista con Director Nacional del MICI<br><b>Ing. Jaime Pashales</b><br>Ariadna Rodulfo (Asesora, Despacho Superior del MICI)   |
|                                      | 11:00– 11:45 am    | Reunión Virtual<br>Microsoft Teams (Link enviado)                                 | Entrevista con la Coordinadora del Proyecto Plan Misión Panamá<br><b>Clariana Vivero</b>   |
|                                      | 1:00-1:45 pm       | Reunión Virtual<br>Microsoft Teams (Link enviado)                                 | Reunión con Especialista de Monitoreo & Evaluación de PNUD Panamá<br><b>Irina Madrid</b>   |
|                                      | 2:00-2:45 pm       | Reunión Virtual por<br>Microsoft Teams (Link enviado)                             | Entrevista con Ex Directora General de Industrias del MICI<br><b>Lucia de Ferguson</b>   |
|                                      | 4:00 -4:30 pm      | Instalaciones de la Empresa   | Entrevista con Beneficiaria del Programa Mujer Exporta<br><b>Yoshiris Peña</b>   |
|                                      |                    |   |  |
| <b>Lunes 14 de agosto de 2023</b>    | 9:30 - 10:30 am    | Ave. Ricardo J. Alfaro, Urb. El Bosque, Calle Los Sauces, #20E                    | Entrevista con Beneficiaria del Proyecto Agroindustria Competitiva<br><b>Katia Serracín (Empresa Panamá Gourmet Foods)</b>   |
|                                      | 1:00 - 1:45 pm     | MICI, Plaza Edison, 3er piso<br>Salón Atlántico                                   | Entrevista con Coordinadora y Abogada de la Oficina de Inteligencia Comercial y de Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales (INTELCOM)<br><b>Lic. Julissa Estrada</b><br>Ariadna Rodulfo (Asesora, Despacho Superior del MICI) |

| FECHA                                 | HORA             | LUGAR  | ACTIVIDAD   |
|---------------------------------------|------------------|--|---|
|                                       | 2:00-2:45 pm     | MICI, Plaza Edison, 3er piso<br>Salón Atlántico  | Entrevista con Directora General de Sede de Empresas Multinacionales (SEM)<br><b>Lic. Jeannette Díaz Granados</b><br>Ariadna Rodulfo (Asesora, Despacho Superior del MICI)  |
|                                       | 3:00 - 4:00 pm   | Reunión virtual<br>Reunión de Microsoft Teams (Link enviado)                           | Entrevista con Embajador de Panamá en Estados Unidos y Ministro de Comercio e Industrias de Panamá (Mayo 2019 a Mayo 2022)<br><b>S.E. Ramón Martínez de la Guardia</b>  |
|                                       |                  |  |   |
| <b>Martes 15 de agosto de 2023</b>    | 8:00 -8:30 am    | Reunión virtual<br>Microsft Teams (Link enviado)                                       | Entrevista con beneficiario de Proyecto Agroindustria Competitiva<br><b>Juan Iván Domínguez (Empresa Chorizos Manané)</b>   |
|                                       | 9:15 - 10:00 am  | Instalaciones de la empresa<br>Edificio María del Carmen, Vía Brasil                   | Entrevista con Beneficiaria del Programa Agroindustria Competitiva<br><b>Loredana del Conte (Empresa Tequeñisimo)</b>   |
|                                       | 11:00am-12:00 pm | Instalaciones de la empresa<br>Local 24-25B, Centro Comercial Galerías Obarrio, Panamá | Entrevista con Beneficiaria del Programa PymExport y Mujer Exporta<br><b>Beatriz Martínez (Empresa Pancho's Kitchen)</b>  |
|                                       | 1:00 - 1:45pm    | Reunión virtual<br>Microsoft Teams (Link enviado)                                      | Entrevista con Especialista en Género de PNUD Panamá<br><b>Nelva Araúz</b>  |
|                                       |                  |  |   |
| <b>Miércoles 16 de agosto de 2023</b> | 9:00 a 11:00 am  | Ministerio de Comercio e Industria, Plaza Edison, 3er piso<br>Salón Atlántico          | Reunión con el Comité de Referencia de la evaluación Intermedia del Proyecto MICI-PNUD<br><b>Presentación de primeros hallazgos Evaluación Intermedia del Proyecto (Evaluador – Luis Grajeda)</b><br><br>Ariane Neira,(Coordinadora Senior de Proyecto<br>Ariadna Rodulfo, (Asesora del Despacho Superior MICI)<br>Leyda Aparicio, (Asistente Senior de Proyecto)<br>Irina Madrid (Especialista de M&E del PNUD)<br>Giovanny Moreno (Asistente de Proyecto, Clúster de Gobernabilidad, Paz y Derechos Humanos). |
|                                       |                  |  |   |
| <b>Viernes 18 de agosto 2023</b>      | 9:00am           | Reunión virtual  | Reunión con la Directora de Cooperación Internacional<br>Ministerio de Relaciones Exteriores<br><b>Licda. Margelia Palacios J.</b><br><a href="mailto:mpalacios@mire.gob.pa">mpalacios@mire.gob.pa</a><br>Tel.: 504- 4176   |

## Anexo 5. 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 6. Formulario de Acuerdo de la Evaluación

### ANEXO 8: 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

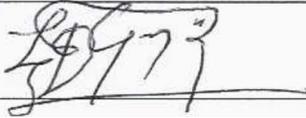
Nombre del/la evaluador/a: Luis David Escobedo Roldán

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: Guatemala, 30 de mayo de 2023

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



## Anexo 7. Términos de Referencia

| PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  |  |
|---|--|
| <b>TÉRMINOS DE REFERENCIA</b>   |  |
| <b>CLUSTER:</b> Gobernabilidad, Paz y Derechos Humanos (GOB)  |  |
| <b>A. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA CONSULTORÍA</b>  |  |
| <b>Título del Proyecto:</b> “Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del Ministerio de Comercio e Industrias” (MICI)<br><b>Número de Proyecto:</b> Award 99149 / Output 102463<br><b>Tipo de Contrato:</b> Contrato Individual (IC) para realizar Evaluación de Medio Término del Proyecto en referencia<br><b>Supervisor Directo:</b> Oficial de Programa, Coordinadora de Proyecto<br><b>Modalidad de Ejecución:</b> Proyecto de Implementación Nacional (NIM)<br><b>Lugar:</b> Ciudad de Panamá<br><b>Fecha de Inicio Estimada:</b> 3 Julio de 2023 (Misión de campo entre el 10 y 21 de julio de 2023)<br><b>Duración:</b> 60 días calendario (40 días efectivos de trabajo)   |  |
| <b>B. DESCRIPCION DEL PROYECTO Ó ANTECEDENTES</b>   |  |
| <b>Antecedentes del proyecto:</b><br><p>Este proyecto se diseña en el año 2018 con el objetivo del fortalecimiento y modernización del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), facilitando así su accionar y el cumplimiento de su cometido institucional en pro de un desarrollo más equitativo y sostenible. El documento de proyecto ProDoc se elabora tomando en cuenta las lecciones aprendidas y las buenas prácticas del programa de país y del proyecto ID Output 81879 implementado por el MICI, con el apoyo del PNUD desde el 2012, cuyo objetivo era impulsar la política nacional de comercio exterior y apoyar al Ministerio a cumplir con su rol de facilitador del desarrollo económico, promoción de la inversión extranjera, el aprovechamiento de los tratados comerciales y el emprendimiento de las y los productores nacionales, buscando siempre la generación de ingresos y empleo en beneficio de Panamá.</p> <p>El proyecto apoya al MICI en el fortalecimiento de sus programas y funciones con el fin de lograr la integración comercial con nuevos socios, la implementación de los acuerdos comerciales contraídos y el fortalecimiento de las relaciones ya establecidas, actividades que permitirán incrementar las exportaciones de nuestros productos a nivel internacional, así como todas las bondades que Panamá ofrece en materia agroindustrial, logística, industrial y comercial en general. Se busca la modernización de la gestión pública, mediante herramientas que garanticen eficiencia, la transparencia y la comunicación directa con la ciudadanía; así como la atracción de la inversión extranjera que permita un crecimiento comercial, al mismo tiempo que el mejoramiento de la calidad de vida de los panameños mediante un desarrollo integral.</p> <p>En la Junta de proyecto realizada el 10 de diciembre de 2019, luego de sustentar los resultados obtenidos a la fecha, la ejecución financiera, hacer un análisis del contexto nacional luego del cambio de administración gubernamental, los riesgos asociados y las lecciones aprendidas, se aprobó la realización de la Revisión Sustantiva 001/2020 del proyecto con fondos adicionales y extensión de este hasta el año 2024.</p> <p>Luego con la pandemia del Covid-19 hubo que tomar otras acciones para la reactivación económica del país, dado que el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) es la institución responsable de desarrollar y ejecutar las políticas del Gobierno concernientes al comercio, la industria nacional, al comercio exterior, la atracción de la inversión extranjera y las negociaciones comerciales internacionales en representación de la República de Panamá. En virtud de lo anterior, el MICI juega un papel fundamental en la reactivación económica y recuperación del país durante y después de la pandemia por COVID-19; y es por ello que el Gobierno Nacional, por medio del MICI, ha maximizado sus esfuerzos para contrarrestar los efectos significativos de la pandemia en la economía y los sectores productivos del país, con especial énfasis en cuatro áreas: la industria nacional; la inversión extranjera y equiparación logística; las micro, pequeñas y medianas empresas; y la promoción, fortalecimiento e incremento de la oferta exportable panameña en mercados claves, lo que es de vital importancia para mantener la continuidad de las empresas, mantener y generar empleos, así como la fluidez de la cadena de suministros, repercutiendo positivamente en la recuperación de la economía nacional. Por medio del proyecto se apoyarán acciones prioritarias para el logro de los objetivos nacionales en estas 4 áreas por medio del apoyo para el fortalecimiento y modernización de la gestión del MICI y el desarrollo e implementación de planes, herramientas y procesos que logren resultados sostenibles principalmente en grupos y poblaciones más</p> |  |

vulnerables y utilizando la innovación y tecnología para brindar soluciones hacia la recuperación y consecuente crecimiento socioeconómico del país.

Con la asistencia técnica del PNUD, el MICI se considera una institución más eficiente, moderna y fortalecida que persigue el logro sus objetivos y prioridades nacionales, aplicando un enfoque de género e innovación y priorizando sus acciones hacia los grupos más vulnerables con resultados sostenibles. Esto, enfocados en el fortalecimiento institucional y la modernización de sus programas para impulsar una política nacional de Comercio Interior y Exterior para cumplir con su rol de facilitador del desarrollo económico nacional, fomentando estrategias tendientes al fortalecimiento del comercio y de la industria, con la creación de nuevas empresas, aprovechando los tratados comerciales y el emprendimiento de las y los productores nacionales, en pro de un desarrollo más equitativo y sostenible.

En cumplimiento de la Agenda 2030, este proyecto contribuye con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 5, 8, 9, 10, 12, 16 y 17).

La obtención de los resultados esperados será posible a través de los siguientes componentes y productos:

**Componente 1 - Oficina de Negociaciones Comerciales Internacionales (ONCI):**

Producto 1.1 - Panamá ha abierto nuevos mercados comerciales y profundizado en espacios estratégicos.

Producto 1.2- La ONCI tiene la capacidad para administrar eficientemente los acuerdos comerciales vigentes y futuros.

**Componente 2 - Unidad de Responsabilidad Social**

Producto 2.1 - MICI fortalecido para liderar, implementar y promover la RSE y Sostenibilidad alienada a la norma ISO 26000.

**Componente 3 - Unidad de Transparencia**

Producto 3.1 - El MICI logra ser más transparente optimizando procesos y comunicando de forma más efectiva sus resultados a mediano y largo plazo.

**Componente 4 - Unidad de Tecnología e Informática**

Producto 4.1 - El MICI dispone de toda la infraestructura tecnológica necesaria para realizar sus operaciones y la optimización de procesos para una mejor automatización.

**Componente 5 - Dirección General de Promoción de las Exportaciones**

Producto 5.1 - Panamá ha definido los lineamientos para mejorar las exportaciones nacionales y fortalecido las capacidades exportadoras de los diferentes sectores económicos del país.

**Componente 6 - Agencia de Atracción de Promoción de Inversiones y Exportaciones (Proinvex)**

Producto 6.1 - Proinvex cuenta con la capacidad necesaria para atraer nuevos negocios a nivel provincial y para evaluar los sectores con mayor potencial de generación de inversiones y potenciales exportaciones.

Producto 6.2 - Panamá cuenta con una Agencia de Atracción de Inversión y Promoción de la Exportación autónoma y estable.

**Componente 7 - Comisión Fílmica de Panamá**

Producto 7.1 - Panamá ha mejorado la competitividad para atraer inversión y desarrollado su capacidad de producción cinematográfica y audiovisual nacional.

**Componente 8 - Dirección Nacional de Recursos Minerales**

Producto 8.1 - El MICI cuenta con los recursos humanos capacitados, la tecnología y la infraestructura necesaria para fiscalizar la actividad minera en territorio nacional.

**Componente 9 - Despacho Superior del Ministro y gestión efectiva del proyecto.**

Producto 9.1 - Prioridades del Ministerio y Proyecto gestionado efectivamente.

**Componente 10- Dirección General de Industrias**

Producto 10.1 - La Dirección General de Industrias fortalecida para el fomento y desarrollo competitivo de la industria nacional.

**Componente 11 - Oficina de Inteligencia Comercial y de Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales (INTELCOM).**

Producto 11.1 - Intelcom, fortalecido para desarrollar inteligencia comercial con países con acuerdos comerciales.

Producto 11.2 - Intelcom, cuenta con capacidad para proporcionar eficientemente información comercial, que permite la reorientación de estrategias productivas y decisiones en general.

Producto 11.3 - Panamá cuenta con mayores oportunidades de exportación y ha fortalecido sus capacidades comerciales, aprovechando las oportunidades de cooperación de los TLC's vigentes.

**Componente 12- Dirección General de Empresas de Sede Multinacional (SEM)**

Producto 12.1 - Panamá, ha fortalecido su capacidad para administrar eficientemente los regímenes especiales vigentes en el territorio nacional.

**Componente 13- Dirección General de Comercio Electrónico**

Producto 13.1.- Dirección General de Comercio Electrónico fortalecida y dotada del recurso humano y la tecnología para promover y supervisar el comercio electrónico en Panamá

Este proyecto cuenta con más de 5 años de implementación y prevé finalizar en diciembre de 2026. Por esta razón 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.

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

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Número en Atlas y Título del Proyecto</b></p>   | <p><b>Award 99149 / Output 102463</b><br/>                 “Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Modernización del Ministerio de Comercio e Industrias”<br/><br/> <b>Arreglos de Gestión:</b> Proyecto de Implementación Nacional (NIM)</p>   |
| <p><b>País / Región</b></p>   | <p><b>Panamá / América Latina y El Caribe</b></p>   |
| <p><b>Efecto del UNSDCF/CPD y Producto Esperado del Programa del País 2021-2025 del PNUD, con que se alinea este proyecto:</b></p>  | <p><b>Efecto previsto conforme lo establecido en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Panamá (UNSDCF) / Marco de Resultados y Recursos del Programa de País del PNUD 2021 - 2025:</b><br/> <b>Efecto 2:</b> “Al 2025, Panamá cuenta con una gobernanza participativa e instituciones nacionales y locales inclusivas, eficaces, transparentes y justas al servicio de las personas, articuladas entre sí y en alianza con actores no gubernamentales; con enfoque territorial, de derechos humanos, intercultural, de género, curso de vida y sin dejar a nadie atrás “<br/><br/> <b>Producto 2.1:</b> Instituciones modernizadas y más sólidas responden a las necesidades de las personas y los territorios y cumplen funciones públicas con eficacia en los planos nacional y subnacional.<br/><br/> <b>Indicador:</b> Número de soluciones tecnológicas, de infraestructura y / o de procedimiento desarrolladas para mejorar la prestación de servicios públicos y otras funciones gubernamentales a nivel nacional y subnacional.<br/> <b>Línea base:</b> 5 (2020)<br/> <b>Meta:</b> 20 (2025)</p>   |
| <p><b>UNDP Strategic Plan 2022-2025:</b><br/><br/> <b>SP Outcome 1:</b> Structural transformation accelerated, particularly green, inclusive and digital transitions.<br/> <b>Signature Solutions 2:</b> Governance</p> | <p><b>Producto(s) Aplicable(s) del Plan Estratégico del PNUD 2022-2025:</b><br/> <b>Result 2.3</b> Responsive governance systems and local governance strengthened for socio economic opportunity, inclusive basic service delivery, community security, and peacebuilding<br/> <b>Indicator IRRF 2.3.1</b> Number of national institutions with strengthened public administration and core government functions for:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Improved service delivery</li> <li>• Community security</li> <li>• Prevention</li> </ul> <p><b>SDG Targets:</b><br/> <b>TARGET 8.3</b> Promote development-oriented policies that support productive activities, decent job creation, entrepreneurship, creativity and innovation, and encourage the formalization and growth of micro-, small- and medium sized enterprises, including through Access to financial services.<br/> <b>TARGET 16.6</b> Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels.<br/> <b>TARGET 5.5</b> Ensure women’s full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life.</p> |
| <p><b>Resultados Esperados del Proyecto</b></p>   | <p>La obtención de los resultados esperados será posible a través de los siguientes componentes:</p> <p><b>Componente 1</b> - Oficina de Negociaciones Comerciales Internacionales (ONCI)<br/> <b>Componente 2</b> - Unidad de Responsabilidad Social<br/> <b>Componente 3</b> - Unidad de Transparencia<br/> <b>Componente 4</b> - Unidad de Tecnología e Informática<br/> <b>Componente 5</b> - Dirección General de Promoción de las Exportaciones<br/> <b>Componente 6</b> - Agencia de Atracción de Promoción de Inversiones y Exportaciones (Proinvex)<br/> <b>Componente 7</b> - Comisión Filmica de Panamá<br/> <b>Componente 8</b> - Dirección Nacional de Recursos Minerales<br/> <b>Componente 9</b> - Despacho Superior del Ministro y gestión efectiva del proyecto<br/> <b>Componente 10</b> - Dirección General de Industrias<br/> <b>Componente 11</b> -Oficina de Inteligencia Comercial y de Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales (INTELCOM).<br/> <b>Componente 12</b> - Dirección General de Empresas de Sede Multinacional (SEM)</p>   |

|   |  |
|---|--|
|   | <b>Componente 13 - Dirección General de Comercio Electrónico</b>   |
| <b>Gender Marker:</b>                             | <b>GEN 2</b>   |
| <b>Asociado en la Implementación:</b>             | Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)   |
| <b>Fuente de Financiación:</b>                    | Gobierno   |
| <b>Presupuesto o monto total del proyecto:</b>    | \$ 39,329,550.11 dólares   |
| <b>Fecha de inicio: 2 de abril de 2018</b>        | <b>Fecha de finalización original:</b> 31 de diciembre de 2022<br><b>Fecha de finalización de Revisión Sustantiva 001/2020:</b> 31 de diciembre de 2024<br><b>Fecha de finalización por Nota de extensión del proyecto:</b> 31 de diciembre 2026 |
| <b>Fechas de la Junta de Proyecto realizadas</b>  | 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022  |
| <b>Gasto del Proyecto hasta diciembre de 2022</b> | \$ 16,694,115.00 dólares americanos  |

Este proyecto está directamente vinculado a La teoría del cambio del Programa de País del PNUD 2021-2025 que exige instituciones más fuertes que prevean una mayor participación de todos los panameños y panameñas, lo que se traducirá en servicios sociales más inclusivos, mejor ejercicio de los derechos humanos y un desarrollo más sostenible y que, en última instancia, conducirá a una mayor prosperidad compartida. La misma reconoce la importancia de la gobernanza y el desarrollo local para lograr resultados de desarrollo transformadores y está anclada en los planes y la visión nacional para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sin dejar a nadie atrás, tal cual está en el Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024 que establece cinco pilares estratégicos a saber: el buen gobierno; el estado de derecho; una economía competitiva que genere empleos; el combate a la pobreza y la desigualdad; y la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura; en donde el Gobierno se compromete a seguir esforzándose por afrontar las profundas desigualdades que afectan a la población, especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad, que se han visto agravadas por la pandemia de COVID -19.

### 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 2022-2025](#) 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 el año 2018 a la fecha. Tiene alcance nacional; 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 nacional?
- 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

**B. 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?

**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? ¿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 la institución para la planificación de sus territorios?
- ¿Se promueve la utilización de fuentes de financiamiento público y privado que garanticen la financiación de las demandas?
- ¿Cuál ha sido el rol de la Coordinación General del Proyecto para establecer relaciones con las distintas direcciones del Ministerio?
- ¿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), Revisión Sustantiva 001/2020 del proyecto, planes anuales operativos, informes de procesos de sensibilización/capacitación, informes semestrales y anuales del proyecto, lecciones aprendidas, 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
- Cuestionarios y técnicas participativas para la recolección y análisis de datos.

La metodología de la evaluación debe ser colaborativa y participativa<sup>38</sup> que garantice una estrecha relación con la Gerencia del PNUD y el MICI.

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

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

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.

En caso de que 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.

#### 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](#).

<sup>38</sup> 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.

| Entregable /Productos   | Tiempo Estimado para Completar Tarea                 | Porcentaje a pagar | Revisión y Aprobación Requerida                           |
|---|--|--------------------|---|
| <p><b>Primer producto:</b></p> <p><b>Informe inicial de la Evaluación (Plan de Trabajo)</b><br/>                     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.<br/> <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%                | Oficial de Programa del PNUD<br>Coordinadora del Proyecto |
| <p><b>Segundo producto:</b></p> <p><b>Borrador de Informe de Evaluación de medio término</b><br/>                     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.<br/> <u>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.</u></p>   | 35 días calendario a partir de la firma del contrato | 40%                | Oficial de Programa del PNUD<br>Coordinadora del Proyecto |
| <p><b>Tercer producto:</b></p> <p><b>Informe final de Evaluación</b><br/>                     Entrega del Informe Final de la Evaluación de medio término y presentación de los resultados finales al Comité de Referencia (documento + PPT)<sup>39</sup>. 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.<br/>                     El documento deberá contener recomendaciones de acción y cumplir con el contenido mínimo solicitado.<br/> <b>Notas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando se presente el informe final de evaluación, también se requiere que el/la evaluador/a proporcione un itinerario, donde se detalle cómo se han abordado (o no) todos los comentarios recibidos en el borrador de informe de evaluación.</li> <li>• El informe final debe presentarse en idioma español*</li> <li>• Las fechas de finalización de las actividades podrán ser ajustadas en función de la fecha de la firma del contrato*.</li> <li>• 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.</li> </ul> | 50 días calendario a partir de la firma del contrato | 40%                | Oficial de Programa del PNUD<br>Coordinadora del Proyecto |

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

<sup>39</sup> La presentación final, en power point, de la Evaluación puede ser vía Skype.