Oficina Independiente de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS

PANAMÁ

Oficina Independiente de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS

PANAMÁ

DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO

INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE EVALUACIONES

Afganistán (República Islámica de)
Albania
Algeria
Angola
Argentina
Armenia
Azerbaiyán
Bahrein
Bangladesh
Barbados y OECO
Belarús
Benin
Bhután
Bolivia
Bosnia y Herzegovina
Botswana
Brasil
Bulgaria
Burkina Faso
Cabo Verde
Camboya
Camerún
Chad
Chile
China
Colombia
Congo (República Democrática del)
Congo (República del)
Costa Rica
Côte d'Ivoire
Croacia
Cuba
Djibouti
Ecuador
Egipto
Emiratos Árabes Unidos
El Salvador
Eswatini
Etiopía
Filipinas
Gabón
Georgia
Ghana
Guatemala
Guinea-Bissau
Guinea Ecuatorial (República de)
Guayana
Honduras
India
Indonesia
Irak
Islas del Pacífico
Jamaica
Jordania
Kenya
Kirguistán
Kuwait
Lao (República Democrática Popular)
Liberia
Libia
Macedonia del Norte
Malawi
Malasia
Maldivas
Malí
Mauritania
México
Moldova (República de)
Mongolia
Montenegro
Marruecos
Mozambique
Namibia
Nepal
Nicaragua
Níger
Nigeria
Pakistán
Panamá
Papua Nueva Guinea
Paraguay
Perú
República Centroafricana
República Dominicana
Rwanda
Santo Tomé y Príncipe
Senegal
Serbia
Seychelles
Sierra Leona
Somalia
Sri Lanka
Sudán
Sudán del Sur
Siria
Tayikistán
Tanzania
Tailandia
Timor Oriental
Togo
Túnez
Turquía
Uganda
Ucrania
Uruguay
Uzbekistán
Vietnam
Yemen
Zambia
Zimbabwe

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS: PANAMÁ

Copyright © PNUD septiembre 2025, todos los derechos reservados.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los Estados miembros de las Naciones Unidas. Esta es una publicación de la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD.

AGRADECIMIENTOS

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desea dar las gracias a todos los que contribuyeron a esta evaluación.

EQUIPO DE LA OIE

Dirección: Isabelle Mercier (directora) y Richard Jones (director adjunto)

Jefa de sección de evaluaciones del programa para el país: Ana Rosa M. Soares

Evaluador principal: Eduardo Gómez Rivero

Analista de investigación: Abel Gelman

Revisión interna de la calidad: Janis Grychowski y Oyku Ulucay

Revisión externa: Claudia Maldonado

Publicación y difusión: Flora Jimenez e Iben Hjorth

Apoyo logístico y administrativo: Sonam Chaetsho

La OIE no podría haber completado la evaluación sin el apoyo de las personas y entidades siguientes:

GRUPOS DE INTERÉS Y ASOCIADOS

Personal del PNUD en Panamá: María del Carmen Sacasa (Representante Residente), Itziar González (Representante Residente Adjunta); Irina Madrid (Oficial de Monitoreo y Evaluación), y todo el personal de la oficina en Panamá que contribuyó con su tiempo para llevar a cabo esta evaluación.

Otros actores y asociados: El Gobierno de la República de Panamá, representantes de las agencias de las Naciones Unidas, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, sector privado, asociados bilaterales y multilaterales para el desarrollo.

ÍNDICE

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS v

RESUMEN EJECUTIVO 1

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN, METODOLOGÍA Y CONTEXTO 3

1.1 Finalidad, objetivos y alcance de la evaluación 4

1.2 Metodología de evaluación 4

1.3 Desafíos y limitaciones de la evaluación 6

1.4 Contexto del país 6

1.5 El PNUD en Panamá 8

CAPÍTULO 2: RESULTADOS 11

2.1 Posicionamiento estratégico y alianzas 12

2.2 Resultados en materia de desarrollo económico y social 14

2.3 Resultados en materia de gobernabilidad participativa 19

2.4 Resultados en materia de resiliencia, adaptación y mitigación del cambio climático 24

2.5 Cuestiones trasversales 28

CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN 31

3.1 Conclusiones 32

3.2 Recomendaciones 34

3.3 Principales recomendaciones y respuesta de la Dirección 36

ANEXOS 43

GRÁFICOS

Gráfico A. Gasto programático por áreas temáticas, 2021-2024 1
Gráfico B. Fuentes de financiación del programa para el país, 2021–2024 1
Gráfico 1. Esquema metodológico y fases clave de la EIPP 5
Gráfico 2. Brecha entre el primer y el quinto quintil por ingresos 7
Gráfico 3. Visión general de los resultados y objetivos del programa del PNUD para el país 8
Gráfico 4. Presupuesto y gasto del programa por año, 2021-2024 9
Gráfico 5. Presupuesto y gasto del programa por resultado, 2021-2024 9
Gráfico 6. Eficiencia en la gestión, 2021-2024 10
Gráfico 7. Gasto por fuente de fondos, 2021-2024 10
Gráfico 8. Resultado 1, presupuesto y gasto por año 15
Gráfico 9. Resultado 1, fuente del gasto por donante 15
Gráfico 10. Resultado 2, presupuesto y gasto por año 20
Gráfico 11. Resultado 2, fuente del gasto por donante 20
Gráfico 12. Resultado 3, presupuesto y gastos por año 24
Gráfico 13. Resultado 3, fuente del gasto por donante 24
Gráfico 14. Distribución del marcador de género por área del programa 29
Gráfico 15. Evolución del gasto según marcador de género 29

RECUADRO

Recuadro 1. Preguntas de evaluación 4

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DPP	Documento del programa para el país
EIPP	Evaluación independiente del programa para el país
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FVC	Fondo Verde para el Clima
IDH	Índice de desarrollo humano
IFI	Instituciones financieras internacionales
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
ITSE	Instituto Técnico Superior Especializado
MCNUDS	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MiAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MIPYME	Microempresas y pequeñas y medianas empresas
MIRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIE	Oficina Independiente de Evaluación
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORALC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RR	Representante Residente
RRAd	Representante Residente Adjunto
SENACYT	Secretaria Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SyE	Seguimiento y evaluación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Resumen ejecutivo: Panamá

El desarrollo de Panamá está marcado por avances importantes y desafíos significativos que perduran. Su economía basada en servicios y la importancia del canal de Panamá han posibilitado alcanzar la condición de país de ingreso alto, así como el índice de desarrollo humano (IDH) más alto de Centroamérica. Sin embargo, persisten profundas desigualdades en cuanto a niveles de ingresos, acceso a servicios sociales y a la educación, que, en especial, afectan a las comunidades rurales e indígenas.

El país experimentó un período de creciente descontento social a raíz de las diversas problemáticas económicas, ambientales y sociales. Su vulnerabilidad ante fenómenos climáticos, como las sequías, acrecentó las preocupaciones ambientales, en particular, en lo tocante a explotación de recursos naturales y resiliencia climática: temas que cobraron máxima relevancia en la agenda pública.

El documento del programa para Panamá (2021-2025) fue diseñado con miras a abordar estos desafíos, en consonancia con las prioridades nacionales y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El programa se centró en tres áreas estratégicas, con distinto grado de alcance, entre ellas: el apoyo a políticas públicas para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible; el fortalecimiento de procesos e instituciones de gobernanza inclusivos, eficaces y transparentes, y el apoyo a políticas e intervenciones para la gestión ambiental sostenible, la mitigación y la adaptación al cambio climático y la resiliencia.

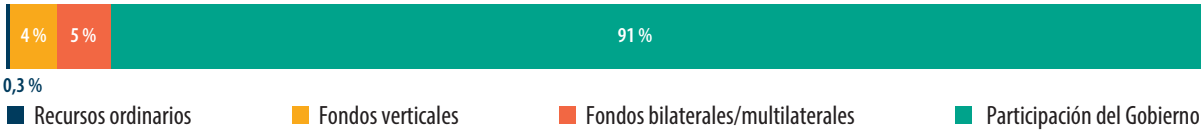
El PNUD promovió la transversalidad de la igualdad de género —un aspecto que valoraron los asociados— y mantuvo una gestión adaptativa, ya que fue respondiendo a las necesidades cambiantes del país.

GRÁFICO A. Gasto programático por áreas temáticas, 2021-2024

Fuente: Oficina Independiente de Evaluación del PNUD

La buena posición del PNUD como asociado de confianza para el apoyo a las instituciones nacionales en su fortalecimiento y modernización le permitió aprovechar su amplia red de alianzas para dar acompañamiento técnico y operativo, ofrecer soluciones innovadoras y fortalecer las capacidades nacionales. En términos financieros, el programa se caracterizó por el significativo volumen que representaron los fondos provenientes del Gobierno de Panamá.

GRÁFICO B. Fuentes de financiación del programa para el país, 2021–2024



Fuente: Oficina Independiente de Evaluación del PNUD

Hallazgos y conclusiones

El PNUD se destacó por la confianza labrada entre instituciones públicas y actores sociales en el país, lo que posibilitó asegurar la continuidad en el tiempo de los procesos de mejora institucional. Apoyó reformas y la modernización de instituciones públicas, así como prestó particular atención a la integración de los principios de igualdad e inclusión en sus iniciativas. Si bien hubo un reconocimiento positivo a la pertinencia de sus productos de conocimiento y su capacidad de convocatoria, múltiples contrapartes manifestaron su preocupación por la necesidad de que el PNUD fortaleciera la eficacia y eficiencia de su desempeño operativo.

Programáticamente, el PNUD colocó uno de sus focos en el fortalecimiento de la cohesión social en el país, contribuyó ampliando la información existente sobre la pobreza y desigualdad. Trabajó en el vínculo entre formación y mejora del acceso al mercado laboral y fomentó la participación ciudadana. También fortaleció los marcos normativos ambientales, promovió la biodiversidad, la acción climática, la gestión integrada del agua y la economía circular. De forma transversal, amplió la integración de la igualdad de género y la inclusión, con una mayor visibilidad y divulgación entre los pueblos indígenas y las personas con discapacidad.

Recomendaciones

A fin de fortalecer la labor del PNUD en Panamá en apoyo a las prioridades nacionales de desarrollo, en la evaluación independiente del programa para el país se formularon cinco recomendaciones, a saber:

Recomendación 1: El PNUD debería aprovechar su posición de confianza con las instituciones nacionales y la legitimidad obtenida a través de las consultas ciudadanas y los productos del conocimiento para apoyar reformas que mejoren la eficacia de la prestación de servicios civiles, reduzcan las desigualdades y refuercen la cohesión social.

Recomendación 2: El PNUD debería reforzar su función catalizadora en la promoción de resultados ambientales integrados ampliando las iniciativas de gestión del agua basadas en los ecosistemas. El PNUD debería involucrar de forma proactiva al sector privado y a las instituciones financieras para movilizar financiación mixta y alinear estos esfuerzos con los objetivos nacionales para una economía verde y azul.

Recomendación 3: El PNUD debería dar prioridad a la ampliación de las capacidades nacionales para la generación de pruebas y el seguimiento de los resultados como objetivo transversal en su próximo programa. En colaboración con las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y el mundo académico, el PNUD debería fortalecer los sistemas nacionales de datos y los marcos institucionales de seguimiento y evaluación para apoyar una adopción de decisiones más inclusiva y basada en datos empíricos.

Recomendación 4: El PNUD debería reforzar su apoyo a las políticas fiscales y a los programas que promueven el reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado e impulsan el empoderamiento económico de las mujeres, prestando mayor atención a la interseccionalidad. Debería ampliar su compromiso institucional con el poder legislativo para fomentar la participación política de las mujeres.

Recomendación 5: En interés común con la Sede y la ORALC para aprovechar las enseñanzas extraídas de este ciclo, el PNUD debería adoptar medidas proactivas para garantizar que sus capacidades de respuesta operacional y ejecución sigan siendo competitivas en el panorama de desarrollo de Panamá. El PNUD debería abordar los cuellos de botella operacionales, en particular los relacionados con los acuerdos institucionales.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN, METODOLOGÍA Y CONTEXTO

1.1 Finalidad, objetivo y alcance de la evaluación

Las evaluaciones independientes de los programas para los países (EIPP) que realiza la Oficina Independiente de Evaluación permiten recopilar y analizar datos evaluativos para demostrar las contribuciones del PNUD a los esfuerzos nacionales y a los resultados de desarrollo en cada país. Las EIPP se llevan a cabo dentro de las disposiciones generales contenidas en la Política de Evaluación del PNUD[1].

El objetivo de una EIPP es doble: fortalecer la rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas nacionales y su Junta Ejecutiva, y promover el aprendizaje con base empírica para incorporarlo al nuevo programa para el país.

Los destinatarios principales de la evaluación son la oficina del PNUD en Panamá, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORALC), la Junta Ejecutiva del PNUD y el Gobierno de Panamá. También se espera que la evaluación contribuya al aprendizaje y la comprensión de los asociados y las partes interesadas del ámbito público.

La presente corresponde a la segunda EIPP en la República de Panamá (en adelante, Panamá)[2] y abarcó la labor del PNUD que se realizó en el marco del documento del programa para el país (DPP) 2021-2025 hasta octubre de 2024. Asimismo, comprende el programa del PNUD en su totalidad, así como todas las fuentes de financiación, incluidos los recursos del PNUD, los donantes y el Gobierno. En la evaluación también se consideraron las intervenciones que se iniciaron en el ciclo de programación anterior y que continuaron en el actual.

RECUADRO 1. Preguntas de evaluación

1. ¿En qué medida el programa del PNUD para el país ha abordado estratégicamente las principales prioridades nacionales de desarrollo y las necesidades de sus principales interesados, incluidos los que corren el riesgo de quedar excluidos?
2. ¿En qué medida pudo el PNUD adaptar su posición y su respuesta programática a los cambios de contexto y otros cambios en el entorno operativo, aprovechando las ventajas comparativas?
3. ¿En qué medida los enfoques e intervenciones del PNUD lograron alcanzar los objetivos previstos del programa para el país y contribuir al logro de objetivos nacionales de desarrollo más amplios y a más largo plazo?
4. ¿En qué medida los factores internos y externos influyeron en la capacidad del PNUD para ejecutar su programa de manera eficiente y maximizar las contribuciones?

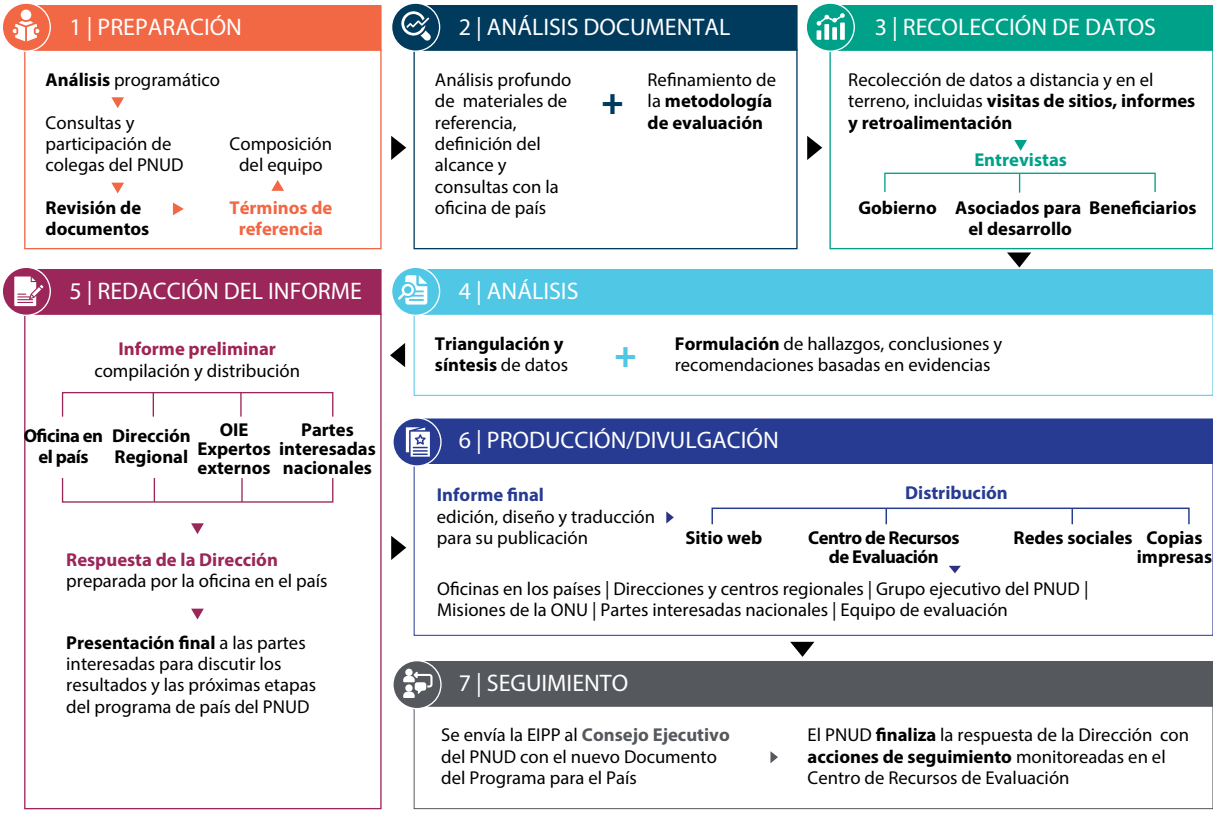
1.2 Metodología de evaluación

Metodológicamente, la EIPP se adhirió a las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas[3]. Se guía por cuatro preguntas principales de evaluación (véase el recuadro 1) y un esquema secuencial de fases, como se muestra en el gráfico 1.

La evaluación se basó en un análisis de los datos del contexto del país, un análisis financiero (véase el anexo 3), un proceso de revisión documental (véase el anexo 4) y entrevistas con las partes interesadas (véase el anexo 5). La evaluación del programa permitió analizar 69 proyectos. También se empleó un sistema de calificación para evaluar los resultados del programa a partir de los hallazgos presentados en el informe, utilizando cinco criterios de evaluación acordados internacionalmente: pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad (véanse los resultados detallados en el anexo 6).

[1] Véase: http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml.
[2] La OIE llevó a cabo una EIPP en 2019. Véase el informe aquí: http://web.undp.org/evaluation/evaluations/adr/panama.shtml.
[3] Véase el sitio web del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas: https://www.unevaluation.org/uneg_publications/uneg-norms-and-standards-evaluation-un-system.

GRÁFICO 1. Esquema metodológico y fases clave de la EIPP



Fuente: OIE del PNUD

En el ejercicio de análisis de datos, se tomaron en consideración los siguientes elementos:

- Un examen a fondo de la información secundaria disponible: documentación de los proyectos, informes de auditoría y evaluaciones descentralizadas[4].
- Un cuestionario preliminar, que completó la oficina del PNUD en Panamá en septiembre de 2024, en el que se recogieron resultados y evidencias. Se verificó durante la misión sobre el terreno en octubre de 2024.
- Grupos focales y entrevistas semiestructuradas con 67 actores clave, de los cuales 46 fueron mujeres, que comprendieron contrapartes gubernamentales, sociedad civil, sector privado y agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Panamá.
- La observación directa en la Ciudad de Panamá y una misión de campo en la provincia de Los Santos, con visitas a dos municipios[5] en donde se implementaron diferentes proyectos.
- Un análisis de la teoría del cambio subyacente en el que se vincularon los productos y resultados del programa, la situación de sus indicadores (véase el anexo 7), un análisis geográfico (véase el anexo 8) y un análisis financiero de la ejecución del programa (véase el anexo 9).

[4] En el período objeto de examen, se llevaron a cabo once evaluaciones descentralizadas. La valoración de la calidad de estos informes fue la siguiente: tres informes fueron satisfactorios; cinco, moderadamente satisfactorios; dos, moderadamente insatisfactorios y uno no había sido calificado. Los informes de evaluación están disponibles en: https://erc.undp.org/evaluation/plans/detail/1542.

[5] Se visitaron Tonosí y Pedasí.

- Un estudio de los marcadores de género del PNUD, la incorporación de la perspectiva de género en todo el programa y un análisis mediante la escala de eficacia de los resultados de género (GRES) de la OIE[6].

1.3 Desafíos y limitaciones de la evaluación

Esta evaluación enfrentó varios retos, que se abordaron eficazmente para garantizar que los resultados, las conclusiones y las recomendaciones que se presentan a continuación sigan siendo creíbles e imparciales.

Limitación	Desafío	Implicaciones/Medidas de mitigación
Presupuesto de evaluación	La composición del equipo de evaluación y el alcance de la misión de recolección de datos se vieron limitados por las restricciones presupuestarias institucionales.	A los fines de la evaluación, se empleó el amplio alcance del plan de evaluación descentralizada para analizar y evaluar los resultados sectoriales. El sesgo de selección restringió la interacción con los beneficiarios finales fuera de la capital, pero las entrevistas telefónicas y virtuales ayudaron a mitigar este problema.
Rotación de las contrapartes nacionales	Tras las elecciones presidenciales de mayo de 2024 se produjeron numerosos cambios de autoridades y funcionarios.	Para la evaluación se identificó una muestra equilibrada de actores relevantes, incluidos funcionarios y exfuncionarios del Gobierno.

1.4 Contexto del país

El desarrollo socioeconómico de Panamá refleja tanto un progreso significativo como una desigualdad persistente. Según la clasificación del Banco Mundial, Panamá es un país de ingreso alto desde 2018 y también se encuentra en una categoría muy alta del IDH: el más alto de América Central[7]. Con una economía basada en los servicios, el país registró el mayor producto interno bruto (PIB) per cápita de América Latina y el Caribe en 2023[8].

Sin embargo, estos logros a nivel macro ocultan profundas disparidades en el acceso a la seguridad social, los servicios sanitarios y los ingresos, que agravan aún más las desigualdades territoriales, étnicas y de género. Panamá tiene el índice de Gini más alto de la región[9]. Aproximadamente la mitad de la población trabaja en el sector informal, una tendencia que se incrementó tras la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)[10]. Como resultado, el porcentaje de población ocupada afiliada a un sistema de seguridad social está en permanente descenso desde 2011, con brechas en la cobertura que sobre todo afectan a las mujeres de zonas rurales[11]. Si bien la pobreza multidimensional disminuyó casi 4 por ciento entre 2019 y 2023, a pesar del retroceso generado por la pandemia de COVID-19, la tasa de pobreza entre las personas indígenas de las comunidades rurales se sitúa en el 65 por ciento, lo cual representa una cifra 10 veces superior a la de las comunidades urbanas no indígenas[12].

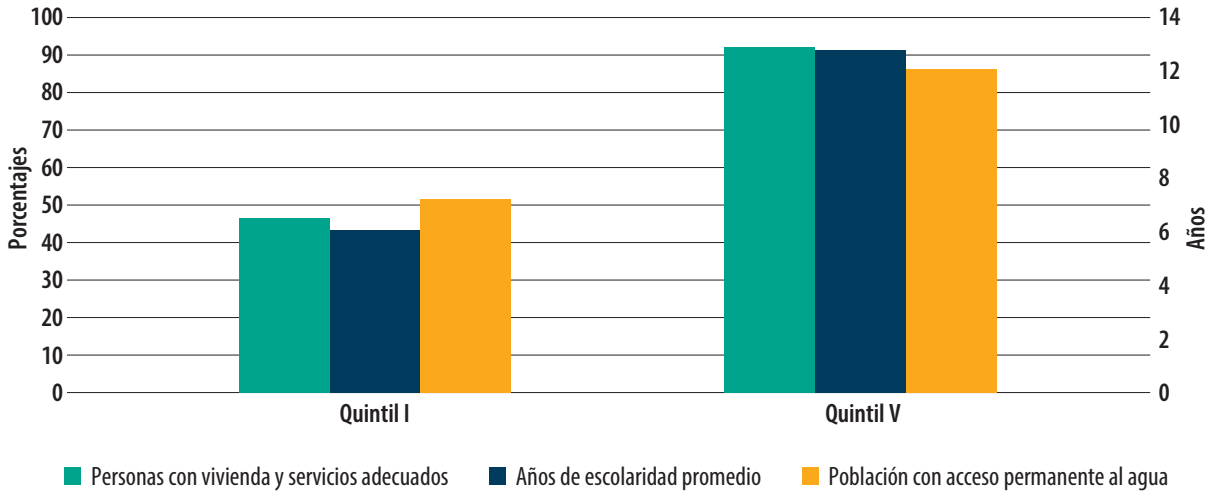
6 La escala permite clasificar los resultados de género en cinco categorías: negativo, insensible, orientado, sensible y transformador en materia de género.
7 Un IDH de 0,82. PNUD (2024). *Informe sobre Desarrollo Humano 2023-2024*. Nueva York.
8 Un PIB per cápita de 17.358 dólares estadounidenses (EE. UU.). Datos del Banco Mundial, 2024.
9 El índice de Gini de Panamá en 2023 fue de 48,9. Datos de libre acceso del Banco Mundial, Poverty and Inequality Platform.
10 Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estimaciones modelizadas de la OIT (base de datos ILOEST), 2024.
11 CEPAL (2023). Trabajadores por cuenta ajena afiliados a un régimen de seguridad social, CEPALSTAT.
12 CEPAL (2023). CEPALSTAT: Población en situación de pobreza, por autoidentificación étnico-racial.

Mejorar la calidad del sistema público de educación sigue siendo un reto crítico para el desarrollo. Las escuelas públicas tienen altas tasas de fracaso escolar en los niveles primario, medio y secundario. Los territorios indígenas presentan tasas de abandono escolar notablemente elevadas. El 30 por ciento más pobre de la población tiene una media de nueve años menos de escolarización en comparación con el 10 por ciento más rico. La evaluación comparativa internacional de la calidad de la educación ha indicado que el rendimiento de Panamá en lectura, matemáticas y ciencias estaba por debajo de los promedios regionales.

Políticamente, Panamá ha mantenido una tradición democrática estable con elecciones competitivas, libres y abiertas. Sin embargo, poco más de 1 de cada 10 panameños expresa confianza en los partidos políticos13. La parte de la población que cree que la democracia es la mejor forma de gobierno está en declive y, en 2020, era solo del 40 por ciento, muy por debajo de la media regional14. Aunque la ley no cercena los derechos políticos de ningún segmento de la sociedad, la participación de las mujeres y las minorías en la política nacional sigue siendo escasa. En las elecciones nacionales de 2024, 15 de los 71 parlamentarios elegidos fueron mujeres, menos de un cuarto de la Asamblea Nacional[15].

Desde la pandemia, el malestar social ha ido en aumento. El descontento ciudadano por la desigualdad económica (véase el gráfico 2), el aumento del costo de vida y la percepción de ineficacia y corrupción del Gobierno se ha expresado en grandes protestas ciudadanas. El año 2022 estuvo marcado por huelgas y manifestaciones. El propio país reconoce los continuos problemas para promulgar y aplicar la legislación anticorrupción[16]. En 2023, las protestas contra la decisión de renovación de la concesión de la mayor mina de cobre a cielo abierto de Centroamérica —decisión que luego se declaró inconstitucional— marcaron el fin del año con una parálisis del país y su economía. Entre otros aspectos, las protestas fueron un reflejo de la importancia que han cobrado los temas medioambientales para el país.

GRÁFICO 2. Brecha entre el primer y el quinto quintil por ingresos



Fuente: OIE con datos del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024 del PNUD en Panamá

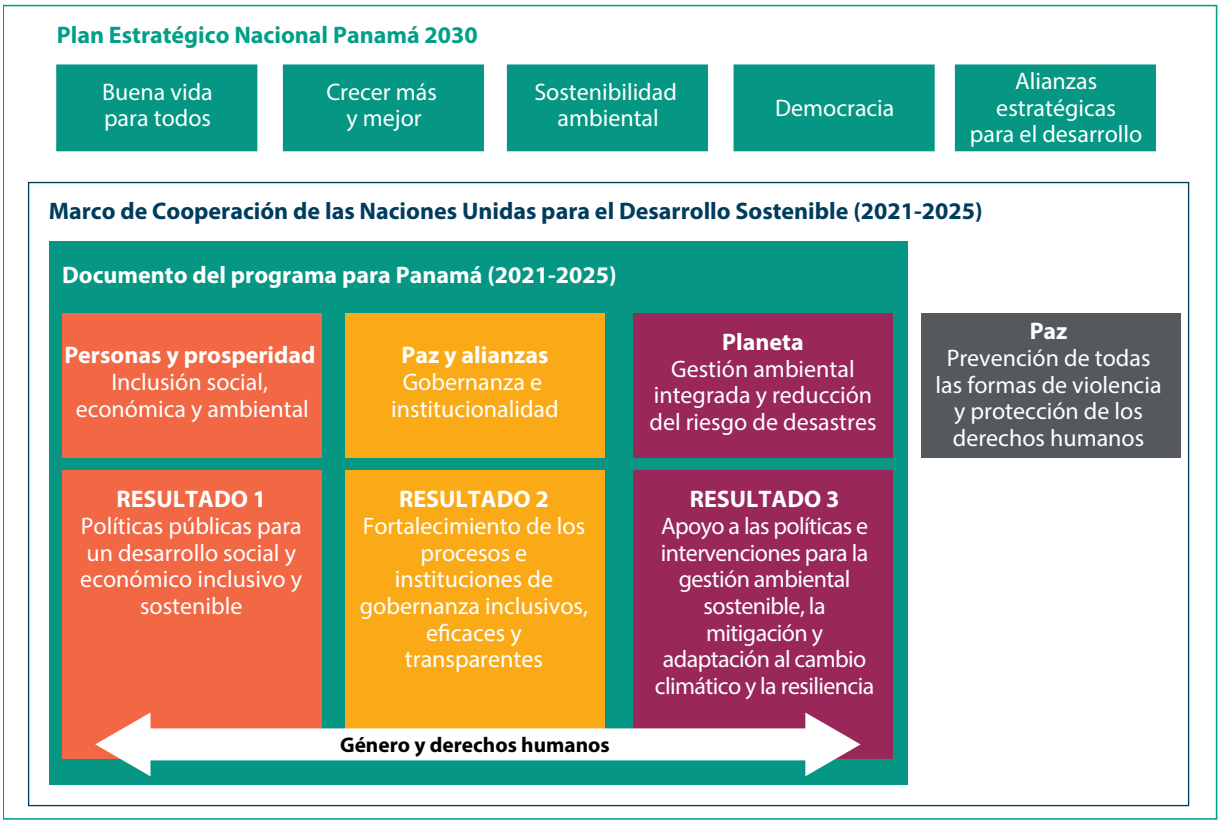
13 *Informe Latinobarómetro 2024: La democracia resiliente* (página 63).
14 CEPAL. CEPALSTAT: Población que cree que la democracia es la mejor forma de gobierno.
15 Unión Interparlamentaria (2024). Véase: https://data.ipu.org/parliament/PA/PA-LC01/data-on-women/.
16 Informe de Panamá que, en septiembre de 2022, se presentó ante el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La geografía y biodiversidad únicas de Panamá presentan tanto oportunidades como vulnerabilidades. El canal de Panamá, un activo nacional crucial vinculado a la gestión del ciclo del agua se vio significativamente afectado por la sequía de 2023, lo que provocó una reducción de los barcos que cruzaban el canal. El país, como toda Centroamérica, se enfrentó a retos climáticos recurrentes, desde sequías y lluvias torrenciales hasta ciclones y el fenómeno de El Niño-Oscilación del Sur. Asimismo, sufre la doble amenaza de la degradación provocada por la deforestación y el impacto del aumento de la temperatura y las condiciones hidrometeorológicas extremas. Aunque Panamá tiene más del 12 por ciento de su territorio bajo protección ambiental, el Corredor Biológico Mesoamericano ha sido sobreexplotado en los últimos años[17].

1.5 El PNUD en Panamá

El programa para Panamá (2021-2025) respondió a las prioridades nacionales establecidas por el país en su Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030". En alineación con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS) 2021-2025, el programa del PNUD se articuló en torno a tres resultados: 1) el desarrollo social y económico; 2) el fortalecimiento de la gobernanza inclusiva, eficaz y transparente, y 3) el apoyo a la gestión ambiental sostenible, la mitigación y la adaptación al cambio climático y la resiliencia. La igualdad de género y los derechos humanos se abordaron de forma transversal, en lugar de contribuir directamente al cuarto resultado (véase el gráfico 3 para más detalle).

GRÁFICO 3. Visión general de los resultados y objetivos del programa del PNUD para el país



Fuente: OIE del PNUD

[17] PNUD (2024). *Informe Nacional de Desarrollo Humano: Panamá 2024.*

Con el diseño de su programa, el PNUD trató de contribuir a un desarrollo económico y social inclusivo y sostenible. Se propuso hacerlo impulsando la inclusión económica, reforzando el sistema de protección social y centrándose en mejorar el acceso de las mujeres y los grupos vulnerables al mercado laboral y a los servicios sociales esenciales. En forma paralela, el PNUD se propuso apoyar una gobernanza más inclusiva, eficaz y transparente mediante la capacitación de los Gobiernos subnacionales, el establecimiento de medidas para mejorar la transparencia y combatir la corrupción, y la promoción de soluciones digitales para reducir las disparidades en el acceso a los servicios. Por último, para reforzar la resiliencia al cambio climático, proteger la biodiversidad y promover la gestión medioambiental integrada y la reducción del riesgo de desastres, el PNUD se planteó integrar las estrategias climáticas en los marcos políticos, apoyar el cumplimiento de los compromisos medioambientales internacionales y reducir la vulnerabilidad del país a los fenómenos climáticos.

El marco de resultados del DPP (2021-2025) se estructuró en tres resultados y nueve productos. La estimación en materia de movilización de recursos del programa para el país en su inicio ascendió a 141,7 millones de dólares de los Estados Unidos. Al cierre de 2024 y a más de un año de que finalizara el programa, el presupuesto movilizado fue de 222,1 millones de dólares, lo que superó con creces la cifra total que al principio se había estipulado. Los presupuestos anuales se mantuvieron en un promedio superior a los 55 millones de dólares, pero con una tasa de ejecución del 70 por ciento de media (véase el gráfico 4). El resultado relativo a la gobernanza fue el que movilizó y ejecutó el mayor volumen financiero (véase el gráfico 5) debido a que se centró en la modernización institucional. El PNUD gastó 14,4 dólares en la ejecución de programas por cada dólar destinado a la gestión (véase el gráfico 6). Esta eficiencia en la gestión de los programas estuvo en consonancia con la media regional y es uno de los elementos que hicieron del PNUD una opción con una buena relación precio-calidad entre las autoridades nacionales. Del total del programa, el 91 por ciento de los fondos ejecutados procedieron de entidades gubernamentales panameñas, seguidos de un 4 por ciento de fondos verticales (véase el gráfico 7).

GRÁFICO 4. Presupuesto y gasto del programa por año, 2021-2024

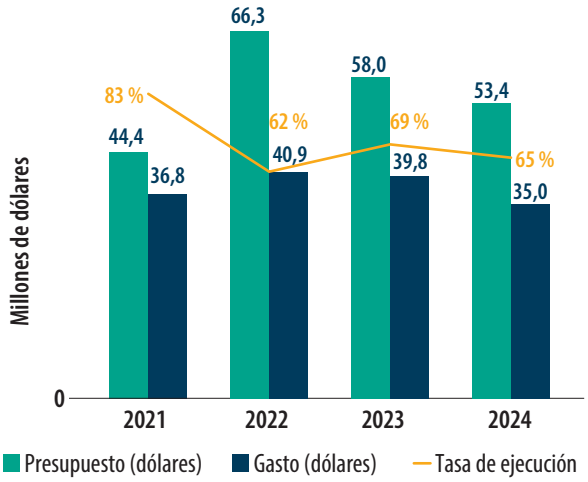
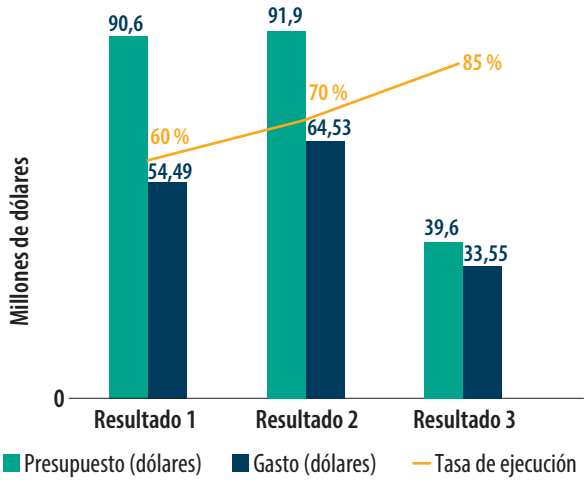


GRÁFICO 5. Presupuesto y gasto del programa por resultado, 2021-2024



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2025

GRÁFICO 6. Eficiencia en la gestión, 2021-2024

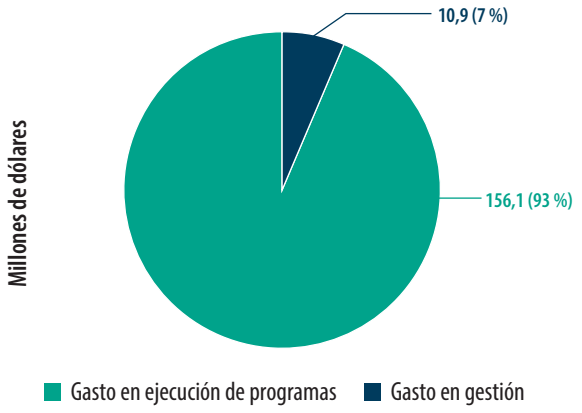
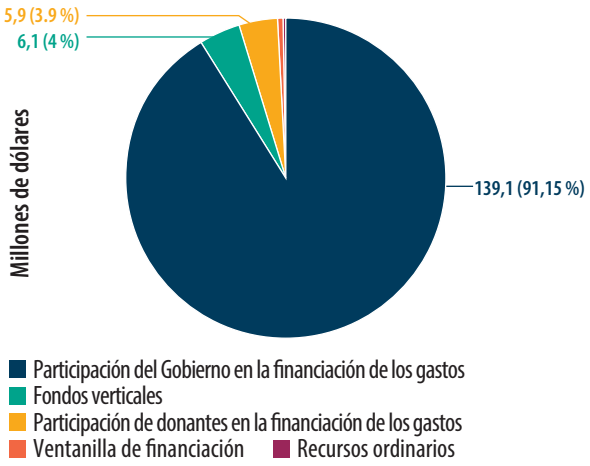


GRÁFICO 7. Gasto por fuente de fondos, 2021-2024



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2025

CAPÍTULO 2
RESULTADOS

2.1 Posicionamiento estratégico y alianzas

Hallazgo 1: posicionamiento estratégico. Durante el período evaluado, el PNUD fortaleció su posición como asociado estratégicamente valioso en Panamá, mediante su influyente asesoramiento y apoyo técnico a la labor nacional en materia de políticas públicas. Esta acción permitió que lo consideraran un asociado con capacidades complementarias a las de ejecución de proyectos y de importancia estratégica para avanzar en el desarrollo de Panamá.

El PNUD continuó cultivando una relación histórica de apoyo al país y mantuvo un reconocimiento general como aliado para el desarrollo. Entre ciertas contrapartes, la visión respecto del PNUD se mantuvo limitada a la imagen de organismo para la "dinamización presupuestaria", sin embargo, la mayoría de los actores entrevistados reconocieron su alto valor estratégico en su acompañamiento al país. Un ejemplo paradigmático —y altamente relevante por su impulso desde el sector privado— fue la alianza que se forjó con la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá con el fin de que el PNUD colaborara con todo el proceso de construcción de la llamada Agenda País 2024-2029[18]. Este proceso fue claramente estratégico, tanto por su oportunidad —ya que se llevó a cabo antes de las elecciones presidenciales— como por la relevancia de los participantes: todos los candidatos presidenciales. También fue relevante desde el punto de vista de su objetivo, que era generar consenso sobre cuestiones críticas para el desarrollo del país. Además, también con el apoyo del PNUD, la propia cámara puso en marcha la plataforma "Panamá, ¡cuéntame!"[19] que permite dar seguimiento a indicadores de calidad de vida de la ciudadanía panameña en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los tres informes sobre desarrollo humano del PNUD en este ciclo fueron muy apreciados por los homólogos nacionales, lo que consolidó su posición como generador de conocimiento. Mediante estos ejercicios, el PNUD amplió la disponibilidad pública de evidencia para comprender mejor las desigualdades y desafíos que tiene el país[20], el potencial de la transformación digital para impulsar el desarrollo humano[21] y la necesidad de restaurar la confianza para garantizar la cohesión social y así lograr avances en materia de desarrollo en Panamá[22]. El PNUD demostró su capacidad de respuesta promoviendo la cohesión social. La importancia de abordar la débil cohesión social aumentó durante los conflictos de 2022 y 2023. El PNUD amplió sus productos de conocimiento para comprender mejor esta cuestión. Además, ayudó al país a completar la elaboración del *III Informe Nacional Voluntario sobre los avances de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* y su anexo estadístico[23], que reforzó el compromiso de las instituciones nacionales con los ODS.

Otro aspecto por el que el PNUD fue reconocido en este período fue su capacidad de impulsar la agenda medioambiental y climática en el país. Diferentes actores reconocieron la credibilidad y confianza que depositan en el PNUD, lo que les permite ganar la capacidad de incidir en esta área de intervención. Paradójicamente, fue el área de trabajo con menor volumen financiero, pero el hecho de ser la principal área en la que el PNUD logra movilizar recursos financieros internacionales para el apoyo de planes y políticas nacionales le da particular visibilidad a su labor.

18 Véase: https://www.panacamara.com/agendapais/.
19 Véase: https://www.panacamara.com/panamacuentame/.
20 Véase: https://www.undp.org/es/panama/publicaciones/indh-panama-2024.
21 Véase: https://www.undp.org/es/panama/publicaciones/transformacion-digital-para-el-desarrollo-humano.
22 Véase: https://www.undp.org/es/panama/publicaciones/restaurar-la-confianza-para-garantizar-la-cohesion-social.
23 Véase: https://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2023/12/Tercer-Informe-Voluntario-comprimido.pdf.

Hallazgo 2: alianzas. El PNUD mantuvo diversas alianzas, entre las que predomina la colaboración con instituciones gubernamentales. El principal valor añadido fue la capacidad del PNUD para convocar y facilitar el diálogo, su apoyo a la continuidad de los programas y las políticas públicas, y su capacidad de ejecución. Si bien los asociados nacionales apreciaron el apoyo del PNUD a la ejecución, también indicaron ciertas ineficiencias que repercutieron en la puntualidad y la prestación de los servicios.

El PNUD en Panamá ejecutó su programa en un contexto de país contribuyente neto. Esta particularidad era compartida con solo otros tres países de la región y tuvo un impacto significativo en la disponibilidad de fondos propios de la organización, que en este período ascendieron a solo el 0,3 por ciento de los gastos ejecutados del programa. Con esta perspectiva, la confianza en el trabajo del PNUD se reflejó cuantitativamente en el número de contrapartes nacionales (más de treinta) y en los volúmenes de financiación que estas instituciones dedicaron al programa. Con una ejecución media anual de unos 38 millones de dólares, se superaron con creces los volúmenes de ejecución del ciclo de programación anterior. En términos cualitativos, la pertinencia de las alianzas estuvo tanto en la capacidad de incidencia para la generación de políticas públicas —entre las que se destacan las iniciativas con la Presidencia de la República, los diferentes ministerios y secretarías nacionales— como en el papel desempeñado en la vida política y económica del país, como el Tribunal Electoral y la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

Uno de los valores añadidos que diferentes instituciones señalaron fue la capacidad del PNUD de dar continuidad a políticas públicas que trascienden los marcos temporales de una administración de gobierno. Esto quedó bien reflejado en el amplio número de intervenciones que tienen su origen en ciclos programáticos anteriores, dos tercios del total de proyectos de este ciclo. Esto fue relevante, dado que diferentes actores señalaron como debilidad estructural del país la volatilidad y débil memoria institucional que socava la gestión pública. Por otro lado, la capacidad de convocatoria y articulación de actores del PNUD, que ya fue reconocida en la anterior EIPP, se vio fortalecida por la incorporación de nuevas plataformas virtuales y medios de participación ciudadana (véase el hallazgo 7).

En reiteradas ocasiones, las contrapartes nacionales manifestaron la importancia de una ejecución eficiente de proyectos. En este ciclo, varios asociados identificaron deficiencias en la ejecución del PNUD en comparación con ciclos anteriores. Entre estas, señalaron la pérdida de competitividad, debido al mayor tiempo de ejecución de algunos de los apoyos operativos del PNUD, como las adquisiciones o la contratación de consultores. Como se explica con más detalle en el hallazgo 10, esto se debió máxime a cambios en los sistemas de gestión institucionales que estaban más allá de la esfera de control de la oficina del PNUD en Panamá. Del mismo modo, en este ciclo, el PNUD amplió su relación con las instituciones financieras internacionales (IFI), aunque esto no estuvo exento de dificultades, debido a la diferente naturaleza de sus normas y procedimientos. Hubo deficiencias en los acuerdos a nivel institucional que dificultaron la operacionalización de un proyecto, como se explica con más detalle en el hallazgo 5.

En el marco del trabajo con el equipo de coordinación de la ONU en Panamá, el PNUD mantuvo un rol activo. El PNUD dirigió o participó en la dirección de los grupos de trabajo sobre gobernanza, gestión climática y medioambiental y género. Diferentes actores señalaron que la dinámica interagencial debería buscar superar el marco de formulación de trabajo conjunto, que tiende a ser muy desgastante, para avanzar hacia un modelo que conste de una estrategia común entre las agencias. En este sentido, indicaron que el PNUD logró sacar mejor provecho de la elaboración de sus productos de conocimiento porque involucró a más agencias para promover la apropiación conjunta de las recomendaciones y líneas de trabajo resultantes. El PNUD aprovechó el potencial que ofrece la red de Voluntarios de las Naciones Unidas, ya que en la ejecución de su programa implicó a 8 voluntarios internacionales y 15 nacionales en las categorías de especialistas o expertos.

2.2 Resultados en materia de desarrollo económico y social

Resultado 1 del MCNUDS: Al 2025, Panamá propicia un desarrollo sostenible e inclusivo: asegura el acceso equitativo a los servicios esenciales y medios de vida resilientes para todas las personas; promueve el reconocimiento, la reducción y redistribución del trabajo de cuidados no remunerado, la inclusión, la innovación, la productividad, la competitividad, el desarrollo industrial y el emprendimiento y de la economía social, con un enfoque de derechos humanos y territorial.

Productos relacionados:

PRODUCTO 1.1: Se apoyan políticas y medidas estratégicas para el establecimiento de un sistema de protección social que contribuya a mejorar el acceso de las mujeres y los grupos vulnerables al trabajo decente y a medios de vida sostenibles.

PRODUCTO 1.2: Se promueven y aplican procesos de desarrollo económico local adoptando un enfoque que fomente la inclusión social y económica, la innovación, la competitividad, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental.

PRODUCTO 1.3: Se proporciona acceso a los servicios esenciales (educación, salud, vivienda, agua) haciéndolos adaptables a las necesidades de la población a nivel subnacional.

El PNUD apoyó los esfuerzos nacionales para el desarrollo económico, social y la mejora de los servicios públicos esenciales mediante la ejecución de 19 proyectos, con un presupuesto total de 90,5 millones de dólares en los primeros cuatro años (véase el desglose por año en el gráfico 8). La principal fuente de financiación fue el Gobierno de Panamá, que aportó el 95 por ciento de los fondos ejecutados (véase el gráfico 9). Desde el punto de vista financiero, dos proyectos principales que continuaban del ciclo anterior representaron el 68 por ciento del gasto total ejecutado de 54,5 millones de dólares. La tasa de ejecución promedio fue del 60 por ciento; sin embargo, el ritmo de ejecución fue desigual entre los diferentes asociados, la ejecución de proyectos con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de la Mujer, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) reflejaron tasas de ejecución financiera más bajas.

Hallazgo 3: protección social. Con el apoyo del PNUD, el Gobierno profundizó su comprensión de las brechas de pobreza y desigualdad desde una perspectiva multidimensional y descentralizada. La aplicación de políticas sociales se vio reforzada por la asistencia técnica, las herramientas tecnológicas, las metodologías y los productos de conocimiento del PNUD que permitieron fortalecer los diagnósticos y las políticas con base empírica. Aunque se hizo hincapié en la prioridad nacional de mejorar los sistemas de protección social, la transición del diagnóstico a la acción y la sostenibilidad de las iniciativas se vieron obstaculizadas por la pandemia de COVID-19 y los ciclos electorales.

GRÁFICO 8. Resultado 1, presupuesto y gasto por año

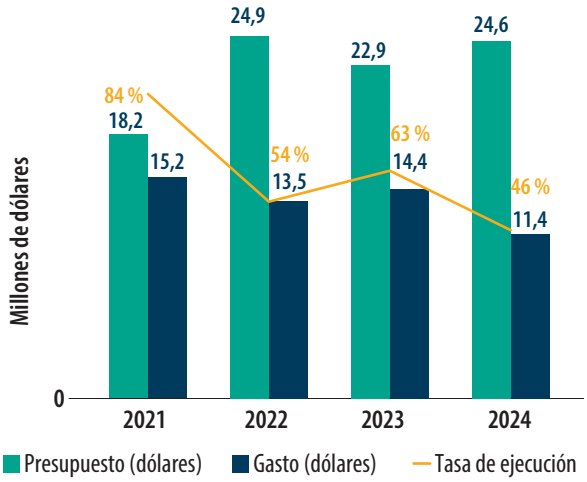
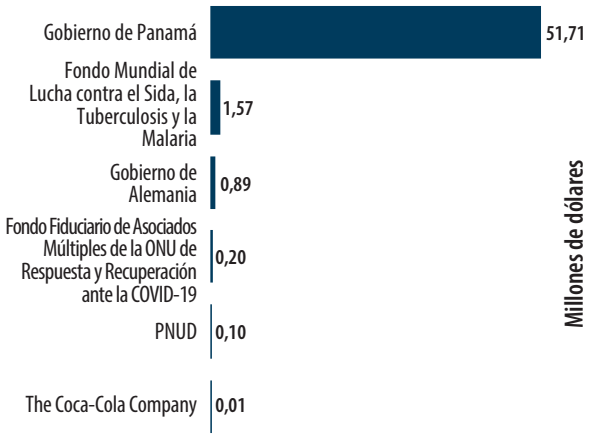


GRÁFICO 9. Resultado 1, fuente del gasto por donante



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2025

El apoyo continuado del PNUD al país con miras a reforzar sus sistemas de protección social y contribuir a la reducción de la pobreza y las desigualdades fue relevante dado el deterioro socioeconómico tras la pandemia de COVID-19. En la EIPP anterior ya se había manifestado la relevancia del enfoque del PNUD en materia de desigualdad, con énfasis en los enfoques multidimensionales y de desarrollo humano. Parte del problema que se contempló en este ciclo, pero no se resolvió, fue la débil planificación y coordinación entre las múltiples instituciones que gestionan las políticas públicas de protección social. Diversos actores destacaron la baja interoperabilidad entre los sistemas y la falta de intercambio de información entre instituciones. En este sentido, el PNUD fue estratégico, ya que trabajó conjuntamente con el MIDES y el Gabinete Social[24], logró tener incidencia a nivel de Presidencia de la República con algunas de sus iniciativas y productos de conocimiento, como, por ejemplo, con el índice de pobreza multidimensional y la posibilidad que generó el hecho de focalizar el Plan Colmena del Gobierno con base empírica.

El PNUD contribuyó a la consolidación de la estrategia nacional que busca cerrar brechas sociales y económicas y reducir la pobreza y la desigualdad en el país, conocida como Plan Colmena. Sobre la base de los resultados del informe de pobreza multidimensional del PNUD de 2017, en el que se comprobó que más de 700.000 personas vivían en situación de pobreza multidimensional[25], el PNUD acompañó al MIDES en las diferentes etapas en las que se solicitaban datos a nivel subnacional. Asimismo, colaboró para convertir la estrategia en una ley[26], iniciar su instrumentación, disponer de un sistema de seguimiento georeferenciado y realizar una primera valoración de impactos. Si bien la prestación de servicios sociales se vio perjudicada por la pandemia —que generó retrasos y limitó la disponibilidad de fondos nacionales— la asimilación a nivel institucional de la importancia de la toma de decisiones con base empírica quedó ampliamente documentada. Entre

[24] El Gabinete Social es la instancia asesora en materia de desarrollo social y de discusión, formulación, coordinación operativa y evaluación estratégica de la política social del país, y está presidido por el presidente de la República. Véase: https://www.gabinetesocial.gob.pa/conocenos/historia/.

[25] PNUD (2017). Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá. Año 2017. Véase: https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/indice-de-pobreza-multidimensional-de-panama-ano-2017.

[26] Ley N.° 297 (De miércoles 27 de abril de 2022). Véase: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29526_C/GacetaNo_29526c_20220428.pdf.

otros aspectos, esto se reflejó en el empleo expedito de los datos del censo de 2023 para generar un primer ejercicio de sistematización de resultados y análisis comparativo entre corregimientos en cuatro provincias del país con apoyo del PNUD[27].

El apoyo metodológico del PNUD también permitió fortalecer al MIDES en términos de generación de datos y productos de conocimiento, aunque también reveló debilidades en sus sistemas de información. En 2023, con el apoyo del PNUD, el MIDES llevó a cabo la evaluación de sus programas de transferencias en efectivo condicionadas. La evaluación tomó más tiempo de lo previsto dada la débil vinculación entre los indicadores disponibles en los sistemas de información institucionales y la definición de los programas sociales implementados. El alcance permitió evaluar diferentes programas de transferencias en efectivo condicionadas e insumos para su reformulación, aunque en esta EIPP no se pudo evaluar en qué medida esos insumos fueron considerados o se tradujeron en cambios.

La sostenibilidad de algunas iniciativas quedó reforzada por su engranaje a nivel normativo, pero se vio amenazada por los distintos desafíos estructurales del país que siguieron presentes, pese a los esfuerzos del PNUD por transformar esta situación. La valoración compartida por diferentes actores entrevistados es que el país mantuvo una diversidad de esfuerzos institucionales con baja articulación y un débil compromiso político para sostener las políticas sociales en el tiempo. El país continuó sin un sistema estructurado de protección social debidamente financiado, como se evidenció en la crisis de sostenibilidad de la Caja del Seguro Social de finales de 2024. La generación de datos sobre pobreza, pese a haber sido claramente fortalecida por el PNUD en este ciclo, continuó enfrentando los retos de la escasa interoperabilidad entre los sistemas de información, así como de las restricciones presupuestarias, que afectaron a instituciones clave, como el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Hallazgo 4: desarrollo económico inclusivo. El PNUD adoptó un enfoque integrado del desarrollo económico inclusivo, alineando su apoyo para mejorar la cohesión social, promover medios de vida sostenibles y mejorar el acceso a servicios esenciales, como la educación. Sus esfuerzos combinaron el apoyo a nivel de políticas públicas, entre lo que se destaca el impulso de la presupuestación basada en los resultados, con iniciativas que reforzaron la formación profesional y ampliaron las soluciones financieras para las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Aunque la pertinencia y la coherencia interna del enfoque fueron sólidas, la ejecución avanzó a un ritmo más lento de lo previsto.

La pertinencia y coherencia interna del trabajo del PNUD en materia de impulso del desarrollo económico inclusivo fueron considerables. Por un lado, buscó tener incidencia en problemáticas estructurales que afectan al mercado laboral y empresarial, como es la calidad de la formación profesional. Por otro lado, posibilitó iniciativas de carácter transversal y amplia repercusión a nivel de políticas públicas, como fue el impulso de la presupuestación basada en los resultados con el MEF. La ejecución del programa generó sinergias con otros resultados esperados, como los de fomento de medios de vida y formas de producción y consumo sostenibles que se promueven en virtud del resultado 3 o con el avance de la modernización de instituciones, como en el caso del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), que también se impulsó desde el resultado 2.

A nivel de políticas públicas, el aporte con mayor potencial transformador fue el impulso y apoyo al MEF con el objetivo de emprender una transición estructural que le permitiera disponer de la presupuestación basada en los resultados. La pertinencia de este proceso de cambio obtuvo una valoración muy elevada, dado el carácter estratégico que tienen los presupuestos para los diferentes aspectos de desarrollo del país.

[27] En Herrera, Los Santos, Panamá Oeste y Panamá. Se pueden consultar los análisis comparativos del índice de pobreza multidimensional por corregimiento en territorios Colmena, aquí: https://www.undp.org/es/panama/publicaciones/estrategia-plan-nacional-colmena.

Además, esta reforma conecta con una necesidad del país señalada por múltiples actores: la de mejorar su capacidad de aplicación de políticas públicas. Con apoyo del PNUD[28], 33 instituciones gubernamentales incluyeron anexos para la presupuestación basada en los resultados en sus presupuestos públicos[29]. De este modo, quedaron vinculados directamente los mandatos institucionales de suministro de bienes y servicios básicos a indicadores de resultados medibles y a los ODS. El PNUD estimó que los fondos públicos alineados con los ODS por este medio eran de 3.700 millones de dólares.

En apoyo directo al impulso del mercado laboral y empresarial, el PNUD respaldó la modernización de dos instituciones clave: el INADEH y la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME). El fomento del desarrollo de capacidades y la formación profesional es pertinente dada la alta tasa de desempleo juvenil del país. El PNUD apoyó al INADEH en su proceso de transformación académica e institucional para adecuarse a las demandas del mercado laboral. Entre los cambios más significativos generados a raíz del apoyo del PNUD estuvo la creación del Centro de Datos de la institución y la digitalización de los procesos de inscripción. Estos resultados generaron ahorros significativos de costos, la reducción de cuellos de botella en los procesos y la mejora de la experiencia de los usuarios estudiantes e instructores. Entre otros aspectos, la digitalización permitió detectar una mora en la expedición de 80.000 certificados de estudiantes, que tras la intervención ya son de descarga digital automática. Además, se destacó la creación del Centro de Innovación y Emprendimiento Productivo del INADEH para la cual el PNUD apoyó mediante asistencia técnica, capacitaciones y adquisiciones. Su enfoque marcado en la tecnología, innovación, digitalización y emprendimiento, junto con el énfasis en la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres, fue coherente con los apoyos brindados a la AMPYME.

En su trabajo con la AMPYME, el PNUD contribuyó al impulso del ecosistema de las MIPYME, facilitando su acceso a servicios financieros y su interacción con la institución. El PNUD posibilitó que la institución dispusiera de una ventanilla única digital que facilitó el registro y acceso a los programas y servicios de emprendimiento. Además, el PNUD informó que fortaleció el componente de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en programas nacionales, como Banca de Oportunidades, Capital Semilla y FIDEMICRO; no obstante, entre la documentación revisada solo se logró encontrar evidencia del fortalecimiento de capacidades a 75 mujeres emprendedoras. En términos de eficacia, tanto en la labor con la AMPYME como con el INADEH, la ejecución de los fondos presupuestados tuvo dificultades. En especial, con el INADEH se observó la necesidad de planificar tiempos más amplios para la ejecución de obras y las dificultades adicionales de ejecución fuera de la Ciudad de Panamá.

Hallazgo 5: servicios esenciales. En este ciclo, el foco del apoyo del PNUD a la mejora de servicios esenciales para la ciudadanía pivotó de la salud a la educación. El cambio aportó coherencia interna y externa, al conectar con las prioridades nacionales y los esfuerzos de las IFI en el abordaje de una de las causas estructurales que lastran el desarrollo socioeconómico del país. El PNUD contribuyó al fortalecimiento del sistema educativo y sus vínculos con el sistema productivo, con énfasis en inclusión, aunque se registraron dificultades operativas que repercutieron en el alcance de las intervenciones y pusieron de manifiesto la importancia de que el PNUD tuviera agilidad y capacidad de adaptación, máxime con las IFI.

El PNUD continuó apoyando al país en la mejora de la entrega y acceso a sus servicios esenciales, pero con respecto al ciclo pasado, cambió el foco principal de contribución, ya que de la salud viró hacia la educación. Un aspecto clave de dicha transición fue la clasificación de Panamá como país de ingreso alto en 2018, lo que supuso la pérdida de elegibilidad para recibir financiación del Fondo Mundial, de cuyo mecanismo el PNUD fue

[28] Entre otros aspectos, el PNUD facilitó la alianza con el Instituto COMPASS que posibilitó que 160 funcionarios públicos se certificaran, incluidos todos los analistas de presupuesto de las 97 instituciones públicas del país.

[29] MEF Panamá (2024). Véase: https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2024/06/ANEXO-PbR-2024.pdf.

receptor principal. El foco del PNUD en el fortalecimiento del sistema educativo se articuló desde una óptica amplia del desarrollo socioeconómico del país, así como desde el nexo con el sistema productivo. Esto permitió la coherencia de las intervenciones en un ámbito en el que tradicionalmente el PNUD no había trabajado. En el plano interno, generó sinergias programáticas con otros objetivos, como los de desarrollo económico inclusivo o los de modernización institucional. A nivel externo, el PNUD colaboró con su capacidad de ejecución junto a las autoridades nacionales en aras de acompañar los esfuerzos de desarrollo en Panamá que impulsaban las IFI, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).

En sinergia con los esfuerzos del programa del PNUD de fomento de la cohesión social y el desarrollo socioeconómico inclusivo, se destacó el acompañamiento técnico dado al Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE). El ITSE se guía por un modelo de educación con énfasis en la inclusión de jóvenes al mercado laboral y fue impulsado en Panamá gracias al financiamiento del CAF. El PNUD posibilitó que se superaran las limitaciones locales para la contratación de especialistas técnicos internacionales, con lo cual logró el fortalecimiento curricular y la réplica de modelos internacionales exitosos de oferta formativa de nivel universitario, de ciclo corto. Además, las capacidades de compra del PNUD posibilitaron la adquisición de los insumos necesarios para el desarrollo de las actividades educativas, con énfasis en la inclusión, la innovación y la transformación digital, lo que permitió, por ejemplo, el lanzamiento de una Escuela de Innovación Digital.

En su colaboración con el Ministerio de Educación (MEDUCA), el PNUD contribuyó al fortalecimiento de la resiliencia y al marco de desempeño de la calidad del sistema educativo de Panamá. Esta contribución se dio durante la ejecución de un préstamo del BID al país destinado a la mejora de la eficiencia y calidad del sector educativo. Los aportes del PNUD fueron reconocidos por diversos actores en los componentes de mejora de la infraestructura escolar pública y la bioseguridad. Esto fue posible y particularmente relevante en el contexto de la pandemia de COVID-19[30]. Fue un resultado no planificado, dado que el país no contaba con un censo de la infraestructura educativa, se desconocían las carencias biosanitarias de las instalaciones, y las intervenciones de infraestructura inicialmente previstas eran de carácter más estético. El PNUD propició la reducción de riesgos sanitarios, lo que facilitó el regreso a las aulas, mediante la instalación de sistemas de agua potable en entornos educativos de zonas rurales e indígenas. Además, gracias al mecanismo de alianza entre organismos de la ONU, el PNUD —junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)— cooperó con el fortalecimiento de las capacidades de evaluación educativa, lo que posibilitó la organización de pruebas de evaluación estandarizadas, de modo que el país dispusiera de diagnósticos integrales sobre las competencias clave de los estudiantes y las brechas existentes[31].

Sin embargo, el potencial de la alianza tripartita entre agencias de la ONU y el BID no se maximizó, dados los desafíos de orden regulatorio y operativo entre el PNUD y el BID, y, a la luz de algunos actores, la agilidad y capacidad de ejecución del PNUD se deterioraron. Los actores del proyecto sufrieron el desgaste de la falta de un mecanismo de entendimiento entre los marcos de políticas y procedimientos de los organismos internacionales, en aspectos clave para la ejecución, como las contrataciones, que exigían requerimientos incompatibles, como la inclusión de países elegibles o la prohibición de prácticas inadecuadas. La raíz de los problemas y su posible solución estuvieron por encima de los ámbitos de decisión y actuación de la oficina del PNUD en Panamá, a la que se le reconocen los esfuerzos de búsqueda de resolución[32]. Las limitaciones operativas resultantes repercutieron en el componente de transformación digital, que solo avanzó al nivel de diagnóstico de necesidades tecnológicas del MEDUCA.

---

[30] Durante 2020 y 2021, dado el contexto de la pandemia, el BID emitió una exención que flexibilizó sus procedimientos y permitió la reasignación de hasta un 20 por ciento de todos sus préstamos para reforzar la bioseguridad.

[31] Se trató de las pruebas internacionales —como las del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la OCDE, que se realizaron en 2022, y el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) de la UNESCO— y las pruebas nacionales CRECER.

[32] No fue hasta el 22 de abril de 2024 que el BID y el PNUD firmaron, a nivel de sus más altos representantes, un nuevo acuerdo para "armonizar procesos operativos y de adquisiciones para una cooperación más eficiente". Véase: https://www.undp.org/latin-america/press-releases/idb-and-undp-enhance-collaboration.

2.3 Resultados en materia de gobernabilidad participativa

Resultado 2 del MCNUDS: Al 2025, Panamá cuenta con una gobernanza participativa e instituciones nacionales y subnacionales inclusivas, eficaces, transparentes, que cumplen la ley al servicio de las personas, articuladas entre sí y en alianza con actores no gubernamentales; con enfoque de derechos humanos, intercultural, de género, curso de vida y sin dejar a nadie atrás.

Productos relacionados:

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.

PRODUCTO 2.2: Se habilitan espacios para la participación ciudadana y la interacción en la adopción de decisiones y en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas y programas, especialmente para las mujeres y los grupos vulnerables.

PRODUCTO 2.3: Se aumenta la capacidad de las instituciones y los principales agentes para proteger los derechos humanos y promover la cohesión social.

El PNUD desarrolló 26 proyectos en el marco de la cartera para el impulso de una gobernanza participativa con instituciones eficaces. Esta fue la mayor cartera de proyectos del programa, con una movilización del presupuesto total de 91,9 millones de dólares y una ejecución del gasto de 64,5 millones de dólares (véase el gráfico 10 para conocer el desglose por año), lo que supone una tasa de ejecución promedio del 70 por ciento entre 2021 y 2024. Esta fue la cartera con un mayor porcentaje de ejecución nacional, que representa un 93 por ciento del gasto. El 7 por ciento restante, que fue de implementación directa por el PNUD, corresponde a 14 proyectos, más de la mitad de la cartera. Este hecho refleja el desbalance existente y la dificultad para encontrar fuentes de financiación alternativas a las propias instituciones del Gobierno de Panamá, cuando se trata de trabajar temas de gobernanza (véase el gráfico 11 con las fuentes del gasto por donante).

GRÁFICO 10. Resultado 2, presupuesto y gasto por año

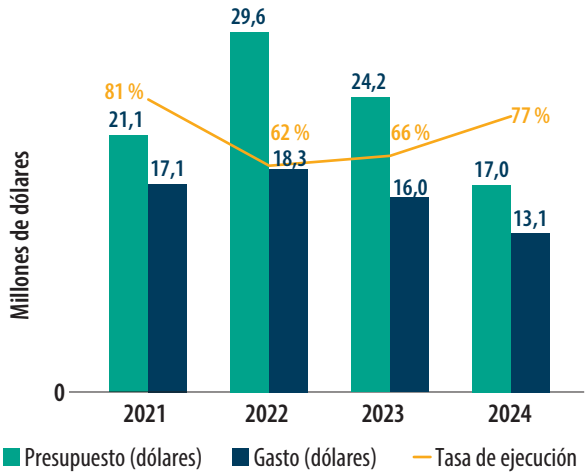
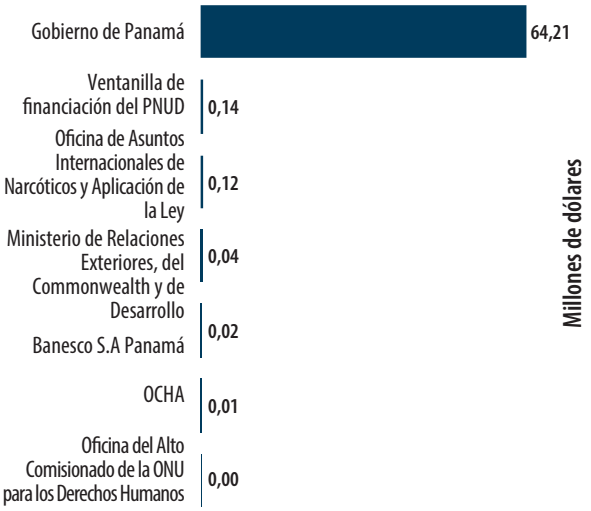


GRÁFICO 11. Resultado 2, fuente del gasto por donante



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2025

Hallazgo 6: instituciones modernizadas. El apoyo del PNUD al fortalecimiento institucional y la modernización de la transformación digital permitió optimizar procesos, impulsó la transparencia y la toma de decisiones con base empírica. El PNUD mejoró el acceso a los servicios públicos, lo que fue de especial relevancia cuando alcanzó a los territorios indígenas históricamente desfavorecidos.

El PNUD continuó en este ciclo con los esfuerzos de fortalecimiento institucional que estuvieron en el centro de sus anteriores programas para Panamá. En la anterior EIPP, se reconoció esta línea de trabajo como fuente para mejorar en materia de rendición de cuentas, transparencia y gestión basada en los resultados. Muchas intervenciones de este ciclo fueron una continuidad de iniciativas del anterior, tanto en sus destinatarios —con apoyo al Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE), al Ministerio de Gobierno (MINGOB), al MICI o a la Zona Libre de Colón— como en las herramientas usadas, por ejemplo, el SIGOB[33]. Autoridades entrevistadas para esta evaluación confirmaron que el PNUD posibilitó la optimización y automatización de procesos y aportó confiabilidad y transparencia, lo que le permitió dar continuidad a proyectos entre diferentes administraciones de gobierno. El PNUD logró una alta coherencia interna, lo que facilitó que distintos resultados de esta área de intervención tuvieran vínculo y complementariedad con otras áreas de trabajo, como las del fomento del desarrollo socioeconómico o de la gobernanza participativa e inclusiva.

Se fortalecieron las instituciones relevantes para el desarrollo socioeconómico, como el MICI, encargado de las políticas comerciales e industriales, y PROPANAMA, que promueve las inversiones extranjeras directas y las exportaciones. Con apoyo del PNUD, el MICI pudo contar con diversas plataformas para la gestión de datos, entre las que se destaca la de inteligencia comercial "INTELCOM", que posibilita el acceso en tiempo real a información comercial[34]. La pertinencia y eficacia de la plataforma se evidenciaron con su incorporación al catálogo de la cooperación Sur-Sur del país[35]. La digitalización de servicios, como del registro de la propiedad industrial, el sistema de exportaciones o la Sede de Empresas Multinacionales,

[33] La oficina del PNUD en Panamá informó que seis instituciones adoptaron el módulo de Trámites Regulares Estructurados, que les permitió automatizar más de 40 procesos e incorporar a 1.400 usuarios; además, indicó que diez instituciones del nivel central y un gobierno local, con más de 6.000 funcionarios, utilizaron el gestor documental, que propició la agilización de correspondencias y archivos oficiales.

[34] Véase: https://intelcom.gob.pa/inicio.

[35] Es un buen ejemplo de puesta en práctica de una recomendación emitida en el examen de mitad de período que encargó la oficina del PNUD en Panamá.

simplificó trámites, acortó tiempos de espera y facilitó el acceso a la ciudadanía y las empresas. Además, el PNUD apoyó a la institución con herramientas para promover la inversión para el desarrollo, como el Mapa de Inversión para los ODS, y programas para fomentar la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres, como "Mujer Exporta Panamá". Estas herramientas beneficiaron a 40 empresas lideradas por mujeres y sirvieron para aumentar sus ingresos. PROPANAMA, que se estableció en 2021, mejoró su capacidad con el apoyo del PNUD en administración, operaciones y áreas técnicas, incluidos los estudios de exportación e inversión.

En impulso de la gobernanza a nivel subnacional, el PNUD continuó apoyando al MINGOB en la consolidación de la entrega de sus servicios a la ciudadanía en la provincia de Bocas del Toro y la comarca Ngäbe-Buglé. Estos territorios, mayormente indígenas, incluyen algunas de las zonas más remotas y empobrecidas del país. La culminación de la construcción de la nueva sede de la Gobernación de la comarca Ngäbe-Buglé que apoyó el PNUD acercó el funcionamiento de los servicios de correos, la Junta Técnica Comarcal y el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), a los 213.860 habitantes de la comarca. Sobresalió la instalación del sistema de radiocomunicaciones que permitió intercomunicar a las 14 comunidades más alejadas e inaccesibles[36] y facilitó las tareas de evacuación y rescate tanto por urgencias médicas como por fenómenos naturales adversos. Como herramienta para la gobernanza inclusiva, el PNUD aportó un mapeo de actores clave para facilitar la canalización de las demandas y necesidades de las diferentes comunidades indígenas.

De las diferentes iniciativas, el PNUD recopiló las lecciones aprendidas y los desafíos que se mantuvieron vigentes durante el ciclo de programación. El país todavía quedó lejos de poder garantizar un acceso igualitario a la tecnología, siendo esto particularmente observable en los ámbitos rurales. Si bien persiste la preocupación institucional por temas de ciberseguridad, transparencia y rendición de cuentas, la coordinación interinstitucional se pudo reforzar. Algunos actores señalaron oportunidades perdidas entre el MIRE y el MICI, en relación con el rol de los agregados comerciales en el exterior, o entre el MIRE y el MEF, para el impulso de la atracción de inversiones.

Hallazgo 7: participación ciudadana. A pesar de los procesos de participación inclusiva y las plataformas digitales para el compromiso cívico, el PNUD no pudo superar la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas. Su apoyo a la formulación de políticas públicas dio lugar al Pacto del Bicentenario, la Política Pública de Juventud y el Plan de Empoderamiento Económico de las Mujeres Indígenas. Sin embargo, el escaso seguimiento gubernamental obstaculizó los esfuerzos de fomento de la confianza.

Panamá cuenta con una tradición de diálogos para impulsar reformas del Estado, y el acompañamiento del PNUD al país en estos procesos ha sido una constante a lo largo de los años. En la anterior EIPP ya había destacado el rol clave del PNUD para facilitar procesos de diálogo participativo para el establecimiento de consensos y acuerdos, estructuras institucionales, políticas públicas y planes de desarrollo. Algunas iniciativas históricas han continuado durante este ciclo, como el apoyo brindado al Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas[37] y al Comité Asesor de Mujeres Indígenas de Panamá, que facilitó que el país adoptara su primer Plan de Empoderamiento Económico de las Mujeres Indígenas en 2023.

El PNUD dotó al país de una metodología de participación ciudadana desde la base y una plataforma digital, AGORA, que posibilitó amplios procesos participativos innovadores[38]. En respuesta a la necesidad de construir un nuevo pacto social y de cerrar brechas de desarrollo tras la crisis provocada por la COVID-19, el PNUD posibilitó el método y el medio para la recolección (Panamá PROPONE) y priorización (Panamá

[36] Se estimó que cubre una población indígena de más de 33.158 personas.
[37] Agrupa líderes y dirigentes de los 12 territorios y siete pueblos indígenas del país.
[38] Su desarrollo estuvo a cargo del PNUD en alianza con GovRight (http://govright.org).

DECIDE) de los aportes de la ciudadanía. Los resultados alimentaron el Pacto del Bicentenario presentado en diciembre de 2021. La participación reportada por el PNUD fue de 212.573 personas[39] y 186.182 propuestas que se transformaron en 187 acuerdos nacionales de políticas públicas y fortalecimiento de la institucionalidad[40]. Como impulso para el seguimiento y la materialización de las iniciativas, el presidente de la República instaló la Comisión de Alto Nivel, integrada por diferentes personalidades del mundo académico, empresarial, social y el Poder Ejecutivo, y el PNUD apoyó con la plataforma "Ágora: seguimiento Pacto del Bicentenario". Sin embargo, políticamente no se le dio posterior continuidad. El PNUD adaptó y reutilizó la plataforma Ágora en aras de apoyar la Política Pública de Juventud, lo que posibilitó la participación directa de jóvenes y evidenció su interés en la educación, el deporte y el medio ambiente.

La experiencia de este período de evaluación mostró una vez más que los esfuerzos y logros de la ciudadanía en los procesos participativos no fueron correspondidos por respuestas concretas de las autoridades. El conjunto de propuestas del Pacto del Bicentenario quedó sin seguimiento ni respuesta a nivel institucional. El equipo de evaluación consultó a múltiples actores hasta qué punto esto suponía un riesgo para la reputación del PNUD; no se indicaron motivos de preocupación. La minuciosidad y envergadura de la iniciativa fueron tales que hay indicios de que otras partes interesadas, como el sector privado, aprovecharon el contenido para reforzar su visión del país. Sin embargo, era probable que se materializara un resultado no deseado de este tipo de ejercicio de política pública participativa. La brecha entre las expectativas generadas y la baja capacidad institucional para entregar resultados de los ejercicios de diálogo y participación erosionó la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Con una clara tendencia al alza desde 2009, el descontento ciudadano con los partidos políticos y el Congreso en Panamá se aceleró desde 2020 y fue el segundo más alto de la región en 2023. El 87 por ciento de la población expresó desconfianza. En última instancia, esto supone un riesgo importante para la credibilidad y sostenibilidad del trabajo del PNUD y de la ONU en general, en la promoción de la gobernabilidad participativa.

Hallazgo 8: derechos humanos. El PNUD se enfrentó a dificultades para movilizar recursos destinados a intervenciones directas para promover los derechos humanos. A pesar de esta limitación, la continuidad de las iniciativas del ciclo anterior permitió mejorar la calidad de vida de las personas privadas de libertad, promovió el acceso a la justicia en las comunidades indígenas, apoyó el derecho a la vivienda y proporcionó espacios seguros para el ejercicio de los derechos culturales.

En este ciclo de programación, el PNUD optó por un marco de acción centrado en el fortalecimiento y la coordinación de los marcos institucionales y el empoderamiento de los agentes locales como medio para superar los retos que planteaba la promoción de los derechos humanos. El PNUD determinó que un reto para el trabajo en este ámbito era obtener financiación para intervenciones que, por su naturaleza, la integración y dirección deben quedar en manos de la comunidad; además, se diseñan teniendo en cuenta las diferencias culturales. Esto se reflejó en la dificultad de generar nuevos proyectos centrados directamente en estas áreas de actuación. Todos los proyectos adscritos al producto 2.3 del DPP —salvo uno— proceden del ciclo anterior. Además, hubo desafíos externos, como la baja coordinación entre agencias gubernamentales, los abordajes fragmentados de los problemas de derechos humanos y las resistencias al cambio de las instituciones, que fueron factores negativos para la obtención de resultados.

[39] Un 5 por ciento del total de la población, de la cual 48,3 por ciento fueron mujeres y 51,6 por ciento, hombres. Un 27,8 por ciento del total fueron jóvenes.

[40] Puede encontrarse la publicación aquí: https://www.undp.org/es/panama/publicaciones/resultados-del-pacto-del-bicentenario-cerrando-brechas.

Entre los avances en materia de derechos humanos, el PNUD continuó apoyando al MINGOB en la modernización estructural del sistema penitenciario, lo que se tradujo en mejoras de la habitabilidad y condiciones de vida de las personas privadas de libertad. Destacaron algunas intervenciones básicas que posibilitaron el abastecimiento de agua potable a centros penitenciarios que no disponían del servicio, así como la instalación de luminarias en complejos penitenciarios de cuatro provincias. En beneficio directo de los procesos de resocialización, se tuvo conocimiento de que la Granja 2000 de rehabilitación estaba en desuso. Tras su acondicionamiento, el PNUD proveyó los insumos para que 20 personas privadas de libertad aprendieran a cultivar e instalar sistemas de riego. Al menos 64 jóvenes en conflicto con la ley se beneficiaron del nuevo equipamiento del Centro de Cumplimiento en la provincia de Herrera. El PNUD facilitó también diferentes capacitaciones en materia judicial, de acceso a la justicia y gestión de proyectos que beneficiaron al Instituto Superior de la Judicatura de Panamá. Sobresalieron las iniciativas que buscaban facilitar el acceso a la justicia de personas del pueblo ngäbe, mediante la traducción al idioma ngäbe de información relevante de procesos que no requieren abogado, así como la elaboración de una guía ilustrativa de instrumentos aplicables al acceso a la justicia en los procesos de mediación. Un punto débil observado fue la insuficiente promoción de las Casas de Justicia Comunitaria de Paz.

En colaboración con el Banco Hipotecario Nacional, el PNUD impulsó la materialización del derecho a la vivienda y la propiedad privada. El acompañamiento a la modernización de la institución facilitó el reconocimiento de derechos básicos a más de 3.000 familias que recibieron títulos de propiedad en Colón, Veraguas, San Miguelito, Panamá Centro, Panamá Este y Panamá Oeste. Estos procesos permitieron regularizar la situación de las personas que vivían en asentamientos informales e incorporar sus propiedades al registro, de manera que no solo contaran con seguridad y protección legal, sino también se propiciara su autonomía económica. Se informó que el 60 por ciento de los beneficiarios fueron mujeres.

En aras de impulsar la cohesión social, el PNUD continuó fomentando el uso de espacios públicos y la realización de actividades comunitarias para promover la interacción entre las personas a fin de fortalecer la confianza y el sentido de pertenencia. Extendió su apoyo al Ministerio de Cultura y a su Red Nacional de Coros y Orquestas Infantiles y Juveniles. El PNUD informó que más de 6.900 niños, niñas, adolescentes y jóvenes pudieron acceder a espacios seguros para el ejercicio de sus derechos culturales y, con ello, a la construcción de ciudadanía. A nivel municipal, el PNUD cooperó con la Oficina del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá en el impulso de 170 acciones sociales y culturales en espacios públicos. El municipio de La Chorrera —el cuarto más poblado del país— se fortaleció con el apoyo del PNUD, ya que gracias a ello pudo concretar un Plan de Desarrollo Comunitario con enfoque de género, el Plan de Juventud y la sistematización del proceso de conformación de la Red Local contra la Violencia Doméstica. Otros municipios, como Colón o David, también implementaron diversas iniciativas en fomento de la paz y seguridad ciudadana.

2.4 Resultados en materia de resiliencia, adaptación y mitigación del cambio climático

Resultado 3 del MCNUDS: Al 2025, Panamá es resiliente y cuenta con políticas ambientales implementadas para la adaptación y mitigación del cambio climático, la neutralidad de la degradación de la tierra, la protección de la biodiversidad, la gestión ambiental integrada y la reducción de riesgo de desastres y crisis sanitarias, con enfoque de derechos humanos, de género, intercultural, curso de vida y territorial.

Productos relacionados:

PRODUCTO 3.1: Las instituciones gubernamentales y los municipios han mejorado los marcos institucionales y jurídicos y la capacidad para responder al cambio climático y asegurar la resiliencia a las vulnerabilidades y emergencias ambientales.

PRODUCTO 3.2: La gestión integrada del agua y las zonas costeras incluye la resistencia al clima y las buenas prácticas en las cadenas de suministro ecológicas.

PRODUCTO 3.3: Se han mejorado las capacidades nacionales para elaborar soluciones basadas en la naturaleza y mecanismos de adaptación al cambio climático que generen medios de vida sostenibles.

La cartera de proyectos en materia de resiliencia, medio ambiente y clima fue la de menor volumen financiero del programa del PNUD para el país, pero la que presentó la mejor tasa de ejecución y mayor diversidad de fuentes de financiación. El presupuesto movilizado fue de 39,6 millones de dólares, que se destinaron a 24 proyectos; la tasa media de ejecución fue del 85 por ciento (véase el gráfico 12). El gasto ejecutado fue de 33,5 millones de dólares, con una alta eficiencia en los últimos tres años. La ejecución estuvo concentrada en tres proyectos que cubrieron el 80 por ciento del gasto. La principal fuente de financiación fueron los fondos del Gobierno de Panamá, lo que comprende a la ACP, seguido por diversas fuentes de fondos verticales internacionales, como los que llegaron del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) o del Protocolo de Montreal (véase el gráfico 13).

GRÁFICO 12. Resultado 3, presupuesto y gasto por año

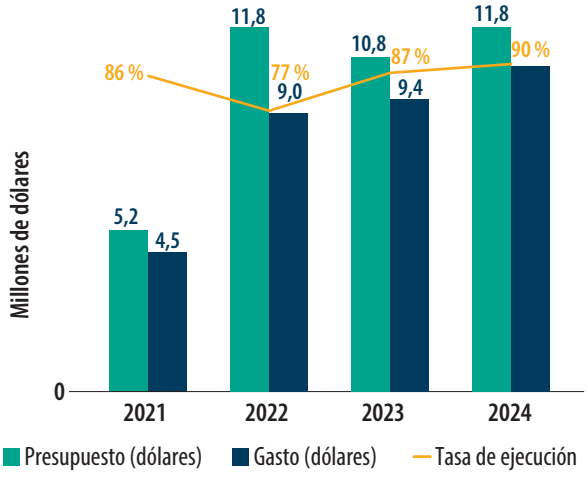
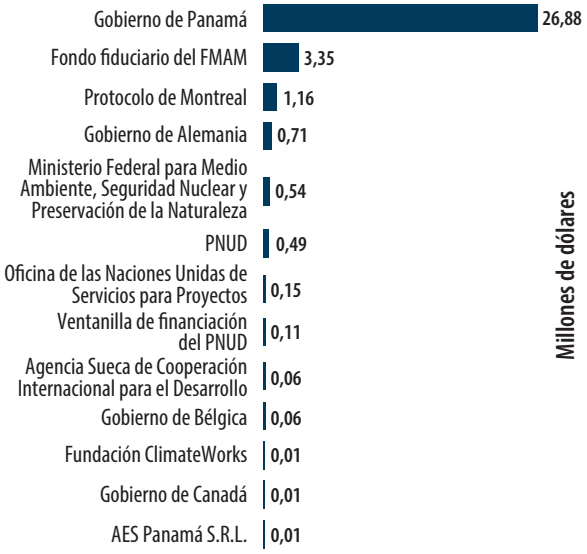


GRÁFICO 13. Resultado 3, fuente del gasto por donante



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2025

Hallazgo 9: capacidades institucionales ante el cambio climático. El PNUD reforzó los marcos institucionales y las políticas públicas para hacer frente al cambio climático y sus repercusiones en el país. Fue muy valorado por sus enfoques participativos e integradores. Contribuyó a promover la financiación sostenible y encontró dificultades para avanzar en la agenda de la transición energética.

El PNUD pudo aprovechar el posicionamiento logrado en ciclos pasados en apoyo a las principales autoridades vinculadas a temas ambientales y climáticos para continuar fortaleciendo al país en su enfoque de resiliencia al cambio climático. Apoyó la reformulación de la primera actualización de la contribución determinada a nivel nacional y su ampliación de 2 a 10 sectores, para lo cual el PNUD facilitó la consulta ciudadana y la finalización del proceso de manera virtual (debido a la pandemia de COVID-19). En 2024, el Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) presentó la segunda actualización de su contribución determinada a nivel nacional. En este cometido, el PNUD facilitó la participación de más de 500 jóvenes, la incorporación de 55 nuevos compromisos y el fortalecimiento de la condición de Panamá como país carbono negativo. En paralelo, el PNUD colaboró con el cumplimiento de otros compromisos internacionales, como la presentación de la cuarta comunicación nacional y del primer informe bienal de transparencia en virtud del marco de transparencia reforzado del Acuerdo de París. Las contrapartidas nacionales —a menudo en cuanto a expertos técnicos nacionales y su asimilación institucional— se reflejaron en el aumento a lo largo de los años de una división de cambio climático que pasó de 8 personas a más de 60 en plantilla.

El valor añadido que se le reconoció al PNUD fue su capacidad de articular sinergias con otras instituciones y mantener presentes las perspectivas de inclusión e igualdad de género en la agenda climática. Con apoyo y capacitaciones del PNUD, la Dirección de Programación de Inversiones del MEF elaboró el *Manual de implementación de etiquetadores de cambio climático para proyectos de inversión pública*, cuyo proceso le permitió determinar que los proyectos públicos carecían de indicadores con criterios de mitigación o adaptación al cambio climático. Con la implementación de las taxonomías, en 2023, se logró que un 23 por ciento de los proyectos se calificaran como sostenibles y que esto se elevase a un 25 por ciento en 2024. Esto permitió que el país pudiera negociar líneas de financiamiento con las IFI a tasas más bajas. Entre los hallazgos encontrados durante dicha implementación, se mencionó la debilidad del sistema de monitoreo del MEF y la necesidad de fortalecerlo para poder tener la opción de emitir bonos soberanos. El PNUD apoyó al MiAMBIENTE en la elaboración participativa del Plan Nacional de Género y Cambio Climático. Entre otros efectos, esto permitió que el MEF contara con indicadores de género y clima que podría incorporar en futuros préstamos provenientes de las IFI. La integración de la financiación de la biodiversidad y el clima en los presupuestos públicos y el informe de revisión política e institucional (PIR) de la biodiversidad sentaron las bases para movilizar capital hacia el crecimiento sostenible.

Tanto entes locales como el sector privado y la juventud mostraron un interés particularmente notorio en los aspectos climáticos. Si bien el PNUD supo incorporarlos en sus iniciativas, distintas contrapartes indicaron que el trabajo con estos actores constituía una gran área de oportunidad de cara al futuro, sobre todo con el sector financiero privado. El PNUD apoyó el ejercicio piloto de la iniciativa "Reduce tu Huella Municipal" del MiAMBIENTE, que permitió que 17 municipios fortalecieran sus capacidades de diagnóstico de sus fuentes de emisiones, su huella hídrica y su resiliencia a riesgos climáticos. El PNUD formó a jóvenes líderes a través de la Academia sobre Cambio Climático para Jóvenes Líderes, que se encuentra en su octava cohorte y ya ha capacitado a 100 líderes en alianza con el MiAMBIENTE en el marco de la Promesa Climática. Asimismo, como parte de dicha Promesa Climática, el PNUD apoyó el programa "Reduce tu Huella Corporativo-Hídrico", en el que participaron 65 empresas, que fortalecieron su compromiso y estrategias de reducción de huella hídrica.

En cuanto a la transición energética, el PNUD buscó alianzas para posibilitar acciones a mayor escala, pero solo pudo propugnar una iniciativa a pequeña escala en el distrito de Capira. El PNUD posibilitó la construcción de una microrred fotovoltaica que creó una oportunidad de negocio ecológico sostenible y centrado en el género en la comunidad de Dos Aguas, de difícil acceso. En apoyo a la Secretaría Nacional de Energía, el PNUD —junto con el BID y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)— inició la hoja de ruta y el diagnóstico "Nexo Mujer y Energía" y exploró sin éxito la promoción de las 4 D (democratización, descarbonización, descentralización y digitalización) dentro de la agenda de transición energética[41]. Entre las lecciones extraídas de esta experiencia estuvieron la necesidad de fortalecer el acompañamiento y la memoria institucional para superar las transiciones gubernamentales, y la necesidad de adoptar un marco integrado de financiación para impulsar esta transición a nivel nacional.

Hallazgo 10: gestión integral del agua. La alianza de larga duración entre el PNUD y la ACP fortaleció la gestión integrada de la cuenca con enfoque ecosistémico. Se avanzó en los procesos de registro de la propiedad y titulación, así como en la promoción de la gobernanza ambiental, los incentivos económicos ambientales y la reducción de riesgos de desastres. Si bien la alianza aprovechó sus oportunidades, posibilitó espacios para la innovación y fue modelo para el trabajo en otras cuencas hidrográficas del país, también experimentó debilidades, particularmente en los tiempos de respuesta operativa del PNUD a raíz de los cambios en sus sistemas de gestión institucionales.

En 2023, Panamá atravesó uno de los años más secos de los que se tiene registro, cuyos efectos se vieron exacerbados por el fenómeno de El Niño[42]. Esta inclemencia ocasionó un efecto directo en la cuenca del canal de Panamá y en los niveles del embalse de Gatún, que permite la circulación por el canal de Panamá. Esto puso de relieve los casi dos decenios de trabajo del PNUD con la ACP tendientes a fortalecer la capacidad y el desarrollo socioambiental de la cuenca y sus comunidades. Este enfoque seguía la lógica de la Ley General de Ambiente, que considera las cuencas hidrográficas como unidades de gestión y el enfoque ecosistémico como medio para una gestión eficaz.

En apoyo directo al fortalecimiento de la gestión integrada de la cuenca, el PNUD facilitó el avance de los registros de la propiedad y las titulaciones, los incentivos económicos ambientales y la gobernanza local ambiental. En este ciclo, la ACP comunicó que había logrado incluir el 56 por ciento de la cuenca este en el registro catastral. Esto significó la entrega de unos 11.000 títulos de propiedad a familias residentes de la cuenca hidrográfica, y más de 12.000 fuera de la cuenca; un 45 por ciento del total de los títulos se entregaron a mujeres[43]. Las titulaciones representan un hito clave, tanto por la posibilidad que abren a corto plazo de acceder a otros programas de la propia ACP como por sus potenciales impactos a largo plazo, en términos de inclusión financiera y mejora de la calidad de vida de las familias. Desde el punto de vista ambiental, están conectados con instrumentos legales de conservación, como el pago por servicios ambientales, que, en este ciclo —según informó el PNUD—, se incorporaron 1.692 hectáreas más, 623 de las cuales son propiedad de mujeres. El modelo se complementó con estructuras locales de gobernanza ambiental más sólidas, con capacidad para celebrar hasta 3 asambleas del Consejo Consultivo por año.

Con relación a todos esos procesos, se valoró la labor del PNUD no solo en lo concerniente a la administración y ejecución eficaz de los fondos que la ACP había provisto para estas actividades, sino también a su capacidad de ayudar a la ACP a innovar y trabajar áreas de intervención no previstas inicialmente bajo su alcance de gestión. En este ciclo, esto se ejemplificó en los trabajos en torno a la seguridad alimentaria y la

41 Véase más información sobre la agenda aquí: https://sdgs.un.org/partnerships/agenda-de-transicion-energetica.

42 Véase: https://www.worldweatherattribution.org/low-water-levels-in-panama-canal-due-to-increasing-demand-exacerbated-by-el-nino-event/.

43 Véase: https://pancanal.com/230-familias-de-la-cuenca-del-canal-de-panama-reciben-titulos-de-propiedad/.

promoción del agroturismo y los agronegocios en la cuenca, que el PNUD facilitó mediante la contratación de expertos técnicos, en lo que se favorecieron entidades, como la Asociación de Productores y Artesanos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y la Unión Campesina del Lago Alhajuela. Sin embargo, las contrapartes nacionales también señalaron la pérdida de competitividad del apoyo del PNUD. En este ciclo, la capacidad operativa del PNUD se debilitó y sus plazos de adquisición y contratación se prolongaron. Esto no fue exclusivo de este flujo de trabajo y se debió a circunstancias ajenas a la esfera de control del PNUD en Panamá. A partir de 2020, se intensificaron los cambios en las herramientas de gestión institucional, como el proceso de agrupación mundial de las oficinas auxiliares y la introducción en 2023 de la nueva herramienta de gestión, Quantum, que repercutió negativamente en la capacidad de respuesta operacional de la oficina en el país.

La experiencia del PNUD con la ACP posibilitó la realización de trabajos paralelos en otras cuencas hidrográficas. El PNUD apoyó soluciones locales para la gestión del agua, la conservación de los bosques y los negocios verdes liderados por las comunidades en 3 cuencas hidrográficas del Darién. Los fortalecimientos también incluyeron la consolidación de estructuras locales de gobernanza ambiental a través de 6 Comités de Cuencas. En la cuenca del Sixaola, el PNUD realizó de forma participativa un análisis transfronterizo sobre las problemáticas ambientales compartidas por Costa Rica y Panamá, de modo de poder trabajar en las soluciones con las comunidades involucradas. En pro de la igualdad de género y sobre la base de las lecciones aprendidas, el PNUD elaboró la *Guía para la incorporación del enfoque de género para la promoción de la participación efectiva de las mujeres en los Comités de Cuencas Hidrográficas*[44].

Hallazgo 11: biodiversidad, medios de vida sostenibles y resilientes. El PNUD contribuyó a impulsar el marco de políticas ambientales de Panamá sobre la conservación de la biodiversidad, la administración de los océanos y la economía circular, a la vez que promovió soluciones basadas en la naturaleza y medios de vida resilientes sobre el terreno. Sin embargo, las persistentes deficiencias institucionales obstaculizaron la ejecución eficaz de los planes y la sostenibilidad a largo plazo de los resultados.

Con apoyo del PNUD, Panamá continuó avanzando en marcos institucionales y políticas públicas en favor del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad. El PNUD posibilitó diagnósticos participativos y dio apoyo técnico al MiAMBIENTE, que permitió que el país adoptara su Estrategia Nacional del Ambiente 2021-2031[45]. Con el mismo énfasis en el proceso participativo, el PNUD proporcionó asistencia técnica para la primera Política Nacional de Océanos de Panamá[46]. Se trata de un hito importante, dados los 2.500 kilómetros de costa del país. El proceso permitió al país ratificar sus objetivos de protección de los océanos y cumplir con la meta de la iniciativa climática mundial 30x30 en 2021: nueve años antes de lo acordado[47]. En aras de facilitar la aplicación del Acuerdo de Escazú, el PNUD apoyó el primer plan de acción del país para los defensores del medio ambiente. Del mismo modo, el país avanzó en la promoción de la economía circular, gracias al establecimiento de la primera Alianza Nacional para la Acción contra el Plástico, y el posterior lanzamiento de una hoja de ruta[48]. A través del Laboratorio Acelerador del PNUD se encontró un punto de entrada más rápido para la experimentación en medio ambiente y desarrollo sostenible. En el municipio de Panamá, con el Mercado San Felipe Neri, el Laboratorio implementó un primer modelo de economía circular para la gestión de residuos sólidos, que ofrece el potencial de ser replicado en otros cinco mercados de la ciudad.

---

44 La guía puede consultarse aquí: https://www.undp.org/es/panama/publicaciones/guia-para-la-incorporacion-del-enfoque-de-genero-para-la-promocion-de-la-participacion-efectiva-de-las-mujeres-en-los-comites-de.

45 Véase: https://www.undp.org/es/panama/comunicados-de-prensa/presentan-estrategia-nacional-del-ambiente-2021-2031.

46 Véase: https://www.undp.org/es/panama/publicaciones/politica-nacional-de-oceanos.

47 Meta 3 del Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal. Véase: https://www.cbd.int/gbf/targets/3.

48 Iniciativa enmarcada en la Asociación para la Acción Mundial sobre el Plástico, que impulsa el Foro Económico Mundial. Véase: https://www.globalplasticaction.org/home.

El PNUD también contribuyó a reforzar las capacidades y los recursos e indicadores disponibles para impulsar y medir los avances en materia de biodiversidad. El PNUD apoyó la mejora de las capacidades del Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología de Panamá para estudiar soluciones basadas en la naturaleza, añadiendo 300 hectáreas de terreno para estudios científicos. El Comité Técnico Interinstitucional de Estadísticas Ambientales se benefició de inducciones sobre indicadores ambientales y apoyo para la publicación del informe de los indicadores ambientales de Panamá[49]. En aras de facilitar el acceso a recursos, el PNUD colaboró con la entrada de Panamá a su programa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN) y avanzó en su primera etapa de diagnóstico de capacidades institucionales y competencias.

La complementariedad al trabajo normativo y de fortalecimiento institucional se dio en diversas iniciativas del PNUD impulsando directamente en el terreno la generación de medios de vida resilientes y soluciones basadas en la naturaleza. Mediante el Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM, se trabajó directamente con diferentes comarcas indígenas en Darién, Chiriquí y Bocas del Toro en el impulso de la agricultura y agroforestería sostenible, manejo forestal y producción sostenible. En el sur de Azuero, una de las zonas del país que más ha sufrido la degradación ambiental, se trabajó en la gestión de residuos sólidos, el manejo de suelos y la restauración y reforestación, fortaleciendo capacidades para la gestión integrada del paisaje costero y la promoción de la economía verde. Aunque los beneficiarios valoraron bien las iniciativas, también pusieron de manifiesto la falta de continuidad y las escasas sinergias para reforzar la sostenibilidad de los resultados obtenidos.

Si bien los aportes del PNUD al fortalecimiento institucional y la ampliación del marco habilitante fueron ampliamente reconocidos por diversos actores, también se señaló la persistente debilidad institucional para lograr transitar del marco de planificación al de implementación. Entre las áreas de intervención que diversas contrapartes y asociados del PNUD identificaron como de especial interés para ser reforzadas en el futuro se encuentran: i) la implementación de los planes de manejo existentes y la creación de nuevas áreas protegidas; ii) el fortalecimiento de los sistemas de gobernanza de los fondos provenientes de mecanismos internacionales; iii) la restauración de áreas degradadas; iv) el ordenamiento territorial sobre la base del cambio climático; v) el fortalecimiento de la actuación conjunta en gestión de desechos y recursos hídricos, y vi) el impulso de las finanzas sostenibles.

2.5 Cuestiones trasversales

Hallazgo 12: igualdad de género. La oficina del PNUD reforzó su capacidad para integrar la igualdad de género en su programa. La creación del Ministerio de la Mujer marcó un hito en el acompañamiento de las instituciones del país para la promoción de políticas de igualdad. Si bien el PNUD realizó importantes contribuciones para promover el empoderamiento económico de las mujeres y el desarrollo de políticas públicas, las barreras estructurales —en especial para acceder al poder legislativo— limitaron los avances en la participación política de las mujeres.

El PNUD aceleró la transversalización del enfoque de igualdad género en su programa gracias a que contaba con un plan de acción definido y el respaldo expreso de la Dirección. Sobre la base de la experiencia de haber logrado la acreditación Sello de Igualdad de Género oro institucional, la oficina en el país desarrolló su propio Plan de Acción de Género en 2020. Entre los aspectos clave que incorporó, estuvo la obligatoriedad de que la oficial de igualdad de género revisara cada nuevo diseño de proyecto en su etapa borrador y tuviera la autoridad para rechazar el diseño y obligar a una nueva reformulación. Con la instrucción de la Dirección de que todos los diseños sean al menos de categoría GEN 2, es decir, en los que la igualdad de

[49] Véase: https://miambiente.gob.pa/indicadores-ambientales-de-panama-reflejan-impactos-positivos-de-acuerdo-a-estudio-presentado-por-miambiente/.

género sea un objetivo significativo, esta categoría es hoy la dominante tanto en número de proyectos (véase el gráfico 14) como en gastos ejecutados (véase el gráfico 15). Otro avance destacado fue el inicio del análisis de las contrataciones públicas del PNUD con perspectiva de género.

GRÁFICO 14. Distribución del marcador de género por área del programa

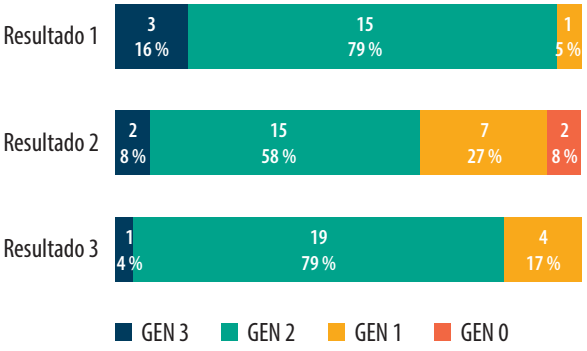
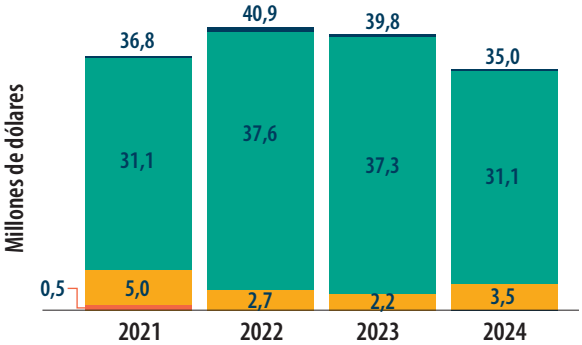


GRÁFICO 15. Evolución del gasto según marcador de género



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2025

La labor interna tuvo su reflejo en el reconocimiento externo que logró el PNUD como impulsor de medidas que fomentaban la igualdad de género en sus proyectos con el Poder Ejecutivo. El hito logrado en este ciclo fue la creación del Ministerio de la Mujer en marzo de 2023. A petición de las organizaciones de la sociedad civil, el PNUD y ONU-MUJERES tuvieron un rol activo para acompañar y sostener todo el proceso. Contar con un ministerio dedicado posibilitó que el país estableciera su primera Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres[50]. El PNUD apoyó al mecanismo interinstitucional que hizo posible los enlaces con otros organismos para la formulación de la política. En paralelo, el PNUD siguió impulsando la obtención del Sello de Igualdad de Género de otras instituciones del Ejecutivo y propició cambios significativos, como los logrados con la Secretaria Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), que promulgó una Política Nacional de Género en Ciencia, Tecnología e Innovación de la República de Panamá al 2040[51], con potencial transformador en materia de acceso a financiación, investigación y cierre de brechas.

El PNUD contribuyó a fortalecer el entorno propicio para abordar las problemáticas de la violencia y la baja participación política de las mujeres. El país todavía quedó lejos de alcanzar la paridad, particularmente en número de mujeres electas, tanto en el Poder Legislativo como en alcaldías o en las representaciones locales de corregimientos. El PNUD fortaleció las capacidades metodológicas del Tribunal Electoral para medir el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres[52]. Además, apoyó la puesta en marcha de un protocolo interinstitucional para prevenir y combatir la violencia política contra las mujeres y estudió de forma novedosa la violencia política de género en Internet[53]. Según se identificó, los principales factores negativos que detienen los avances en ámbitos de participación política de las mujeres estuvieron en la propia Ley Electoral y el sistema de partidos políticos. Aunque la Ley Electoral prevé elecciones primarias, los partidos políticos no han tenido incentivos para promover una mayor presencia femenina. El PNUD

50 Véase: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/30046_C/105247.pdf.

51 Véase: https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2021/06/PGCTI_20230703.pdf.

52 Se publicó el diagnóstico ATENEA "Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política". Véase: https://ateneaesparidad.com/publicaciones/mujeres-panamenas-en-la-ruta-hacia-la-paridad-politica/.

53 El PNUD, en colaboración con la Universidad Santa María La Antigua, el Tribunal Electoral y el Ministerio de la Mujer, publicó el informe Análisis de la toxicidad en las redes sociales durante las elecciones de Panamá 2024. Véase: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-08/undp-panama-estudio.pdf.

no tuvo capacidad de influir en el Poder Legislativo para que acompañara los cambios propugnados por las organizaciones de la sociedad civil en defensa de los derechos de las mujeres. El próximo período de reforma electoral fue identificado como una oportunidad de cambio, dada la sensibilización de las secretarías de la mujer de los partidos políticos sobre el tema.

Con el sector privado, el PNUD también promovió activamente la igualdad de género. Se fomentó la autonomía económica de las mujeres con iniciativas, como "Mujer Exporta Panamá" del MICI o "SIGénero Panamá" del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en las que diferentes empresas mantuvieron un proceso de acreditación y auditoría en igualdad de género. Además, Panamá, con el apoyo del PNUD, fue pionera en el Sello de Igualdad de Género en instituciones financieras, certificación que luego se extendió en 2024 a toda América Latina y el Caribe con el apoyo del CAF.

Hallazgo 13: no dejar a nadie atrás. El PNUD se acercó a algunos de los grupos de población más expuestos a quedar relegados en las políticas de desarrollo. La interseccionalidad se dio principalmente en los enfoques hacia las mujeres, las personas indígenas y las personas con discapacidad. A pesar de su relevancia durante este ciclo, el PNUD no llegó a las personas migrantes ni a las refugiadas en el ámbito del programa.

Sobre la base del impulso a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en el país, el PNUD articuló iniciativas que ejemplifican el espíritu del principio de la ONU de no dejar a nadie atrás. El PNUD contribuyó a la elaboración del protocolo interinstitucional de actuación para la atención de mujeres con discapacidad sobrevivientes de violencias[54]. En el mencionado trabajo con el Banco Hipotecario, el PNUD apoyó la regularización de la propiedad de mujeres jefas de familia que vivían en asentamientos informales. Además, en alianza con la embajada británica y ONU-MUJERES, el PNUD impulsó el liderazgo político de mujeres indígenas de las comarcas en Guna Yala, Ngäbe Buglé y Darién. Estos territorios resultan ser los más remotos y de difícil acceso del país. La alianza llevó a la creación de la Escuela de Liderazgo para mujeres indígenas y la publicación en los idiomas emberá, guna, ngäbe y español de un folleto sobre los derechos políticos de las mujeres indígenas.

El PNUD contribuyó a la mejora del marco de inclusión de jóvenes y personas con discapacidad. El PNUD dio asistencia técnica al MIDES en todas las etapas de la elaboración de la Política Pública de Juventud[55]. El proceso de desarrollo de la política pública buscó garantizar la inclusión asegurando la participación de poblaciones indígenas, afrodescendientes, jóvenes con discapacidad y personas LGBTIQ+. Además, el PNUD, con financiación del Fondo Mundial para las Personas con Discapacidad, elaboró un análisis integral de la situación socioeconómica de personas con discapacidad y trabajó de manera conjunta con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ONU-MUJERES y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el diseño de un proyecto para la inserción sociolaboral de personas con discapacidad, con énfasis en jóvenes. En la promoción de temas ambientales, el PNUD, junto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el MiAMBIENTE, veló por que también participaran juventudes indígenas y jóvenes con discapacidad en la formulación del "Manifiesto de los adolescentes y jóvenes para las NDC". En el nexo entre ambiente, desarrollo económico y apoyo a personas migrantes y refugiadas, hubo una oportunidad de fortalecer el nexo entre respuesta humanitaria y desarrollo que no se logró materializar. Diferentes actores reconocieron la dificultad de trabajar en el contexto de la crisis migratoria en el Darién y cómo este tema fue liderado por otras agencias de la ONU, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); sin embargo, también señalaron que la provincia y sus comunidades necesitaban un ambicioso plan de desarrollo al que el PNUD debería poder contribuir.

[54] Véase: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-08/undp-panama-violencia.pdf.
[55] Véase: https://www.undp.org/es/panama/publicaciones/politica-publica-de-juventud-2022-2027.

CAPÍTULO 3

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN

3.1 Conclusiones

Conclusión 1: El PNUD se mantuvo como un asociado estratégico y de confianza para el Gobierno y aseguró la continuidad de los procesos de mejora institucional después de los ciclos electorales. Contribuyó al desarrollo de Panamá apoyando las reformas públicas y la modernización, fortaleciendo las capacidades institucionales e integrando los principios de igualdad e inclusión en sus iniciativas. Si bien los productos de conocimiento y la capacidad de convocatoria fortalecieron su posicionamiento, las preocupaciones sobre el desempeño operativo lo afectaron.

El PNUD siguió mejorando las capacidades de las entidades gubernamentales. A pesar de la alta rotación institucional después de las elecciones, garantizó la continuidad de las iniciativas más allá de los ciclos electorales, como la modernización del MICI y el apoyo al MINGOB, la SENACYT y el INADEH. Se avanzó notablemente con el MEF en la promoción de la presupuestación basada en los resultados. Mediante la promoción de la digitalización de los procesos y servicios públicos, el PNUD colaboró con los esfuerzos de modernización de diferentes entidades. Además, el PNUD promovió entornos propicios para el cumplimiento nacional de convenciones y compromisos internacionales tanto generales como relacionados con el medio ambiente y el clima. Además, apoyó la integración de los principios de igualdad e inclusión de la ONU en las políticas públicas.

El PNUD mantuvo un buen posicionamiento en Panamá. Su neutralidad política, capacidad de generar conocimiento y comprensión del país lo convirtieron en un actor importante para facilitar el diálogo. Además, su papel en el apoyo a la gestión y ejecución de proyectos, programas y políticas públicas fue crucial para el país. Dada la condición de Panamá como país contribuyente neto y gracias a la confianza depositada por las instituciones públicas a través de la asignación de recursos propios para la implementación conjunta con el PNUD, la eficiencia fue crucial para los actores nacionales. Los cambios en los modelos y herramientas de gestión global del PNUD fueron vistos por los asociados como una disminución de la eficacia y eficiencia operativa del PNUD en comparación con otros proveedores de servicios. Además, la débil articulación de la colaboración con terceros, como las IFI, planteó problemas de ejecución y riesgos para la oficina en el país.

Conclusión 2: El PNUD identificó la mejora de la cohesión social como una estrategia de desarrollo clave que refuerza la relevancia y la coherencia de las políticas públicas apoyadas. El enfoque aportó información sobre la pobreza y la desigualdad, mejoró el acceso al mercado laboral y aumentó la participación ciudadana. Persistieron las deficiencias estructurales en la protección social, junto con la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta institucional tras los procesos de participación ciudadana.

El PNUD identificó la falta de prosperidad compartida como retos clave para el desarrollo de Panamá tras la pandemia de COVID-19. Las crisis recientes subrayaron cómo la fragmentación social obstaculizaba el progreso; el aumento de las demandas ciudadanas puso de relieve esta cuestión. El renovado enfoque del PNUD en la cohesión social fortaleció la coherencia del programa y facilitó la generación de sinergias entre iniciativas. Al acompañar al MIDES, hizo posible la generación del índice de pobreza multidimensional a nivel de municipio y la focalización basada en evidencias del Plan Colmena. Con el apoyo del PNUD, el país mejoró la formación profesional para conectarse mejor con el mercado laboral y promover la empleabilidad y el emprendimiento a través de alianzas con el INADEH, el ITSE y la AMPYME. Sin embargo, el desarrollo de un sistema de protección social más sólido para reducir las desigualdades sigue siendo un reto.

El PNUD amplió las oportunidades para que la ciudadanía participara en la formulación de políticas públicas. Aprovechando la confianza del fortalecimiento institucional, su capacidad de convocatoria y las nuevas tecnologías digitales, el PNUD promovió procesos participativos de diagnóstico y diseño de políticas, como la Estrategia Nacional del Ambiente y la Política Nacional de Océanos. El ejercicio más significativo fue la

formulación del Pacto del Bicentenario a través de la plataforma Ágora. Las lecciones de estos procesos pusieron de relieve la importancia de gestionar las expectativas debido a los retos institucionales para traducir las políticas en acciones, la necesidad de fortalecer el papel de la sociedad civil en la gobernanza y la eficacia potencial de estos procesos a nivel local.

Conclusión 3: El PNUD aprovechó su posicionamiento, su capacidad de movilización de fondos y las demandas sociales de un país más verde y azul para impulsar la agenda de políticas ambientales de Panamá. Fortaleció los marcos ambientales, promovió la biodiversidad, la acción climática, la gestión integrada del agua y la economía circular. Sin embargo, la escala de las intervenciones desarrolladas y su capacidad para generar cambios en paisajes y territorios siguieron siendo limitadas en comparación con los avances normativos relevantes promovidos.

El PNUD apoyó a Panamá en la actualización de sus marcos normativos y en el cumplimiento de los acuerdos internacionales ambientales y climáticos. Continuó facilitando la movilización de recursos y la implementación de fondos verticales ambientales que le permitieron estar bien posicionado para continuar apoyando al MiAMBIENTE y conectarlo con las demandas e intereses ciudadanos en la construcción de un país más sostenible. La gestión integrada del agua cobró especial relevancia en un contexto en el que la historia, la economía y la riqueza ambiental y cultural de la nación están íntimamente ligadas al papel central del agua, como lo ejemplifica el canal de Panamá. El PNUD ha continuado su apoyo de larga data a la ACP, que ha mejorado la gestión integrada de la cuenca hidrográfica del canal de Panamá con un enfoque ecosistémico. Las iniciativas piloto centradas en la economía circular, los medios de vida sostenibles y las soluciones basadas en la naturaleza hicieron hincapié en la innovación. Los actores clave coincidieron en la importancia del medio ambiente y el clima para el país y en la necesidad de mejorar la aplicación de políticas, la provisión de recursos y el impacto medioambiental tangible para la ciudadanía. La escala geográfica y la profundidad de las intervenciones siguieron siendo limitadas en relación con el alcance de los retos medioambientales y las ambiciones políticas. Los avances fueron más visibles en los marcos normativos y de planificación que en los resultados concretos y a gran escala sobre el terreno.

Conclusión 4: El PNUD amplió la integración de la igualdad de género y la inclusión en todo su programa, con una mayor visibilidad y divulgación entre los pueblos indígenas y las personas con discapacidad. Se identificaron oportunidades para obtener resultados potencialmente más transformadores en torno a la promoción de cambios políticos y normativos para el empoderamiento económico y político de la**s mujeres**.

El PNUD integró las consideraciones de género en sus diferentes áreas programáticas. Esto se logró principalmente gracias a la ambición de su plan de acción de género y al apoyo del equipo directivo para aplicarlo. El PNUD fomentó la autonomía económica de las mujeres con programas, como "Mujer Exporta Panamá", e integró las perspectivas de género mediante reformas institucionales y la promoción del Sello de Igualdad de Género en entidades públicas e instituciones financieras del sector privado. A partir de estos esfuerzos, el PNUD puso énfasis en las intersecciones entre mujeres, campesinos, indígenas y personas con discapacidad. Sin embargo, esto se hizo de manera puntual a nivel de proyecto y no a través de iniciativas más amplias como políticas fiscales o de cuidado.

La sociedad civil reconoció el apoyo del PNUD para lograr el hito del país de contar por primera vez con un Ministerio de la Mujer. Fue relevante el reconocimiento otorgado al PNUD en cuanto a la promoción de la participación política de las mujeres y los avances en la prevención de la violencia política contra las mujeres mediante el fortalecimiento del Tribunal Electoral. A pesar de estos logros, el compromiso con los actores legislativos siguió siendo limitado, lo que restringió el potencial de reformas políticas y jurídicas más sistémicas en apoyo a un desarrollo basado en los derechos.

3.2 Recomendaciones

Recomendación 1: El PNUD debería aprovechar su posición de confianza con las instituciones nacionales y la legitimidad obtenida a través de la consulta ciudadana y los productos del conocimiento para apoyar reformas que mejoren la eficacia de la prestación de servicios civiles, reduzcan las desigualdades y refuercen la cohesión social.

Sobre la base de sus alianzas establecidas, el PNUD debería dar prioridad a los esfuerzos que mejoren la eficacia de la prestación de servicios civiles. Esto será especialmente importante en los territorios desatendidos y entre las poblaciones marginadas, a fin de restablecer la confianza pública y abordar las disparidades estructurales. El PNUD debería actualizar sus servicios y soluciones digitales, incluida la configuración y el aprovechamiento del potencial transformador de la inteligencia artificial, para seguir apoyando la modernización institucional.

Como parte de este apoyo, el PNUD debería ayudar al Gobierno a promover marcos de gestión y presupuestación basados en los resultados y a institucionalizar reformas que mejoren el alcance y la capacidad de recuperación del sistema de protección social. El PNUD debería fomentar la mejora de la interoperabilidad de los sistemas y el intercambio de información entre las instituciones. Dado el contexto de volatilidad económica e inestabilidad internacional, estos esfuerzos deberían basarse en datos empíricos nacionales generados a través de procesos participativos y alineados con los objetivos de desarrollo de Panamá.

Recomendación 2: El PNUD debería reforzar su función catalizadora en la promoción de resultados ambientales integrados ampliando las iniciativas de gestión del agua basadas en los ecosistemas. El PNUD debería involucrar de forma proactiva al sector privado y a las instituciones financieras para movilizar financiación mixta y alinear estos esfuerzos con los objetivos nacionales para una economía verde y azul.

En la cuenca del canal de Panamá, el PNUD debería seguir apoyando a la Autoridad del Canal de Panamá para reforzar el enfoque ecosistémico y mejorarlo haciendo uso de más innovaciones. Más allá de la cuenca del canal, el PNUD debería ampliar las iniciativas de gestión integrada de cuencas hidrográficas con un enfoque ecosistémico. Esto debería promoverse junto con esquemas de gobernanza ambiental más participativos y eficaces y una planificación del uso de la tierra más adecuada que considere el cambio climático. Sobre la base de su asociación de larga data con la Autoridad del Canal de Panamá, el PNUD puede reproducir enfoques exitosos de gobernanza de cuencas hidrográficas que promuevan la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de la tierra y la resiliencia climática. Para apoyar esta expansión, el PNUD debería involucrar proactivamente al sector privado y a las instituciones financieras para movilizar financiación mixta, vinculando a los actores nacionales con fondos ambientales verticales, como el FMAM y el Fondo Verde para el Clima (FVC). El fortalecimiento de la cooperación con el MEF y la Superintendencia de Bancos de Panamá puede acelerar aún más la adopción de instrumentos de financiación sostenible, incluidas las taxonomías y los bonos verdes. Al alinear estos esfuerzos con los objetivos nacionales en pro de una economía verde y azul, el PNUD también puede añadir valor en la promoción del turismo sostenible, las iniciativas de economía circular y la mejora de la gestión de residuos: áreas con un alto potencial de beneficios colaterales ambientales y económicos.

Recomendación 3: El PNUD debería dar prioridad a la ampliación de las capacidades nacionales para la generación de pruebas y el seguimiento de los resultados como objetivo transversal en su próximo programa. En colaboración con las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y el mundo académico, el PNUD debería fortalecer los sistemas nacionales de datos y los marcos institucionales de seguimiento y evaluación para apoyar una adopción de decisiones más inclusiva y basada en datos empíricos.

Existe un gran interés en mejorar los sistemas para medir y demostrar los resultados de las políticas y programas públicos. Esto incluye apoyar reformas institucionales que mejoren la calidad, el desglose y la interoperabilidad de los datos, así como invertir en la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y las universidades para contribuir al seguimiento y la garantía de calidad de las políticas públicas. El PNUD puede añadir más valor apoyando la modernización de los planes de estudio y desarrollando conocimientos especializados en ámbitos relacionados con su programa, como las finanzas sostenibles y la economía del cambio climático, ámbitos en los que se necesita una mayor capacidad nacional para mantener los beneficios del desarrollo a largo plazo.

Recomendación 4: El PNUD debería reforzar su apoyo a las políticas fiscales y a los programas que promueven el reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado e impulsan el empoderamiento económico de las mujeres, prestando mayor atención a la interseccionalidad. Debería ampliar su compromiso institucional con el poder legislativo para fomentar la participación política de las mujeres.

El PNUD debería ampliar su atención a las formas interrelacionadas de exclusión, que afectan en particular a las mujeres indígenas, las personas migrantes, las personas con discapacidad y las poblaciones rurales, aprovechando los puntos de entrada de su labor en materia de medio ambiente, desarrollo económico y respuesta humanitaria. Esto es especialmente relevante en zonas, como el Darién o las comarcas indígenas, donde convergen múltiples vulnerabilidades. Para potenciar su efecto catalizador, el PNUD debería promover políticas fiscales y asistenciales con una mayor perspectiva de igualdad de género, seguir incorporando la igualdad de género en todas las áreas programáticas y elevar su papel como comunicador para el desarrollo situando las voces y experiencias vividas de los grupos marginados en el centro de sus productos de conocimiento y esfuerzos de promoción. En su promoción de los derechos de la mujer y la participación política, el PNUD debería ampliar su apoyo y tener una mayor interacción y acercamiento a la rama legislativa del Gobierno y las diferentes organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este tema.

Recomendación 5: En interés común con la Sede y la ORALC para aprovechar las enseñanzas extraídas de este ciclo, el PNUD debería adoptar medidas proactivas para garantizar que sus capacidades de respuesta operacional y ejecución sigan siendo competitivas en el panorama de desarrollo de Panamá. El PNUD debería abordar los cuellos de botella operacionales, en particular los relacionados con los acuerdos institucionales.

El PNUD debe mantener su relevancia a la hora de abordar cuestiones operativas. La organización debe gestionar las expectativas y supervisar rigurosamente sus plazos de entrega y respuesta para mantener su ventaja competitiva y la eficiencia de sus procesos. A la luz de los recientes desafíos con la implementación de acuerdos institucionales globales, especialmente con las IFI, la oficina del PNUD en Panamá debe comprometerse con la Sede para clarificar roles, responsabilidades y procedimientos. Esto ayudará a salvaguardar la eficacia de los proyectos conjuntos y a garantizar que las limitaciones operativas no socaven su credibilidad ni su papel como asociado preferente. La experiencia de Panamá podría ser muy instructiva para otros países de la región y fuera de ella.

3.3 Principales recomendaciones y respuesta de la Dirección

RECOMENDACIÓN 1.

El PNUD debería aprovechar su posición de confianza con las instituciones nacionales y la legitimidad obtenida a través de la consulta ciudadana y los productos del conocimiento para apoyar reformas que mejoren la eficacia de la prestación de servicios civiles, reduzcan las desigualdades y refuercen la cohesión social.

Sobre la base de sus alianzas establecidas, el PNUD debería dar prioridad a los esfuerzos que mejoren la eficacia de la prestación de servicios civiles. Esto será especialmente importante en los territorios desatendidos y entre las poblaciones marginadas, a fin de restablecer la confianza pública y abordar las disparidades estructurales. El PNUD debería actualizar sus servicios y soluciones digitales, incluida la configuración y el aprovechamiento del potencial transformador de la inteligencia artificial, para seguir apoyando la modernización institucional.

Como parte de este apoyo, el PNUD debería ayudar al Gobierno a promover marcos de gestión y presupuestación basados en los resultados y a institucionalizar reformas que mejoren el alcance y la capacidad de recuperación del sistema de protección social. El PNUD debería fomentar la mejora de la interoperabilidad de los sistemas y el intercambio de información entre las instituciones. Dado el contexto de volatilidad económica e inestabilidad internacional, estos esfuerzos deberían basarse en datos empíricos nacionales generados a través de procesos participativos y alineados con los objetivos de desarrollo de Panamá.

Respuesta de la Dirección: Aceptada totalmente

Acción(es) clave	Plazos	Unidad(es) responsable(s)	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
1.1 Contribuir a la modernización institucional y operativa con el objetivo de mejorar la efectividad del servicio civil, con capacitaciones y cursos en línea relacionados, a fin de reducir las desigualdades y fortalecer la cohesión social.	Diciembre 2028	Representante Residente Adjunto (RRAd), Oficiales de Programa		Comenzó
1.2 Coordinar en forma continua con la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) acciones que apoyen la agenda digital y los impulsores estratégicos, tales como transformación digital basada en las personas, gobierno digital, datos abiertos, interoperabilidad en los sistemas e innovación y conectividad.	Diciembre 2028	RRAd, Oficiales de Programa		Comenzó

Recomendación 1 (cont.)

1.3 Continuar con la asistencia técnica al proyecto de presupuestación basada en los resultados y el fortalecimiento institucional para la política pública del MEF.	Diciembre 2026	RRAd, Oficiales de Programa		Comenzó
1.4 Trabajar de la mano con el Ministerio de Desarrollo Social el tema de protección social, con enfoque en la pobreza en territorios, y empezar con la aplicación del índice de pobreza multidimensional en territorios indígenas.	Diciembre 2026	RRAd, Oficiales de Programa		Comenzó

RECOMENDACIÓN 2.

El PNUD debería reforzar su función catalizadora en la promoción de resultados ambientales integrados ampliando las iniciativas de gestión del agua basadas en los ecosistemas. El PNUD debería involucrar de forma proactiva al sector privado y a las instituciones financieras para movilizar financiación mixta y alinear estos esfuerzos con los objetivos nacionales para una economía verde y azul.

En la cuenca del canal de Panamá, el PNUD debería seguir apoyando a la Autoridad del Canal de Panamá para reforzar el enfoque ecosistémico y mejorarlo haciendo uso de más innovaciones. Más allá de la cuenca del canal, el PNUD debería ampliar las iniciativas de gestión integrada de cuencas hidrográficas con un enfoque ecosistémico. Esto debería promoverse junto con esquemas de gobernanza ambiental más participativos y eficaces y una planificación del uso de la tierra más adecuada que considere el cambio climático. Sobre la base de su asociación de larga data con la Autoridad del Canal de Panamá, el PNUD puede reproducir enfoques exitosos de gobernanza de cuencas hidrográficas que promuevan la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de la tierra y la resiliencia climática. Para apoyar esta expansión, el PNUD debería involucrar proactivamente al sector privado y a las instituciones financieras para movilizar financiación mixta, vinculando a los actores nacionales con fondos ambientales verticales, como el FMAM y el FVC. El fortalecimiento de la cooperación con el MEF y la Superintendencia de Bancos de Panamá puede acelerar aún más la adopción de instrumentos de financiación sostenible, incluidas las taxonomías y los bonos verdes. Al alinear estos esfuerzos con los objetivos nacionales en pro de una economía verde y azul, el PNUD también puede añadir valor en la promoción del turismo sostenible, las iniciativas de economía circular y la mejora de la gestión de residuos: áreas con un alto potencial de beneficios colaterales ambientales y económicos.

Respuesta de la Dirección: Aceptada totalmente

Acción(es) clave	Plazos	Unidad(es) responsable(s)	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
2.1 Continuar con la asistencia técnica y administrativa en la gestión integrada de la cuenca del canal de Panamá, fortaleciendo el enfoque ecosistémico, la coordinación interinstitucional y replicar la gobernanza ambiental y participativa para la planificación territorial. Diseñar el nuevo proyecto para la cuenca hidrográfica de Río Indio.	Diciembre 2026	RRAd, Oficiales de Programa, Seguimiento y evaluación (SyE)		Comenzó
2.2 Responder afirmativamente la solicitud del Ministerio de Ambiente del 3 de julio de 2025 de que el PNUD actuara en calidad de entidad acreditada ante el FVC para la presentación de una propuesta de financiamiento bajo la nueva política de Pago por Resultados para REDD+.	Marzo 2026	RRAd, Oficiales de Programa, SyE		Comenzó
2.3 Trabajar de la mano con el Gobierno nacional para que Panamá alcance un crecimiento económico inclusivo, bajo en carbono y resiliente al clima, a la vez que salvaguarda el capital natural y reduce las vulnerabilidades. Promover un modelo económico inclusivo y la distribución de la riqueza; prácticas sostenibles de producción y consumo y nuevas tecnologías en armonía con el medio ambiente, así como la conservación y restauración de los ecosistemas y el uso sostenible de la biodiversidad del país.	Diciembre 2027	RRAd, Oficiales de Programa		Comenzó

RECOMENDACIÓN 3.

El PNUD debería dar prioridad a la ampliación de las capacidades nacionales para la generación de pruebas y el seguimiento de los resultados como objetivo transversal en su próximo programa. En colaboración con las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y el mundo académico, el PNUD debería fortalecer los sistemas nacionales de datos y los marcos institucionales de seguimiento y evaluación para apoyar una adopción de decisiones más inclusiva y basada en datos empíricos.

Existe un gran interés en mejorar los sistemas para medir y demostrar los resultados de las políticas y programas públicos. Esto incluye apoyar reformas institucionales que mejoren la calidad, el desglose y la interoperabilidad de los datos, así como invertir en la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y las universidades para contribuir al seguimiento y la garantía de calidad de las políticas públicas. El PNUD puede añadir más valor apoyando la modernización de los planes de estudio y desarrollando conocimientos especializados en ámbitos relacionados con su programa, como las finanzas sostenibles y la economía del cambio climático, ámbitos en los que se necesita una mayor capacidad nacional para mantener los beneficios del desarrollo a largo plazo.

Respuesta de la Dirección: Aceptada totalmente

Acción(es) clave	Plazos	Unidad(es) responsable(s)	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
3.1 Contribuir en su próximo programa al desarrollo de instituciones sólidas, transparentes y centradas en las personas. Esto incluye acompañar al Gobierno en sus esfuerzos por modernizar los marcos institucionales, mejorar la eficiencia del sector público y ampliar el uso de datos y herramientas digitales para fortalecer la planificación, la prestación de servicios y la implementación de políticas. Estos esfuerzos se basarán en la evidencia y se centrarán en permitir que las instituciones públicas lleguen a las personas históricamente desatendidas en zonas rurales y urbanas. El fortalecimiento institucional también incluirá el desarrollo de capacidades específicas, la reforma de los sistemas y la promoción de la coordinación interinstitucional y la interoperabilidad a nivel nacional y local, para garantizar una presencia estatal más coherente y receptiva.	Diciembre 2027	RRAd, Oficiales de Programa		Comenzó

Recomendación 3 (cont.)

3.2 Reforzar la recogida y el análisis de datos para los procesos de evaluación de las iniciativas, los proyectos y programas apoyados y asistidos por el PNUD.	Diciembre 2027	Oficiales de Programa, Coordinadores de proyectos, SyE		Comenzó
3.3 Dar seguimiento a la estrategia de alianzas y movilización de recursos para 2026-2030 mediante las reuniones de la Dirección y representantes de la cartera de proyectos.	Diciembre 2025	Representante Residente (RR), RRAd, Oficiales de Programa, Especialistas de Comunicación y SyE	Junto con el RR, se realiza un seguimiento de las reuniones con las contrapartes nacionales y las IFI.	Comenzó

RECOMENDACIÓN 4.

El PNUD debería reforzar su apoyo a las políticas fiscales y a los programas que promueven el reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado e impulsan el empoderamiento económico de las mujeres, prestando mayor atención a la interseccionalidad. Debería ampliar su compromiso institucional con el poder legislativo para fomentar la participación política de las mujeres.

El PNUD debería ampliar su atención a las formas interrelacionadas de exclusión, que afectan en particular a las mujeres indígenas, las personas migrantes, las personas con discapacidad y las poblaciones rurales, aprovechando los puntos de entrada de su labor en materia de medio ambiente, desarrollo económico y respuesta humanitaria. Esto es especialmente relevante en zonas, como el Darién o las comarcas indígenas, donde convergen múltiples vulnerabilidades. Para potenciar su efecto catalizador, el PNUD debería promover políticas fiscales y asistenciales con una mayor perspectiva de igualdad de género, seguir incorporando la igualdad de género en todas las áreas programáticas y elevar su papel como comunicador para el desarrollo situando las voces y experiencias vividas de los grupos marginados en el centro de sus productos de conocimiento y esfuerzos de promoción. En su promoción de los derechos de la mujer y la participación política, el PNUD debería ampliar su apoyo y tener una mayor interacción y acercamiento a la rama legislativa del Gobierno y las diferentes organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este tema.

Respuesta de la Dirección: Aceptada totalmente

Acción(es) clave	Plazos	Unidad(es) responsable(s)	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
4.1 Incluir en el nuevo programa para el país, productos que incluyan la protección social y la prestación de servicios sociales básicos y la atención a la población en situación de vulnerabilidad. El PNUD ampliará su cooperación técnica, generando insumos analíticos de alta calidad y herramientas operativas para fundamentar los marcos regulatorios y los mecanismos institucionales. Esto se basará en la colaboración continua con actores nacionales clave, incluido el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la Secretaría Técnica del Gabinete Social, la Secretaría Nacional de Discapacidad, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental y organizaciones de personas con discapacidad.	Diciembre 2027	RR, RRAd, Oficiales de Programa, Especialistas de Género y SyE		Comenzó
4.2 Colaborar con el Tribunal Electoral para fortalecer la capacidad de monitoreo de los derechos políticos de las mujeres y coliderar la estrategia de comunicación para promover la paridad democrática, amplificar la voz de las mujeres y combatir la violencia mediática y la desinformación, aplicando la inteligencia artificial.	Diciembre 2029	RR, RRAd, Oficiales de Programa, Especialistas de Género		Comenzó
4.3 Diseñar la estrategia de género del PNUD para 2026-2030 con un plan de acción y una estrategia de comunicación de resultados.	Diciembre 2026	RR, RRAd, Oficiales de Programa, Especialistas de Género y SyE		Comenzó

RECOMENDACIÓN 5.

En interés común con la Sede y la ORALC para aprovechar las enseñanzas extraídas de este ciclo, el PNUD debería adoptar medidas proactivas para garantizar que sus capacidades de respuesta operacional y ejecución sigan siendo competitivas en el panorama de desarrollo de Panamá. El PNUD debería abordar los cuellos de botella operacionales, en particular los relacionados con los acuerdos institucionales.

El PNUD debe mantener su relevancia a la hora de abordar cuestiones operativas. La organización debe gestionar las expectativas y supervisar rigurosamente sus plazos de entrega y respuesta para mantener su ventaja competitiva y la eficiencia de sus procesos. A la luz de los recientes desafíos con la implementación de acuerdos institucionales globales, especialmente con las IFI, la oficina del PNUD en Panamá debe comprometerse con la Sede para clarificar roles, responsabilidades y procedimientos. Esto ayudará a salvaguardar la eficacia de los proyectos conjuntos y a garantizar que las limitaciones operativas no socaven su credibilidad ni su papel como asociado preferente. La experiencia de Panamá podría ser muy instructiva para otros países de la región y fuera de ella.

Respuesta de la Dirección: Aceptada totalmente

Acción(es) clave	Plazos	Unidad(es) responsable(s)	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
5.1 Compartir con la Sede las experiencias de implementación de proyectos financiados con préstamos de las IFI para ayudar a mejorar y a operativizar los acuerdos globales en el terreno (sistematizaciones de experiencias en los proyectos Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo [MECSE] y el ITSE).	Diciembre 2026	RRAd, Oficiales de Programa, Coordinadores de proyectos		Comenzó
5.2 Realizar solicitud expresa a la Sede (ORALC, Oficina de Servicios de Gestión, Oficina de Relaciones Externas y Promoción) a partir de las limitaciones que ha tenido la oficina del PNUD en Panamá para operativizar los acuerdos globales y regionales con las IFI a fin de lograr la efectiva implementación de los proyectos solicitados por las contrapartes nacionales.	Diciembre 2027	RR, RRAd, Oficiales de Programa, Gerente de Operaciones		Comenzó

* El estado de ejecución se controla en la base de datos del Centro de Recursos de Evaluación (CRE).

ANEXOS

Los anexos del informe (que se enumeran a continuación) pueden consultarse en el sitio web del Centro de Recursos de Evaluación de la Oficina Independiente de Evaluación, en la siguiente dirección: https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/24812.

Anexo 1. Términos de referencia de la evaluación

Anexo 2. Marco de evaluación

Anexo 3. Listado de proyectos revisados

Anexo 4. Documentación y bibliografía

Anexo 5. Actores e instituciones consultados

Anexo 6. Calificación del desempeño del programa para el país

Anexo 7. Situación de los indicadores de resultados y productos del DPP

Anexo 8. Análisis geográfico del programa para el país

Anexo 9. Análisis financiero del programa para el país

Oficina Independiente de Evaluación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Oficina Independiente de Evaluación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One UN Plaza, DC1-20th Floor
Nueva York, NY 10017, EE. UU.
Tel.: +1(646) 781 4200

/www.undp.org/evaluation
/UNDP_Evaluation
/evaluationoffice
/undp-ieo

Evaluaciones para un #PNUDmásfuerte