**EVALUACIÓN DE UNDAF EN PANAMÁ 2007-2010**

# INFORME FINAL

# Presentado a la

# Oficina del Coordinador Residente

# Equipo de evaluación:

# Oscar Yujnovsky, consultor internacional, jefe de equipo

# Humberto Linero, consultor nacional

Noviembre 2010

**INDICE**

Pág.

**SIGLAS Y ABREVIATURAS** 3

**RESUMEN EJECUTIVO** 5

**INTRODUCCIÓN**

1. **Antecedentes** 13
2. **Contexto nacional** 14
3. **Objetivos de la evaluación** 15
4. **Alcance de la evaluación** 15
5. **Enfoque y metodología de la evaluación** 16

**HALLAZGOS** 18

1. **Posicionamiento estratégico del SNU en Panamá** 18
2. **Diseño del UNDAF** 19
3. **Implementación del UNDAF – Contribución a efectos** 21
4. **Mecanismo de gestión del UNDAF** 26

**CONCLUSIONES** 29

**RECOMENDACIONES** 31

**LECCIONES APRENDIDAS** 32

**ANEXO I**

**Cuadro 1** 34

**Cuadro 2** 37

**Cuadro 3** 38

**ANEXO III – Análisis de la utilización de la GbR** 42

**ANEXO IV – Programas conjuntos** 44

**ANEXO V – Lista de entrevistados** 46

**ANEXO VI – Guía de entrevista** 47

**ANEXO VII – Términos de referencia** 49

**SIGLAS Y ABREVIATURAS**

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ANAM Autoridad Nacional del Ambiente

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BM Banco Mundial

CCA Common Country Assessment – Evaluación Común de País

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CINUP Centro de Información de las Naciones Unidas en Panamá

CR Coordinador Residente

Ex-Com UNDG Executive Committee (Integra PNUD, FNUAP, UNICEF y PMA)

FAO Organización para la Agricultura y la Alimentación

FIDA Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FNUAP Fondo de las Naciones Unidas para la Asistencia a la Población

GBR Gestión basada en resultados

HACT Enfoque Armonizado de Transferencias de Efectivo

IFIs Instituciones Financieras Internacionales (siglas en inglés)

INAMU Instituto Nacional de la Mujer

ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio

MANUD Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF en inglés)

M&E Monitoreo y Evaluación

MEDUCA Ministerio de Educación

MEF Ministerio de Economía y Finanzas

MIDA Ministerio de Agricultura

MIDES Ministerio de Desarrollo Social

MINSA Ministerio de Salud

MINGOB Ministerio de Gobierno y Justicia

OACDH Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

OMS Organización Mundial de la Salud

OMT Organización Mundial de Turismo

ONG Organismo no Gubernamental

ONU Organización de las Naciones Unidas

ONUDI Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

ONUSIDA Organización de las Naciones Unidas para el VIH/SIDA

OCR Oficina del Coordinador Residente

OIT Organización Internacional del Trabajo

ONUDD Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y Delitos

ONUSIDA Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

OPS Organización Panamericana de la Salud

OSC Organización de la Sociedad Civil

PMA Programa Mundial de Alimentos

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

RC Resident Coordinator - Coordinador Residente

SENAPAN Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nutricional

SIDA Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida

SINAPROC Sistema Nacional de Protección Civil

SNU Sistema de las Naciones Unidas

UNCT United Nations Country Team (en inglés); Equipo de coordinación de las Naciones Unidas en el país

UNDAF United Nations Development Assistance Framework

UNDG United Nations Development Group; Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UN-HABITAT Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez

UNIFEM Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer

USAID United States Agency for International Development

F-VAW Fondo de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

VIH Virus de Inmunodeficiencia humana

**RESUMEN EJECUTIVO**

Este informe es el resultado de la evaluación del UNDAF 2007-2010 de Panamá, cuyos objetivos son evaluar el progreso logrado hacia los efectos y productos mediante el trabajo conjunto de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y sus grupos de trabajo, según su relevancia, eficacia, eficiencia y sustentabilidad en relación con los planes nacionales, evaluar el funcionamiento del mecanismo de gestión y efectuar recomendaciones y destacar las lecciones aprendidas, a fin de que sirvan como insumos relevantes para la formulación del siguiente UNDAF y para otros países.

El alcance de la evaluación comprende el trabajo conjunto de las agencias del SNU, no sus programas individuales. La metodología se basa en el relevamiento y análisis de un conjunto de indicadores relevantes tanto cuantitativos como cualitativos obtenidos a partir de la revisión de la documentación disponible y entrevistas con representantes y altos funcionarios de los organismos del SNU, puntos focales de evaluación y responsables de áreas temáticas, así como funcionarios del gobierno y representantes de la sociedad civil.

La falta de información de indicadores de efecto en la matriz de resultados del UNDAF Panamá ha dificultado evaluar las contribuciones del SNU a cambios de desarrollo a mediano plazo (efectos). Por ello, fue preciso construir una matriz ejemplo estimando los valores de indicadores de efecto a fin de medir resultados significativos del UNDAF y servir de guía como lección aprendida.

El trabajo fue realizado por un consultor internacional y un consultor nacional con una duración de sólo 13 días de duración.

**HALLAZGOS**

1. **Posicionamiento estratégico del SNU en Panamá**

Los entrevistados coinciden en que el SNU mantiene una importante posición estratégica en Panamá, por sus ventajas comparativas, que incluyen su neutralidad, capacidad de convocatoria, capacidad de respuesta a situaciones críticas y el acceso que brinda a redes de conocimiento. Las contrapartes del gobierno entrevistadas consideraron positivamente la capacidad del SNU de brindar apoyo a las estrategias nacionales. Estudios como el de prevención de VIH-SIDA y las acciones de UNICEF en matera prevención de este flagelo en niños, por ejemplo, evidencian la capacidad del Sistema para aportar en el rediseño de las políticas públicas. Igualmente señalaron su aporte en materia de transferencia de conocimientos para la innovación tecnológica en el propio gobierno, como sucede en el caso de los programas con el SENACYT y la Secretaría de Innovación Tecnológica de la Presidencia. En 2007 y la primera mitad de 2008, el SNU participó activamente en los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, actuando el PNUD como facilitador del Diálogo Nacional que culminó en dichos acuerdos. El período electoral introdujo una pausa hasta la asunción del nuevo gobierno, el 1 de julio de 2009, cuando se abrió un lógico período de transición en el cual el SNU comenzó a responder a las nuevas demandas y se prepara para un proceso de planeación integrado con las prioridades nacionales para el nuevo ciclo del UNDAF.

1. **Diseño del UNDAF**

El UNDAF 2007-2011 fue preparado por 12 organismos, fondos y programas del SNU que tienen actividades en Panamá, mediante un proceso de reflexión conjunta de un año de duración con la representación del Gobierno y de algunas organizaciones de la sociedad civil. El proceso tomó en cuenta el informe del avance hacia los Objetivos del Milenio (ODM), el CCA, la estrategia de desarrollo económico y social del gobierno y los resultados de los diálogos mantenidos en talleres de trabajo. De este modo se acordaron las áreas de la cooperación para contribuir a cerrar las brechas del país con un enfoque de derechos humanos y con el compromiso de avanzar hacia los ODM.

La formulación del UNDAF implicó un arduo y legítimo proceso de armonización entre las agencias y con el gobierno para incorporar al marco de programación las respectivas visiones, prioridades e intereses. Contempló los tres elementos que se consideran claves: (a) la participación del Gobierno, (b) los ejes críticos que han de guiar la programación y (c) la programación hacia efectos según una orientación de gestión basada en resultados. Funcionarios del gobierno señalaron que el proceso marcó un hito en la forma de definir las intervenciones de cooperación en el país, al lograr una alineación de la cooperación con la estrategia nacional, cambiando desde una cooperación en base a agencias individuales a un enfoque estratégico integral que contempla las necesidades de cooperación de cada institución gubernamental y el aporte que cada uno de los organismos del SNU puede brindar; la actualización de la orientación del gobierno hacia los ODM; el manejo de un modelo para el establecimiento de prioridades; y la enseñanza al interior del gobierno del valor de la importancia de contar con una unidad jerarquizada responsable de la cooperación internacional.

A pesar de satisfacer los criterios generales de la Gestión basada en resultados, existen problemas en cuanto a su aplicación. Los enunciados de los efectos y productos de la Matriz de Resultados no corresponden en su gran mayoría a los conceptos de la GbR y por ello dificultan el establecimiento de indicadores y la identificación de los productos directamente relacionados con los efectos. Estos problemas, que se repiten en la revisión que efectuó el SNU de la matriz de resultados en 2008, implican una limitación importante, tanto desde el punto de vista estratégico como gerencial para el monitoreo, al crear ambigüedad en cuanto al resultado que se quiere obtener. La GbR es una herramienta para avanzar hacia el <ONE-UN> a partir de una cooperación orientada hacia efectos, que un organismo solo no podría lograr.

1. **Implementación del UNDAF - Contribuciones a efectos**

Según los entrevistados, la puesta en marcha del marco del UNDAF implicó un gran esfuerzo al Coordinador Residente y al SNU para utilizarlo como instrumento de programación y seguimiento ya que exigió realizar revisiones de contenido y de forma a fin de incorporar las nuevas intervenciones que no figuraban en el diseño inicial. De este modo, el SNU de Panamá utilizó el marco de resultados del UNDAF como un instrumento flexible de acuerdo con las nuevas prioridades que exigía la realidad nacional y efectuó una revisión del mismo en 2008. El gobierno participó en dicho ejercicio (Gabinete Social y Cancillería).

El marco revisado de resultados muestra un progreso en focalización en término de efectos y un menor número de las contribuciones de las agencias a productos y efectos. Sin embargo, todavía permanecen los problemas antes citados en cuanto a la aplicación de los conceptos de la gestión basada en resultados.

La matriz construida por la misión de evaluación facilitó la identificación de las contribuciones significativas del SNU a Panamá:

Reducción de la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso, (Área 1 del UNDAF)

El SNU ha contribuido a:

* La ampliación del debate y mayor cobertura de la información sobre desarrollo humano y cuestiones temáticas relevantes para el desarrollo humano en Panamá mediante informes y estudios
* La ampliación del sistema estadístico nacional con datos relativos a la salud sexual y reproductiva necesarios para políticas de población.
* La puesta en marcha por el Gobierno del sistema de protección social dirigido a poblaciones en situación de extrema pobreza, denominado Red de Oportunidades, efectos vinculados con la promoción de la inclusión de poblaciones vulnerables, particularmente la población indígena
* La reducción de la desnutrición en el país junto con los organismos del Gobierno; los centros de atención primaria se concentran en la prevención y atención de la desnutrición con especial atención a las poblaciones vulnerables, aunque el esfuerzo no ha producido todavía los frutos esperados en el caso de las poblaciones indígenas. Un hito importante ha sido el hecho de que Panamá haya alcanzado la certificación internacional como país libre de los desórdenes por deficiencia de yodo.

Garantías sociales básicas para el ejercicio de los Derechos Humanos (Área 2 del UNDAF):

* Efectos netos de reducción de tasas de mortalidad materna e infantil y mejora de otros indicadores de salud mediante la asistencia técnica al Plan Estratégico de reducción de la mortalidad y morbilidad materna y perinatal 2006-2009.

Modernización del Estado y reforma del Sector Público (Área 3 del UNDAF):

* Contribución al Diálogo Nacional de la Concertación para el Desarrollo en 2007 y la ejecución de los acuerdos para ayudar a resolver diferendos políticos y sociales y lograr acuerdos multisectoriales en temas tan relevantes para Panamá como la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, la Caja del Seguro Social y el Mecanismo de Seguimiento y Verificación de los Acuerdos y su funcionamiento.
* Propuesta de reforma al régimen electoral mediante estudios y asistencia técnica al Tribunal Electoral.
* Avance en la conceptualización de la seguridad ciudadana con un enfoque amplio que enfatiza la prevención de la violencia, habiendo iniciado el funcionamiento de Observatorios de violencia de género en 3 municipios y próximo a instalarse el Observatorio de Seguridad Ciudadana en la Cámara de Comercio e Industria.

Además, la misión de evaluación ha comprobado la utilización por el SNU de los temas prioritarios de las Naciones Unidas tanto como sector como en acciones transversales en áreas sustantivas. El enfoque de derechos humanos, especialmente en la protección de las mujeres, adolescentes, la infancia, poblaciones indígenas, poblaciones rurales en situación de pobreza y poblaciones refugiadas. Las agencias del SNU han actuado en la promoción de la equidad de género, tanto en el apoyo a sistemas de información, el informe que el gobierno ha presentado sobre la CEDAW a través del Ministerio de Relaciones Exteriores o los trabajos dirigidos a la eliminación de la violencia contra la mujer. Asimismo, el desarrollo de capacidades se halla integrado a las intervenciones del SNU, mediante el desarrollo institucional de organismos del Estado (Secretarías de Metas y de Innovación Gubernamental, Suprema Corte de Justicia, INADEH), como a través de la capacitación de grupos de mujeres, adolescentes, jóvenes o de comunidades de poblaciones rurales, indígenas o afro descendientes, vinculados con la superación de problemas de desigualdad social, A solicitud del gobierno, UNICEF. OPS/OMS y UNFPA han capacitado personal y transferido sistemas de gestión al Ministerio de Salud.

Se observa un avance en cuanto al grado de integración de los organismos del SNU, indicado tanto por los programas conjuntos (programación e implementación), como mediante la coordinación. Ejemplos: participación del SNU en el Diálogo Nacional; coordinación OPS/OMS, UNICEF, PMA en la Reducción de la desnutrición y estos mismos organismos con FAO en Seguridad alimentaria.

1. **Mecanismo de gestión del UNDAF**

El mecanismo de gestión del UNDAF está compuesto por el Coordinador Residente y su oficina, el Equipo de País (UNCT) integrado por los representantes de los organismos, fondos y programas del SNU con intervenciones de cooperación en Panamá; un equipo técnico UNDAF (GT UNDAF), los puntos focales de las áreas de trabajo y 12 grupos temáticos y los coordinadores de programas conjuntos.

El Equipo de país tiene un documento constitutivo y reglas de funcionamiento. Sin embargo, el Coordinador Residente no tiene comando gerencial, su herramienta es la persuasión y la negociación. El Coordinador Residente ha ejercido un liderazgo democrático e incluyente, buscando estimular la participación de los representantes y personal de los organismos del SNU a los fines de incorporar la visión y propósitos de las Naciones Unidas y una misión compartida del grupo. En el proceso UNDAF de Panamá operó un sistema democrático de decisiones, participativo y consensual. Los miembros del UNCT pudieron discutir temas sustantivos, planificar y evaluar tareas, resolver temas administrativos e incluso participar en las decisiones sobre comunicación y la agenda de capacitaciones. Este sistema participativo permitió que se produjesen los cambios y ajustes al UNDAF y se mejorase el mecanismo de monitoreo y control de avances.

En cuanto a la gestión estratégica, el UNCT trató los temas específicos del proceso UNDAF, asuntos temáticos y los posibles aportes conjuntos, el avance hacia los ODM, la información al gobierno y los avances en resultados/producto y la reprogramación del UNDAF incluyendo las lecciones aprendidas.

En cuanto a la gestión operativa, se efectuó una asignación voluntaria de roles, coordinadores de áreas y puntos focales. Se discutió acerca de la participación de las agencias no residentes y de las oficinas regionales en el Equipo de País, los planes de trabajo y cuestiones administrativas.

**CONCLUSIONES**

**Relevancia**

* El Marco de resultados del UNDAF Panamá se alinea totalmente con las estrategias y prioridades nacionales en el período analizado, con los ODM y los cinco principios de las Naciones Unidas.
* El Gobierno participó en el proceso de formulación y ejecución.
* El trabajo coordinado y conjunto de los organismos del SNU, organismos del gobierno y otros aliados contribuyó a efectos importantes para el desarrollo del país
* El marco se orienta hacia efectos y respeta el modelo de gestión basada en resultados
* Desde el punto de vista de las Naciones Unidas, se ha dado un cambio significativo de avance en el trabajo coordinado y conjunto de los organismos del SNU.
* Funcionarios gubernamentales expresaron que el proceso UNDAF con su orientación hacia resultados, ha motivado a adoptar el mismo modelo en la gestión pública.

**Eficacia**

* El diseño del UNDAF contempló los tres elementos que se consideran claves en todo proceso UNDAF: (a) la participación del Gobierno, (b) los ejes críticos que han de guiar la programación y (c) la programación hacia efectos según una orientación de gestión basada en resultados. En cuanto a la GbR, los errores técnicos dificultaron el trabajo conjunto de las agencias por no contar con un lenguaje común en lo referente a definiciones de efectos y productos.
* El SNU ha efectuado contribuciones significativas al avance hacia los efectos gracias a sus ventajas comparativas, su facilitación al acceso a redes amplias y especializadas de conocimiento en materia de desarrollo humano y al aporte de sus capacidades en múltiples sectores y temas del desarrollo.
* El uso combinado de varias estrategias han contribuido a los avances hacia efectos. La abogacía y el diálogo político han contribuido a la promulgación de leyes como las derivadas de los acuerdos de la concertación para el desarrollo; asimismo, la asociación con otros actores se ha dado a múltiples niveles, como el caso de la cooperación española, que han permitido abordar temas prioritarios del desarrollo de Panamá.
* El trabajo conjunto entre organismos del SNU y las instituciones gubernamentales ha tenido aportes importantes en las contribuciones del SNU, en los programas de VIH/SIDA y en la salud, particularmente en nutrición y atención materna infantil. Los incentivos de financiamiento del F-ODM han permitido dar un salto cualitativo hacia programas conjuntos. Siempre queda un largo camino por recorrer en materia del trabajo conjunto y la integración de agendas y recursos hacia resultados compartidos.
* Los programas impulsados por el SNU responden a los mandatos de las agencias y del UNDAF en cuanto a utilizar el enfoque de derechos humanos, el enfoque de género y el desarrollo de capacidades, ya sea como sectores o como temas transversales. Constituye un desafío la transversalización de género y del desarrollo de capacidades de modo completo en los procesos.
* La orientación a resultados ha sido un instrumento metodológico que ha guiado las acciones hacia el logro de los efectos y ha permitido una mayor focalización y coordinación entre los organismos; el perfeccionamiento de este proceso no deja de ser un desafío que el SNU ha de afrontar. Este desafío se da en dos niveles, en el plano técnico en lo referente a la utilización de la GbR y, por otro lado, en la asunción de la cultura común del One-UN.
* Con respecto a la cultura común, debe señalarse que muchos representantes y funcionarios de agencias manifestaron su entusiasmo por el trabajo compartido con otras agencias de las Naciones Unidas, valorando el proceso UNDAF como un logro.
* El monitoreo y la evaluación del UNDAF por el Equipo de País, permitió la introducción de ajustes a los planes iniciales para adecuarse a los cambios de la realidad nacional y ha sido un instrumento central para la coordinación del SNU. La mejora y perfeccionamiento de estos instrumentos, así como la integración del monitoreo individual de los organismos en un sistema único y la participación de instituciones como el MEF y el MRE, es otro de los desafíos del Equipo de País.

**Eficiencia**

* El alcance de la evaluación no ha permitido efectuar un análisis de costo-efectividad de los programas impulsados por el SNU. Es posible inferir un avance positivo a través de un trabajo más coordinado de las agencias.
* En cuanto a los costos, los denominados “Programas conjuntos” permiten el aprovechamiento de economías mediante la programación e implementación de compras y utilización de insumos comunes (consultores, sistema informático). Estas economías de costo también pueden obtenerse mediante la coordinación (Área de nutrición).
* Por el lado de los beneficios, la articulación de las agencias en un trabajo coordinado permite ampliar los conocimientos para definir mejor estrategias y acciones de cooperación.
* Algunos programas han sufrido retrasos debido a las dificultades encontradas al inicio de la puesta en marcha, donde se requiere promover la participación de múltiples organizaciones. Otros programas encontraron dificultades para llevar a cabo sus acciones en provincias y zonas indígenas en los que influyen factores culturales y de accesibilidad.

**Sustentabilidad**

* En cuanto al SNU, la experiencia muestra que ha existido un sentimiento de pertenencia, entusiasmo y dedicación al trabajo conjunto y hacia una visión común que puede brindar sostenibilidad en acciones conjuntas en el futuro.
* En cuanto a la sustentabilidad de los resultados, el desarrollo de capacidades ha sido un objetivo del UNDAF, según lo muestran los productos realizados. Sus ejes han sido el desarrollo institucional, la creación de sistemas de información y la capacitación, tal como se reflejan las matrices de monitoreo de las tres áreas de cooperación.
* En el nivel institucional merecen citarse las contribuciones del SNU en la reforma del Ministerio de Desarrollo Social y del Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano, donde además de la capacitación individual se crearon nuevos marcos institucionales y legales para el funcionamiento estable de los organismos

**RECOMENDACIONES**

* El gobierno debe participar en todo el proceso UNDAF. En Panamá sería importante mantener informados de modo continuo a distintos organismos del gobierno del progreso hacia los efectos y productos: no sólo a la Dirección de Cooperación Internacional del MEF, sino también a las dos direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (organismos y cooperación técnica), así como a la Secretaría del Gabinete Social.
* Igualmente, es importante validar el proceso mediante la participación de organismos del sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil.
* Sería conveniente formalizar un ciclo fijo de revisiones conjuntas con el Gobierno de Panamá y la sociedad civil para asegurar la adecuación de los planes a las realidades nacionales y hacer del UNDAF un instrumento flexible de cooperación; ese proceso aseguraría el alineamiento con el Gobierno y la sociedad civil y mantendría integrado los esfuerzos conjuntos de todos los actores. Ese ciclo podría ser semestral en lugar de anual para efectuar un monitoreo hacia el logro de resultados.
* Es conveniente que la elaboración del UNDAF 2012-2015 considere la presente evaluación para la formulación del mismo, especialmente en todo lo relativo a la GBR y la Matriz de M&E.
* Agregar dentro del proceso del CCA un análisis de resultados del UNDAF anterior y cómo las áreas cubiertas y los avances siguen siendo o no prioridades del país para que los productos a desarrollar partan de los logros anteriores.
* La participación de los organismos no residentes en las sesiones de seguimiento vía virtual y la coordinación a través del coordinador temático permitirían mayor efectividad de la participación de los organismos no residentes pues se mantendrían actualizados y su aporte se alinearía con los compromisos acordados.
* Abordar la formulación del UNDAF 2012-2015 según la nueva guía del UNDG, que presenta un formato útil de matriz de resultados.
* Incorporar en las matrices de seguimiento y evaluación los elementos que se han identificado como faltantes (enunciados de efectos más precisos, indicador de línea de base con sus valores, indicadores de efecto con sus valores, columna de supuestos y riesgos, columna de asociados con sus respectivos roles), a fin de no sólo efectuar el seguimiento por productos sino fundamentalmente por efectos y asimismo facilitar la evaluación conjunta con el gobierno de Panamá.
* El equipo de las agencias y las instituciones que participa en la elaboración del UNDAF debería conocer la metodología, los conceptos, las actividades y el cronograma que envuelven la elaboración del UNDAF. Si fuera necesario se deberían realizar talleres previos de nivelación conceptual y metodológica antes de iniciar el proceso, para asegurar eficacia y eficiencia tanto del proceso como durante el desarrollo de las actividades.
* La estructura organizativa del UNDAF ha demostrado ser adecuada para efectuar el M&E y hacer los ajustes a los cambios del entorno nacional, se recomienda mantener este enfoque en los próximos UNDAF.
* En cuanto a la gestión estratégica, en el futuro se debería aplicar el proceso explicado que ha seguido el CT en esta materia y perfeccionarlo con los cambios recomendados en materia de M&E y sistemas de información, esto es, establecer un sistema de información que integre los sistemas de planeación y M&E de los distintos organismos del SNU como parte integral del sistema de planeación y M&E del UNDAF.
* Es conveniente que las sesiones de seguimiento del UNDAF incorporen formalmente un diagnóstico de fortalezas y debilidades que apoyan o limitan la ejecución del UNDAF, acompañado de un plan de acción, el cual debe formar parte de las próximas revisiones para asegurar la eficacia y eficiencia.

**LECCIONES APRENDIDAS**

* En la medida en que Panamá es uno de los pocos países de la región que ha llevado a cabo una evaluación del UNDAF, las lecciones aprendidas del ejercicio cobran una importancia especial.
* Es importante establecer un mecanismo formal que permita adecuar los planes y recursos del UNDAF a los cambios de prioridades y realidades nacionales, no sólo al nivel país sino a todos los niveles de ONU involucrados.
* Es necesario también definir un mecanismo formal para la revisión del UNDAF con el gobierno cuando se produce un cambio de gobierno, para permitir la continuidad y empoderamiento que faciliten las relaciones y la culminación del UNDAF en progreso. El debate del ciclo de gobierno vs una visión de estado podría conciliarse con este proceso.
* Si el sistema de M&E aumentara la frecuencia de seguimiento entre el SNU y representantes claves del gobierno, se tendría un espacio no sólo de alineación de prioridades, sino de enfoques y conceptos.
* El trabajo conjunto de las agencias en el UNDAF no es sólo una cuestión instrumental de gerencia (utilización de la GbR), sino que requiere un avance hacia una cultura común del One-UN en el espíritu de la reforma de las Naciones Unidas. Un lenguaje común en conceptos y enfoques facilita la comunicación y una gestión eficaz hacia resultados compartidos.
* La unificación de conceptos de la GbR, el manejo de los instrumentos y la validación con terceros irán creando una cultura de resultados y de trabajo en equipo.
* La formulación del UNDAF, desde la perspectiva de la GBR, mejoraría si antes de la versión final se somete al escrutinio de especialistas en GBR y de cada una de las líneas transversales.
* El trabajo conjunto y el “delivery as One” se verían fortalecidos de existir instrumentos como:
  + Un sistema de evaluación del desempeño, de todos los actores del SNU involucrados localmente con los resultados deseados, alineado con el UNDAF.
  + Un sistema de información que integrase los sistemas de planeación y M&E de los distintos organismos del SNU como parte integral del sistema de planeación y M&E del UNDAF. Se fortalecería el concepto de sistema en redes con nodos independientes y permitiría la inserción de las instituciones públicas y su actuación dentro de un sistema abierto e integrado.

**INFORME DE EVALUACIÓN DE UNDAF EN PANAMÁ**

1. **INTRODUCCIÓN**
2. **Antecedentes**

Este documento es el informe de Evaluación de la implementación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF según sus siglas en inglés, MANUD según sus siglas en español) en Panamá, que comprende el período 1 de enero de 2007 hasta el 31 de agosto de 2010. La Evaluación Común de País (CCA –siglas en inglés del Common Country Assessment) y el UNDAF son los principales mecanismos para hacer operativo en el nivel nacional el proceso de reforma de las Naciones Unidas que comenzó en 1997. La Reforma tiene como ejes la armonización y alineamiento de programas de los distintos organismos del Sistema de las Naciones Unidas.

La primera CCA se realizó en Panamá en 2000. El UNDAF 2002-2006 fue un primer ejercicio que presentó un diagnóstico general de la situación del país y analizó los esfuerzos que necesitaría realizar el SNU para cooperar en Panamá en el quinquenio. Estas primeras iniciativas no se formularon en base a la participación plena de los organismos del SNU y no contienen indicadores para medir los resultados de las intervenciones de cooperación propuestas.

La Evaluación Común de País (CCA) de 2006, que provee la base de diagnóstico y orientación para el UNDAF 2007-2011 que es objeto de esta evaluación, se preparó con participación y validación por parte de las contrapartes del gobierno nacional, los organismos de cooperación internacional presentes en Panamá y organismos de la sociedad civil. Identificó las cuestiones clave del desarrollo del país, incluyendo las estrategias oficiales de desarrollo, así como aquellas que se ejecutan en el marco de los ODM y otros compromisos internacionales, conferencias, reuniones cumbre, convenciones e instrumentos de derechos humanos.

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) fue iniciado en 2005 con participación de la Dirección de Cooperación Internacional del MEF y suscripto el 24 de octubre de 2006 por el gobierno de Panamá, a través del Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Relaciones Exteriores y por el Sistema de las Naciones Unidas (SNU). Se establecieron tres áreas principales de cooperación:

1. Contribuir a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la distribución del ingreso mediante acciones que reducen la inequidad, permitan mejor acceso a los ingresos y provean mejores condiciones alimenticias y nutricionales.
2. Propiciar las garantías sociales esenciales para el ejercicio de los Derechos Humanos por medio de intervenciones orientadas a corregir la inequidad y garantizar la universalidad en educación, igualdad de oportunidades hombres y mujeres, salud y condiciones ambientales.
3. Modernización del Estado y la reforma del sector público para garantizar las dinámicas de transformación institucional, política y económica requeridas tanto en el nivel nacional como el local.

En su sección F, el UNDAF establece la necesidad de una evaluación externa, según lo considere necesario el Equipo de Coordinación de las Naciones Unidas en el país (UNCT). El fin de la evaluación es identificar fortalezas y debilidades, proponer recomendaciones e identificar las lecciones aprendidas a fin de obtener conocimientos para aprovechar la experiencia para mejorar la preparación del futuro marco estratégico de Panamá y para otros países.

1. **Contexto nacional**

Panamá contaba con una población estimada de 3.450.349 habitantes en julio de 2009 y registraba una tasa de crecimiento anual promedio de 1,6%. Del total de la población, 50.4% eran hombres y 49,6% mujeres; 29,4% menores de 15 años y 9,4% mayores de 60 años. La población indígena representaba cerca del 10% del total. El 64.4% de la población del país habitaba en áreas urbanas y el 58.2% se concentraba en las provincias de Panamá y Colón.

Para 2007, Panamá tenía un índice de Desarrollo Humano de 0,812, que ubicaba al país en el grupo de desarrollo humano alto, posición 62 entre 177 países. El IDH creció en los últimos 7 años en sus tres dimensiones (longevidad, educación y nivel decente de vida). Los hombres tenían una esperanza de vida al nacer de 73 años y las mujeres, de 78,2 años.

Según el informe ODM de 2009, Panamá contaba en 2007 con 848 instalaciones de salud, de las cuales 61 eran hospitales, con un promedio de 26.5 camas por cada mil habitantes. El dengue, la Influenza H1N1 y el Hantavirus, fueron enfermedades endémicas en 2009. La Influenza A H1N1 apareció como un virus nuevo y de serias complicaciones en abril de 2009.

En 2009, según el informe del MEF, la matrícula de los centros educativos oficiales era de 688.556 estudiantes y mostró un leve descenso (1,9%) con respecto al año anterior. La deserción escolar continuaba siendo un problema; sin embargo, en algunas provincias y en las comarcas beneficiarias de la Red de Protección Social aumentaron, como resultado de la condición que impone el programa para que la familia pueda beneficiarse.

La economía panameña ha mantenido una dinámica de crecimiento con un incremento promedio anual del PIB de 12,1%, en 2007, el más alto alcanzado por el país en los últimos años (datos del MEF). El ritmo se redujo a 10,7% en 2008 y a 2,4% en 2009. El Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) publicó una tasa de crecimiento económico de 4,9% para el primer trimestre de 2010. El crecimiento se debió a las exportaciones, al auge de la construcción y la expansión del crédito bancario que incide en el consumo privado. El transporte, almacenamiento y comunicaciones representaban alrededor del 20% del PIB; el comercio, 14% y el resto de los servicios, incluyendo el sector financiero, el 42%.

Panamá se caracteriza por una sociedad dual, con concentración de la riqueza y la actividad económica en la ciudad capital y centro del país, en vínculo directo con la actividad del Canal de Panamá y los puntos de transbordo que facilitan la localización de actividades económicas ligadas al transporte marítimo, los seguros y las finanzas.

Las encuestas oficiales de niveles de vida de 2003 y 2008 muestran una reducción de la pobreza de 36.8 % a 32.7% de la población. Sin embargo, la pobreza rural asciende al 59.7%, la urbana es de 7.7% y la pobreza extrema es elevada en zonas rurales y particularmente en las comarcas indígenas. En efecto, según la ENV 2008, Darién es la provincia que tuvo más hogares en condición de pobreza, con un 47.8%, seguida de cerca por Bocas del Toro (43.5%) y Veraguas (43.3%).

Altos funcionarios del MEF informaron que en septiembre de 2010, según la ENV 2008, el 20% de los hogares más pobres dispusieron del 5.1% del ingreso total, comparado con 4.4% en 1997 y 5,4% en 2003.

Según indica el Tercer Informe de ODM, en el año 2007, el Gasto Público Social per cápita alcanzó B/.972.9. Según cifras oficiales llegó a B/.1, 194 en 2009, o sea B/.49 más que en 2008. Si bien el gasto público social aumentó 5.9% en 2009, como resultado de nuevas políticas sociales según el MEF, el crecimiento fue menor que para 2008 (18.7%). Se prevé que para 2010 el gasto social aumentará debido a programas previstos como la beca universal por B/.180 anual, que beneficiará a niños de escuelas públicas y privadas, el bono escolar y la entrega de útiles escolares.

A pesar del crecimiento del gasto social, ello no ha redundado en la disminución de las desigualdades sociales como indica el informe ODM. De acuerdo a las cifras oficiales, entre el 80 y 90% de los recursos se destinan al gasto corriente, principalmente al pago de servicios de personal profesional y administrativo de los establecimientos públicos de salud y educación.

Las políticas sociales, económicas y ambientales del gobierno se enmarcan en la Estrategia Nacional de Desarrollo, que incorpora los principios del desarrollo sostenible. Dichas políticas se orientan hacia cuatro grandes objetivos: reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, impulsar el crecimiento económico para generar empleo, sanear las finanzas públicas y desarrollar el capital humano. Se busca la integración social, la inclusión, la distribución del ingreso para reducir la pobreza, la transparencia, la equidad en el acceso a los servicios y la solidaridad.

1. **Objetivos de la evaluación**

La Evaluación es un mandato del SNU, como insumo fundamental para validar la cooperación que el SNU brinda al país y para preparar un nuevo marco de cooperación. Los aspectos fundamentales que aborda son los siguientes: (Ver Términos de Referencia en Anexo VII)

1. Evaluar el progreso logrado hacia los efectos y productos del UNDAF mediante trabajo conjunto de las agencias y sus grupos de trabajo, según su relevancia, eficacia, eficiencia y sustentabilidad en relación con los planes nacionales. Se trata de identificar cuál es la contribución del UNDAF como Sistema de las Naciones Unidas, más allá de las contribuciones de cada una de las agencias.
2. Evaluar el funcionamiento del mecanismo de gestión del UNDAF, su eficiencia, problemas y obstáculos
3. Recomendaciones y lecciones aprendidas durante el ciclo programático en curso, los problemas, desafíos y oportunidades, a fin de que sirvan de insumos relevantes para la formulación del siguiente UNDAF.
4. **Alcance de la evaluación**

La evaluación analizará la tarea conjunta de los organismos, del UNCT y de los grupos temáticos de trabajo del SNU, su alineación con las prioridades nacionales y sus resultados durante el período 1 de enero de 2007 y 31 de agosto de 2010. El análisis se concentrará en el trabajo conjunto de los organismos del SNU, de modo que omite el estudio de los programas individuales de los organismos, aunque es posible que se señalen ciertas intervenciones que se consideren altamente significativas para Panamá. Se pone énfasis en las recomendaciones para un nuevo ciclo del UNDAF en Panamá y en las lecciones aprendidas del ejercicio que puedan ser útiles al UNDG, a los organismos regionales de las Naciones Unidas y a los UNDAF en los países en distintas regiones del mundo. El análisis comprende:

* **El posicionamiento estratégico y ventajas comparativas del SNU en Panamá** y su evolución en el período. Los conceptos se entienden como capacidad relativa de brindar apoyo al desarrollo humano a largo plazo, apoyo a los planes del gobierno, capacidad de respuesta a cambios o crisis, capacidad de alianzas y de creación de redes, sistemas y promoción de valores de las Naciones Unidas y la percepción del Gobierno de estas capacidades.
* **Diseño del programa UNDAF**: proceso previo, consultas, programación con énfasis en efectos, alineada con las prioridades del planeamiento nacional, los ODM y la CCA; inclusión de los 5 temas prioritarios de las Naciones Unidas (Derechos Humanos, igualdad de género, sostenibilidad ambiental, gestión basada en resultados y desarrollo de capacidades). Matriz de resultados esperados e indicadores.
* **Implementación del UNDAF y su contribución hacia los efectos**; resultados esperados y no esperados, factores favorables y obstáculos.
* **Mecanismo de gestión del UNDAF:** estructura organizativa, roles y responsabilidades; formas de articulación y coordinación entre los organismos del SNU, operación de los grupos temáticos de trabajo, diagnóstico conjunto, programación conjunta, sistemas de M&E, realimentación, informe anual; sistemas de conocimiento e información, transparencia y rendición de cuentas, capacitación para tareas en equipo y comunicación. Estrategia de asociaciones, vínculos con el gobierno, con organismos de la sociedad panameña, donantes; grado de institucionalización de las asociaciones.

1. **Enfoque y metodología de la evaluación**

De acuerdo con los TOR, la evaluación aplica los criterios de evaluación de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de OECD/DAC. Mediante conceptos de la gestión basada en resultados busca calificar el desempeño del UNDAF, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

* Identificación del posicionamiento estratégico del SNU en Panamá y su evolución en el período.
* Identificación del progreso en la convergencia de los organismos del SNU hacia un lenguaje común y conceptos comunes de la gestión basada en resultados.
* Análisis del papel del gobierno a lo largo del proceso UNDAF, diseño y programación, implementación, evaluación.
* Verificación de la existencia de una orientación hacia efectos (outcomes) del marco del UNDAF en lugar de actividades individuales en la cooperación de los organismos del SNU.
* Distinción entre las estrategias de intervención, la “asistencia de apoyo” (soft-assistance) y la “asistencia en proyectos” (hard-assistance). Aunque la primera (abogacía o promoción, diálogo de políticas) no se refleje directamente en proyectos, su impacto puede ser considerable en el desarrollo.
* Distinción entre coordinación y programación conjunta. En qué medida las actividades individuales de cada organismo han sido beneficiadas por su participación en el UNDAF, incluyendo el diagnóstico del CCA, el diseño e implementación del UNDAF y tareas conjuntas tales como los informes de progreso hacia los ODM.
* Análisis del mecanismo de gestión del UNDAF, tanto desde el punto de vista interno como externo, sus avances y debilidades.

La metodología se basa en el relevamiento y análisis de un conjunto de indicadores relevantes tanto cuantitativos como cualitativos obtenidos a partir de:

* Revisión y análisis de la documentación del UNDAF (Documento UNDAF 2007-2011; matrices de resultados y marco de seguimiento y evaluación del UNDAF; informes anuales del UNDAF, actas de las reuniones del equipo de país y documentos relevantes: documentos de estrategia de desarrollo del Gobierno de Panamá; Acuerdos de la Concertación para el Desarrollo; Informes de Avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Asimismo, se consultó el documento UNDAF 2002-2006 y documentos de proyecto, informes y acciones de proyectos disponibles en el Sistema de Información del PNUD e indagando en Internet.
* Entrevistas con representantes y altos funcionarios de los organismos del SNU, puntos focales de evaluación y responsables de áreas temáticas del UNDAF. (Ver listado de entrevistados en Anexo V)
* Entrevistas con funcionarios del gobierno.
* Grupo focal con representantes de la sociedad civil.

Para las entrevistas se aplica una guía semi-estructurada cuyas preguntas (Ver Anexo VI) buscando identificar indicadores para responder a los tres objetivos de la misión. Se aplica el método de triangulación para validar indicadores de las opiniones de los entrevistados.

Los consultores se obligaron a cumplir el código de ética para la conducta en evaluaciones según normas de la Guía Ética de UNEG, de modo que la evaluación sea realizada de modo independiente, imparcial y riguroso, fundando los hallazgos en la información recogida, buscando asegurar transparencia y rendición de cuentas y respetando el derecho de las personas de proveer información con confianza. No se evalúan las personas sino las organizaciones y sistemas. No se individualizan las opiniones en el texto de la evaluación; sólo se incluye la lista de entrevistados en el Anexo V.

El trabajo comenzó con un informe inicial (inception report), discutido con los funcionarios responsables de la evaluación de la Oficina del PNUD en Panamá y del Centro Regional de Servicios del PNUD.

Limitaciones

Debe enfatizarse que la evaluación fue realizado por un consultor internacional y un consultor nacional en un tiempo muy corto, sólo 13 días, de los cuales 6 para realizar las entrevistas en Panamá. El consultor internacional contó con sólo 3 días para leer la documentación básica y preparar el informe inicial y no pudo consultarlo con el consultor nacional para comenzar el trabajar en equipo.

El límite de tiempo impidió agregar entrevistas con un número mayor de contrapartes gubernamentales de las agencias y profundizar la evaluación entrevistando a otros miembros de las áreas de trabajo del UNDAF además de su coordinador y a los responsables de los grupos temáticos de trabajo.

La ausencia de información de indicadores de efecto en la matriz de resultados del UNDAF Panamá ha dificultado evaluar las contribuciones del SNU a cambios de desarrollo a mediano plazo (efectos). Para realizar la evaluación fue preciso construir indicadores de efecto e identificar sus valores a partir de información secundaria y de las entrevistas en un número de casos que, por un lado, permitiesen medir resultados significativos del UNDAF y por otro, sirviesen de guía como lección aprendida.

La matriz ejemplo parte del marco revisado de las áreas de 2008, manteniendo los enunciados de las áreas, efectos y productos (sin corregir los errores de enunciación ya mencionados). Se partió de la información de productos de las matrices del marco revisado correspondientes a cada área y se completó con la información obtenida en entrevistas y otras fuentes secundarias. Se agregaron columnas de indicadores de línea de base y de valores de los efectos en el período evaluado, haciendo un esfuerzo para identificar los valores en muchos de los casos. Dado el volumen de productos y los límites de tiempo de la misión, se seleccionó una muestra dirigida (no estadística), buscando incluir productos y efectos significativos. Debe aclararse que la misión no contó con información de metas, riesgos y supuestos adecuados a las nuevas matrices.

Por último, también dificultó el trabajo de la misión la falta de un informe anual de resultados 2009 y otro de avance en 2010.

1. **HALLAZGOS**
2. **Posicionamiento estratégico del SNU en Panamá**

Los entrevistados coinciden en que el SNU mantiene una importante posición estratégica en Panamá, por sus ventajas comparativas, que incluyen su neutralidad, capacidad de convocatoria, su capacidad de respuesta a situaciones críticas y el acceso que brinda a redes de conocimiento. Las demandas del gobierno han variado en el período. Alcanzó un período intenso en 2007 y la primera mitad de 2008, en el cual el SNU participó activamente en los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, cuyo contenido se analiza brevemente en esta evaluación. A solicitud del Presidente de la República, el PNUD desempeñó el papel de facilitador del Diálogo Nacional que culminó en dichos acuerdos. El período electoral introdujo una pausa entre agosto de 2008 y junio de 2009. Luego de la asunción del nuevo gobierno, el 1 de julio de 2009, se abrió un lógico período de transición en el cual el SNU comenzó a responder a las nuevas demandas y se prepara para un proceso de planeación integrado con las prioridades nacionales para el nuevo ciclo del UNDAF. Debe destacarse que el nuevo gobierno continuó la política acordada en la Concertación Nacional, reglamentando la Ley del Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos y Metas de la Concertación para el Desarrollo (aprobado por Ley de 20 de febrero de 2008). De este modo, el 23 de septiembre de 2010 fue puesto en funciones el Concejo de la Concertación integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Secretaría de Metas Presidenciales, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Secretaría Ejecutiva del Consejo. Asimismo, el gobierno aprobó un “Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014”, respondiendo a la exigencia del artículo 16 de la Ley No. 34 de Responsabilidad Social Fiscal del 5 de junio de 2008.

Las contrapartes del gobierno entrevistadas consideraron positivamente la capacidad del SNU de brindar apoyo a las estrategias nacionales. Estudios como el de prevención de VIH-SIDA y las acciones de UNICEF en matera prevención de este flagelo en niños, por ejemplo, evidencian la capacidad del Sistema para aportar en el rediseño de las políticas públicas. Los funcionarios del gobierno expresaron que el SNU consolida una red de conocimientos amplia y especializada de la cual carecen otros donantes u organismos para dar una rápida respuesta a las necesidades nacionales. El SNU presenta una imagen de neutralidad mayor a otros organismos de cooperación, tanto que incluso es un vehículo que el gobierno utiliza para cumplir con la demanda de otros donantes. Igualmente, citaron su aporte en materia de transferencia de conocimientos para la innovación tecnológica en el propio gobierno, como sucede en el caso de los programas con el SENACYT y la Secretaría de Innovación Tecnológica de la Presidencia. No obstante, un funcionario manifestó que los organismos del SNU deberían tener prudencia en sus declaraciones públicas y citar el aporte financiero del gobierno en proyectos e intervenciones donde participa el SNU.

1. **Diseño del UNDAF**

El Marco de Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas con el sector público y la sociedad panameña para el quinquenio 2007-2011 fue preparado por 12 organismos, fondos y programas del SNU que tienen actividades en Panamá, mediante un proceso de reflexión conjunta de un año de duración con la representación del Gobierno y de algunas organizaciones de la sociedad civil. El proceso tomó en cuenta el segundo informe de avance del país hacia los Objetivos del Milenio (ODM) publicado en setiembre de 2005, el CCA publicado en noviembre del mismo año, la estrategia de desarrollo económico y social del gobierno y los resultados de los diálogos mantenidos en tres talleres de trabajo. Representantes del gobierno (Dirección de Cooperación Internacional del MEF) participaron en talleres preparatorios y de formulación del CCA y del UNDAF. De este modo, se acordaron las áreas de la cooperación para contribuir a cerrar las brechas del país en el quinquenio con un enfoque de derechos humanos y con el compromiso de avanzar hacia los ODM.

La introducción del documento UNDAF consigna los siguientes pasos del proceso: (i) identificación de los proyectos de cada agencia en cada área; (ii) reuniones del Equipo de Coordinación de Naciones Unidas en el país (UNCT) para establecer la pertinencia y prioridad de los proyectos que podrían coordinarse entre las agencias; y (iii) formulación de matrices de programas y resultados por parte de un comité interagencial y su ajuste en 3 sucesivas reuniones del UNCT y en un nuevo taller de trabajo con los directivos y funcionarios de los organismos. El proceso final incluyó consultas a diferentes actores clave de las políticas.

La formulación del UNDAF implicó un arduo y legítimo proceso de armonización entre las agencias y con el gobierno para incorporar al marco de programación las respectivas visiones, prioridades e intereses. En efecto, la coordinación interagencial no es fácil de lograr dadas las diferencias entre las agencias según sus mandatos y orientaciones, historias, contrapartes, fuentes de financiamiento, formas de actuación y cultura organizacional entre otros factores intervinientes, así como el alineamiento de las prioridades de éstas con la estrategia gubernamental. Por un lado, los cuatro organismos del EX-COM (PNUD, UNICEF, UNFPA y PMA) tienen el mandato de definir sus programas nacionales en el contexto del UNDAF, mientras que las agencias especializadas como la FAO, la OPS/OMS o la UNESCO no se hallan obligadas a estos requisitos, aunque sí a las exigencias de la estrategia nacional. Finalmente, requiere un tratamiento específico la participación de los organismos no residentes de las Naciones Unidas, que también cooperan con Panamá. En efecto, más adelante se verá que varios organismos no residentes participaron durante el proceso de implementación, lo cual exige el mantenimiento de vínculos e información para asegurar que su participación pueda ser aprovechada con eficacia.

En Panamá el UNDAF para 2007-2011 contempló los tres elementos que se consideran claves en todo proceso UNDAF: (a) la participación del Gobierno, (b) los ejes críticos que han de guiar la programación y (c) la programación hacia efectos según una orientación de gestión basada en resultados. En cuanto al primer punto, funcionarios del gobierno señalaron que el proceso marcó un hito en la forma de definir las intervenciones de cooperación en el país, logrando una alineación de la cooperación entre organismos y el gobierno. Expresaron que “se respetaron los pilares estratégicos de la estrategia nacional” y que el proceso genero cambios altamente positivos. En este sentido, citaron el cambio desde una visión del gobierno de la cooperación en base a agencias individuales a un enfoque estratégico integral que contempla las necesidades de cooperación de cada institución gubernamental y el aporte que cada uno de los organismos del SNU puede brindar; la actualización de la orientación del gobierno hacia los ODM; el manejo de un modelo para el establecimiento de prioridades; y la enseñanza al interior del gobierno del valor de la importancia de contar con una unidad jerarquizada responsable de la cooperación internacional.

Respecto al diseño del marco del UNDAF, los ejes clave considerados fueron:

* La visión estratégica de desarrollo económico y del empleo hacia el año 2009 del Gobierno, según se refleja en el marco de las políticas públicas del MEF
* Los ODM
* Los 5 temas prioritarios de las Naciones Unidas
* Los mandatos de las agencias del SNU

Por último, en lo referente a la programación por efectos, la estructura del UNDAF contempla los elementos principales de la GbR:

* Resultado final deseado según áreas de la cooperación del SNU
* Efectos directos esperados de la cooperación
* Productos de la cooperación identificando agencias involucradas, principales socios, recursos propios y movilización de recursos
* Marco para el seguimiento y evaluación con indicadores, línea de base, fuentes de verificación, supuestos y riesgos
* Expresión de la programación en una matriz de resultados

A pesar de que se satisfacen los criterios de la GbR, se verá que existen problemas en cuanto a su aplicación que son susceptibles de mejoras.

Análisis del Marco de resultados

1. Coherencia estratégica.

El UNDAF se desarrolla a partir del CCA, que determina los ejes prioritarios para la cooperación. En base a éstos, el UNDAF define las áreas, efectos y demás componentes con el propósito metodológico de mantener continuidad e integración entre las partes del trabajo. Esto no sucede en el caso estudiado. En efecto, los ejes definidos en el CCA fueron:

* + - El fortalecimiento de las políticas públicas,
    - La promoción de la equidad e inclusión social y
    - La debilidad del Estado y el escaso ejercicio de la ciudadanía

Las áreas del UNDAF son las siguientes:

* + - * Disminución de la inequidad y la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso.
      * Garantías sociales esenciales para el ejercicio de los Derechos Humanos.
      * Modernización del Estado y reforma del Sector Público

.

1. Contenido técnico

Los enunciados de los efectos y productos de la Matriz de Resultados del Documento UNDAF (2006) no corresponden en su gran mayoría a los conceptos de la GbR. Consigna enunciados de efectos que contienen estrategias y productos; asimismo, productos que se enuncian como efectos.[[1]](#footnote-1) Estas fallas técnicas no sólo dificultan el establecimiento de los indicadores, sino que obstaculizan la identificación de los productos específicos directamente relacionados con los efectos que han de proveer los organismos del SNU y la integración de los mismos.

En el Anexo III se han incluido ejemplos que ilustran estos errores y que luego vuelven a repetirse durante la implementación del UNDAF, en la revisión de la matriz de resultados realizada en 2008. Por otra parte, se observa que los efectos se han enunciado de modo demasiado general, alejándolos de los productos que el SNU puede realizar con un vínculo lógico a éstos.

La falta de aplicación correcta de la Gestión Basada en Resultados implica una limitación importante, tanto desde el punto de vista estratégico como gerencial para el monitoreo, la corrección de errores y dirigir la acción a los efectos que se quieren conseguir. De hecho, un enunciado equivocado crea ambigüedad en cuanto al resultado que se quiere obtener. Los efectos (cadena de efectos) dirigidos a un impacto son los resultados fundamentales que se buscan obtener en coordinación con los socios. La GbR es una herramienta para avanzar hacia el <ONE-UN> a partir de una cooperación orientada hacia efectos, que un organismo solo no podría lograr.

1. **Implementación del UNDAF - Contribuciones a efectos**

Utilización del marco de resultados

Según los entrevistados, la puesta en marcha del marco del UNDAF implicó un enorme esfuerzo al Coordinador Residente y al SNU para utilizarlo como instrumento de programación y seguimiento. En realidad, no todos los productos del SNU en el período se habían planificado en el marco inicial de resultados. El SNU realizó revisiones de contenido y de forma a fin de incorporar las nuevas intervenciones y mejorar los enunciados de productos y efectos. Así, se agregaron efectos en temas tales como Derechos Humanos, Concertación Nacional para el Desarrollo, reforma electoral, sistema de protección social mediante transferencias condicionadas, reforma judicial y seguridad ciudadana. Como en toda planificación, el SNU de Panamá utilizó el marco de resultados del UNDAF como un instrumento flexible, incorporando los cambios en las prioridades que requería la realidad nacional. Para ello, el equipo de país efectuó una revisión del marco del UNDAF en 2008. El gobierno participó en el ejercicio (Gabinete Social y Cancillería). Aunque la revisión no estaba contemplada formalmente en los requerimientos del UNDG, el marco revisado fue un instrumento útil para la cooperación del SNU y para el gobierno.

El marco revisado de resultados de 2008 muestra un progreso en focalización en término de efectos y un menor número de las contribuciones de distintas agencias a productos y efectos. Agrega 3 matrices complementarias, una para cada área del UNDAF, con información para el monitoreo que no existía en la matriz original ni en los informes anuales iniciales. Debe señalarse, sin embargo, que todavía permanecen los problemas antes citados en cuanto a los enunciados de efectos y productos y no se contemplan metas ni indicadores de efecto, tanto de línea de base como de avance.

Contribuciones del SNU a efectos

La ausencia de información de indicadores de efecto en la matriz de resultados dificulta una evaluación de las contribuciones del SNU a cambios de desarrollo a mediano plazo (efectos) en Panamá. Sólo se cuenta con una pormenorizada información sobre productos y, en algunos casos, de actividades. Esta condición se mantiene en todas las áreas, efectos y productos de las matrices. Por esta razón y a fin de proveer una información mejor estructurada que facilite el análisis de la contribución del SNU a los efectos deseados, la misión de evaluación ha construido un ejemplo de una matriz de avances que puede constituir un modelo a utilizar en el futuro (Ver Anexo I).

*Contribuciones significativas por área*

* **Área 1**: Reducción de la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso (Ver Cuadro 1 en Anexo I)

En la matriz de avances se observa que el UNDAF ha contribuido mediante productos de abogacía y diálogo de políticas (soft-assistance), a una ampliación del debate y a una mayor cobertura de la información sobre desarrollo humano y cuestiones temáticas relevantes para Panamá a partir de los informes y estudios publicados y distribuidos. Se ha logrado también que Panamá cuente con datos relativos a la salud sexual y reproductiva en el sistema estadístico nacional necesarios para la formulación de políticas de población.

El SNU ha contribuido con asistencia técnica y otros productos a la puesta en marcha por el Gobierno del sistema de protección social dirigido a poblaciones en situación de extrema pobreza, denominado Red de Oportunidades. Estos efectos, a su vez, se hallan vinculados con los trabajos del SNU dirigidos a promover la inclusión de poblaciones vulnerables, particularmente la población indígena (ejemplos: Comarcas Ngöbe-Buglé y Emberá-Woonan).

Las acciones de los organismos del SNU junto con sus socios gubernamentales han contribuido a la reducción de la desnutrición en el país; los centros de atención primaria se concentran en la prevención y atención de la desnutrición con especial atención a las poblaciones vulnerables. Se observa que este esfuerzo todavía no ha producido los frutos esperados en el caso de las poblaciones indígenas. Un hito importante ha sido el hecho de que Panamá haya alcanzado la certificación internacional como país libre de los desórdenes por deficiencia de yodo. Ello no sólo tiene significado en términos de la salud de la infancia sino también mejora el posicionamiento de Panamá en la Comunidad Internacional.

* **Área 2**: Garantías sociales básicas para el ejercicio de los Derechos Humanos (Ver Cuadro 2 en Anexo I)

El SNU ha contribuido mediante la asistencia técnica al Plan Estratégico de reducción de la mortalidad y morbilidad materna y perinatal 2006-2009 cuya implementación refleja efectos netos de reducción de las tasas de mortalidad materna e infantil y de mejora de otros indicadores de salud.

El equipo del SNU en el tema de VIH/SIDA ha colaborado en el diseño y ejecución del Plan Nacional de Acción para registro de todas las mujeres embarazadas a la prueba de VIH (UNICEF), en la instalación de un diplomado con especialización en Educación en Población, Sexualidad y Desarrollo Humano en la UNACHI dirigido a docentes (UNFPA) y estudios, normas y observatorios de VIH en poblaciones vulnerables (OPS/OMS). Trabajan en coordinación ONUSIDA, UNICEF, OPS/OMS, UNFPA, PMA, ACNUR y PNUD en un esfuerzo conjunto.

* **Área 3**: Modernización del Estado y reforma del Sector Público (Ver Cuadro 3 en Anexo I)

Los indicadores del Diálogo Nacional de la Concertación para el Desarrollo en 2007 y la ejecución de los acuerdos muestran la importante contribución del SNU para ayudar a resolver diferendos políticos y sociales y lograr acuerdos multisectoriales en temas tan relevantes para Panamá como la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, la Caja del Seguro Social y el Mecanismo de Seguimiento y Verificación de los Acuerdos y su funcionamiento.

El SNU contribuyó con estudios y asistencia técnica a la propuesta de reforma al régimen electoral como colaboración al Tribunal Electoral.

Se ha iniciado el funcionamiento de Observatorios de violencia de género en 3 municipios y está próximo a instalarse el Observatorio de Seguridad Ciudadana en la Cámara de Comercio e Industria. Es importante, como lo indica el enunciado del efecto correspondiente consignado en la matriz revisada de UNDAF, la adopción de un enfoque amplio para tratar la seguridad ciudadana.

Incorporación por el SNU de los temas prioritarios transversales de las Naciones Unidas

* Derechos Humanos

El SNU cumple claramente los mandatos individuales de cada organismo, como así también en el trabajo conjunto en el contexto del UNDAF. En particular, debe mencionarse la participación de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH), cuya unidad se reubicó recientemente de Costa Rica a Panamá, asumiendo funciones y asistiendo a las reuniones del Equipo de País y en el asesoramiento a distintas intervenciones del SNU. Éstas se dan tanto como sector de derechos humanos o en acciones transversales en áreas sustantivos, especialmente en la protección de los derechos de las mujeres, adolescentes, la infancia, poblaciones indígenas y poblaciones rurales en situación de pobreza. UNFPA ha promovido mecanismos participativos en lo que respecta a los derechos reproductivos de las mujeres y las adolescentes y ha brindado asistencia técnica para desarrollar las capacidades de las instituciones nacionales. La OPS/OMS ha impulsado la protección social de la salud con énfasis en las poblaciones indígenas y otros grupos vulnerables, estableciendo en 2008 un Observatorio Social sobre Derechos Humanos y VIH/SIDA. Asimismo, ha actuado en la Rehabilitación Básica Comunitaria (RBC) de personas discapacitadas en el Distrito de Santa Fe de Veraguas. ACNUR consigna productos en la protección de personas en situación de refugio y poblaciones vulnerables. OIT, en asociación con MITRADEL, ha establecido un programa para la eliminación del trabajo infantil. El PNUD, FIDA, UNFPA y OPS/OMS trabajan junto al MEF y el MIDES a favor de los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades en comarcas indígenas y poblaciones pobres para reducir las desigualdades por motivos étnicos. En este contexto, han impulsado planes de desarrollo rural sostenible y desarrollo comunitario en Chiriquí, Veraguas y la Comarca Ngöbe-Buglé, con programas participativos de micro-crédito, generación de ingresos y acceso a mercados, provisión de agua potable, salud y educación.

* Equidad de género

En esta temática, las intervenciones del SNU también se realizan como sector o como acciones transversales en distintas áreas sustantivas. Las agencias del SNU han actuado en la promoción y efectiva desagregación de datos estadísticos por sexo en el sistema estadístico nacional, dando lugar, por ejemplo, al establecimiento de un sistema de información de niños y atención materna funcionando en la Dirección de Estadística y Censo. UNFPA ha efectuado diagnósticos de datos para la formulación, implementación y supervisión de la igualdad entre los géneros en cuanto a la SSR y el VIH/SIDA. Los organismos del SNU han apoyado al gobierno en el informe que ha presentado sobre la CEDAW a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. El ACNUR busca asegurar los derechos civiles, sociales y económicos para la autodeterminación con particular atención a las mujeres y a los niños en el marco de acción del Plan de México en cuanto a mecanismos de protección para personas en situación de refugio, solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado y consolidación de soluciones duraderas. Varias agencias trabajan en la eliminación de la violencia contra la mujer, particularmente mediante su enfoque integral de la seguridad ciudadana que pone el acento en la prevención de la violencia y concienciación sobre la equidad de género.

* Desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades se halla integrado a las intervenciones de los organismos del SNU. Las agencias apoyan a organismos del Estado, a gobiernos locales y organismos de la sociedad civil a incorporar los conocimientos y habilidades para mejorar su desempeño en la formulación de sus políticas, programas y acciones, su ejecución y monitoreo. En algunos casos, se trata de la capacitación de grupos de mujeres, adolescentes, jóvenes o de comunidades de poblaciones rurales, indígenas o afro descendientes, vinculada con la superación de problemas de desigualdad social referidas más arriba. El desafío es siempre el desarrollo de capacidades a nivel organizacional y de ambiente con vistas a la sustentabilidad de los esfuerzos. Las agencias incluyen el desarrollo de capacidades para mejorar la gestión del sector público nacional y de los gobiernos locales. El PNUD ha contribuido a la creación de capacidades en la Secretaría de Metas y en la Secretaría para la Innovación Gubernamental de la Presidencia, en la gestión Presidencial, en la gestión económica y fiscal en colaboración con el MEF, la reforma de la justica en asociación con el MINGOB, la Suprema Corte de Justicia y otros organismos de cooperación como AECID, el BID y la Unión Europea. También ha contribuido a la transformación del Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) como institución autónoma del Estado Panameño a fin de que éste pueda cumplir sus funciones de modo eficaz y eficiente de formación y capacitación de recursos humanos en el país, administrar sus fondos, promover y organizar la oferta pública y privada de formación profesional, capacitación laboral y gestión empresarial que incluye la respuesta a la creciente demanda de mano de obra de la Autoridad del Canal de Panamá y del sector privado para ejecutar las obras de ampliación del Canal y los proyectos estratégicos de inversión previstos. El PNUD, UNICEF, UNFPA y OPS/OMS han apoyado la reforma institucional del Ministerio de Desarrollo Social y la puesta en marcha del Sistema de protección social de transferencias condicionadas denominado Red de Oportunidades. A solicitud del gobierno, UNICEF. OPS/OMS y UNFPA han capacitado personal y transferido sistemas de gestión al Ministerio de Salud.

Grado de integración de los organismos del SNU

Se observa un avance en el período en cuanto al grado de integración de los diferentes organismos en la programación e implementación de la cooperación del SNU en Panamá:

1. Programas conjuntos

Los programas con programación e implementación conjunta son recientes. En cuatro casos se trata de intervenciones financiadas por el Fondo España-PNUD para el logro de los objetivos del Milenio (F-ODM), cuyas condiciones exigen precisamente que participen dos o más agencias del SNU y que los resultados correspondan al Marco del UNDAF (Ver Anexo IV). Estas intervenciones enfrentan el riesgo que significa la continuidad de los apoyos financieros del Fondo. Por otra parte, se constataron dificultades en la implementación de los mismos. Según la evaluación de medio término realizada, el proyecto de Cambio Climático, el primero que se inició, fue afectado por el cambio de coordinador a los 6 meses de comenzar y la falta de información sobre el programa por parte de las autoridades indígenas y otros asociados. A pesar de ello, la evaluación afirma que las lecciones aprendidas y los esfuerzos llevados a cabo han servido para mejorar la puesta en marcha de otros programas conjuntos y que la intervención representa un avance para un sistema unificado del SNU.

1. Cooperación coordinada entre dos o más organismos

* Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo. El PNUD facilitó el Diálogo Nacional en su conjunto y el Coordinador Residente de NNUU solicitó a los organismos del SNU que participasen en las diferentes mesas temáticas según su especialidad. Aunque la OPS/OMS no actuó como facilitador, dio apoyo técnico a la mesa de Salud, lo cual fue bien visto por el gobierno en la medida en que se puso énfasis en lo programático y no en el conflicto que había surgido en torno a la Caja de Seguro Social. UNICEEF participó en la mesa de educación. Varios organismos lo hicieron en la mesa de Bienestar y Equidad incluyendo al UNFPA y al PMA. Los organismos del SNU fueron consultados por el equipo técnico de la facilitación que proveía documentos a las mesas del proceso de la Concertación, coordinaron sus respectivas acciones y compartieron información y realimentación de modo cotidiano y formal en las reuniones del UNCT.
* Participación de los organismos del SNU en el apoyo al Gabinete Social para la formulación de los informes de avance hacia los ODM.
* Reducción de la desnutrición y Seguridad alimentaria. En el primer tema coordinan OPS/OMS, UNICEF y PMA; en el segundo se les agrega FAO. Los organismos comparten información y servicios de consultoría para reducir costos y evitar superposiciones.
* Participación de organismos en los grupos temáticos del SNU. El Grupo VIH-SIDA coordinado por ONUSIDA incluye la representación de UNICEF, OPS/OMS, UNFPA, ACNUR, PNUD y PMA y un grupo técnico donde se reciben las retroalimentaciones, que se encarga de las matrices para asignar las responsabilidades y consignar los resultados. El grupo ha establece una programación en el marco del UNDAF, alineada con la respuesta nacional (Plan Estratégico Multisectorial (PEM) 2009-2014 y Plan Nacional de Monitoreo y Evaluación).
* Participación de los organismos en la celebración de actos o días internacionales.

1. Trabajo independiente de cada organismo

Desde un punto de vista estricto no es factible afirmar que haya organismos que se desempeñan de forma totalmente independiente, en la medida en que su participación en el UNDAF influye en sus visiones, enfoques o decisiones de proyectos. A pesar de ello, algunos entrevistados afirman que todavía predomina la acción individual de los organismos. Sin embargo, los ejemplos consignados más arriba constituyen indicadores que refutan una visión pesimista y avalan la conclusión de que el proceso UNDAF ha ayudado a un mayor alineamiento y cohesión de la cooperación del SNU.

1. **Mecanismo de gestión del UNDAF**

Organismos del SNU

El UNDAF 2007-2011 fue firmado por 12 organismos del SNU: CEPAL, UNIFEM, FAO, OPS/OMS, OIT, UNESCO, PMA, PNUD, UNICEF, ONUDI, CINUP Y UNFPA, UNIFEM. De estos, algunos no tienen representación permanente en el país como CEPAL, OIT, UNESCO y ONUDI. Durante el período 2007-2010, sin embargo, también actuaron en Panamá en el marco del UNDAF otros organismos de las Naciones Unidas, como ACNUR, ONUDD, OACDH, PNUMA, OMT.

En Panamá, la incorporación sistemática de las acciones de los organismos no residentes planteó dificultades. El desafío radica en conseguir un intercambio oportuno y fluido de información y la previsión de posibles insumos para la programación e implementación.

Estructura organizativa

El mecanismo de gestión del UNDAF está compuesto por el Coordinador Residente y su oficina, el Equipo de País (UNCT) se halla integrado por los representantes de los organismos, fondos y programas del SNU con intervenciones de cooperación en Panamá; un equipo técnico UNDAF (GT UNDAF), los puntos focales de las áreas de trabajo y grupos temáticos y los coordinadores de programas conjuntos:

|  |  |
| --- | --- |
| Grupos UNDAF | Grupos 1, 2 y 3, uno por cada área |
| Grupos temáticos: | ODM; Derechos Humanos; VIH/SIDA; Género; Pueblos Indígenas; Gestión basada en Resultados; Medio Ambiente; UNETE (emergencias); HACT; OMT (Equipo de gestión de operaciones); F-VAW (Fondo Violencia contra la mujer). (En 2008 se fusionaron los grupos de Derechos humanos y género, que luego incluyeron el grupo sobre Pueblos Indígenas) |
| Programas conjuntos | Gobernanza Económica; Cambio climático y Medio Ambiente; Construcción de La Paz (en realidad Gobernanza y agua); y Desarrollo y Sector Privado |
| Grupos técnicos : | Comunicaciones |

El Equipo de país tiene un documento constitutivo y reglas de funcionamiento. Sin embargo, el Coordinador Residente no tiene comando gerencial, su herramienta es la persuasión y la negociación. Depende de la buena recepción de los organismos y personas, las afinidades, la voluntad de contribuir y trabajar.

La estructura organizativa del UNDAF ha demostrado ser adecuada para efectuar el M&E y hacer los ajustes a los cambios del entorno nacional, se recomienda mantener este enfoque en los próximos UNDAF. Caracterizar el desempeño de los diferentes grupos no es viable a la misión de evaluación por no contar con las entrevistas e información necesaria para emitir un juicio.

Funcionamiento del mecanismo de coordinación

* Estilo de Liderazgo

El Coordinador Residente ha ejercido un liderazgo democrático e incluyente, buscando estimular la participación de los representantes y personal de los organismos del SNU a los fines de incorporar la visión y propósitos de las Naciones Unidas y una misión compartida del grupo.

* Sistema de toma de decisiones

En el proceso UNDAF de Panamá operó un sistema democrático de decisiones, participativo y consensual. Los integrantes del UNCT pudieron participar anualmente en retiros de medio término y de fin de término con formato flexible como espacios de reflexión conjunta e intercambio abierto. Tanto en esas como en otras reuniones formales durante el año, los miembros del UNCT pudieron discutir temas sustantivos, planificar y evaluar tareas, resolver temas administrativos e incluso participar en decisiones sobre presupuesto y gastos de la oficina del CR, en la movilización de recursos para la oficina, en las decisiones sobre comunicación y en la agenda de capacitaciones. Este sistema participativo permitió que se produjesen los cambios y ajustes al UNDAF y se mejorase el mecanismo de monitoreo y control de avances.

* Gestión estratégica

El UNCT trató los temas específicos del proceso UNDAF, asuntos temáticos (salud, educación, seguridad ciudadana, nutrición y seguridad alimentaria; desigualdad, equidad y exclusión, la problemática de los pueblos indígenas) y los posibles aportes conjuntos; el análisis del avance hacia los ODM, la información al gobierno; el mapeo de las intervenciones de las agencias en función de los acuerdos o estrategias de la Concertación; la revisión de guías establecidas por las sede de las Naciones Unidas (ejemplo: transversalización de género); el monitoreo de la implementación de UNDAF, los avances e inclusión de resultados/productos; oportunidades de trabajo coordinado o conjunto; la reprogramación del UNDAF en 2008 incluyendo las lecciones aprendidas; la planificación en lo referente a reuniones con el gobierno (ejemplo: información de ODM a la ministra del MIDES y al MEF en 2008).

Asimismo, se realizó la revisión de informes anuales, el análisis del trabajo de los grupos temáticos, sus propuestas e implementación de planes de trabajo (se aprobó la fusión de los grupos de Derechos Humanos y Género y se creó un subgrupo sobre pueblos indígenas liderado por la OACDH como parte de aquél); los vínculos de los grupos temáticos con planes de gobierno (ejemplo: UNETE, plan de respuesta a emergencias); y la revisión de la estrategia de comunicaciones.

La gestión estratégica del CT ha sido apropiada y ha permitido enfocar los esfuerzos, reducir las acciones para tal fin y adecuarse a los cambios de prioridades del desarrollo nacional. En el futuro se debería aplicar el proceso explicado que ha seguido el CT en esta materia y perfeccionarlo con los cambios recomendados en materia de M&E y sistemas de información.

* Gestión operativa

Se efectuó una asignación voluntaria de roles, coordinadores de áreas y puntos focales. Por ejemplo, en 2008, los roles fueron los siguientes para los Grupos de Trabajo UNDAF:

Grupo 1 coordinado por FAO y coordinación alterna UNFPA

Grupo 2 coordinado por OPS/OMS y coordinación alterna PNUMA

Grupo 3 coordinado por PNUD y coordinación alterna UNICEF.

También se discutió acerca de la participación de las agencias no residentes y de las oficinas regionales en el Equipo de País, los planes de trabajo y cuestiones administrativas. El alcance de esta evaluación no ha permitido evaluar el funcionamiento de los grupos temáticos. En principio, su número es demasiado elevado lo que complicaría la gestión de asegurar que sus aportes transversales, lleguen a cada área de trabajo con eficacia y eficiencia.

* Sistema de información UNDAF

La información es manejada por cada organismo separadamente, no existe un sistema único, compartido, de manejo descentralizado aunque centralizado en la programación y el monitoreo, de manera que asegure no solamente el control de los procesos y actividades, sino que facilite la gestión del conocimiento, la seguridad de la información y sus documentos de apoyo y un funcionamiento que no dependa de personas para su continuidad y utilización.

* Alineación del recurso humano

La misión de evaluación no encontró evidencias de que el sistema de evaluación de desempeño de los recursos humanos esté ligado, en todos los niveles involucrados, al trabajo conjunto de los organismos y al logro de los resultados en el marco del UNDAF.

En las minutas de las reuniones, el propio Equipo de País ha identificado fortalezas y debilidades en su funcionamiento:

|  |  |
| --- | --- |
| Fortalezas: | Debilidades: |
| * buen papel de la Oficina del CR en integración y supervisión, la coordinación del programa * participación de la ONU junto con el Estado para identificar temas y oportunidades * involucramiento activo de las agencias incluyendo las no residentes * rol sustantivo de agencias * coordinación activa de propuestas * Capacidad adquirida al participar en la ejecución y monitoreo del UNDAF. Actualización de las matrices de resultados, modificando algunos de los productos, las ubicaciones de las agencias en algunos de los efectos y en los presupuestos o tipos de aportes. * aprendizaje de los procesos de programación conjunta y de programas conjuntos * coordinación con ONG * desarrollo de herramientas de trabajo, vinculación de estudiantes y profesionales académicos | * ausencia de agencias * rotación de directivos de las agencias * falta de compromiso de las agencias en ciertos temas * complicación de cuestiones operativas * problemas de las contrapartes incluida la rotación en los cargos * falta de fluidez en el intercambio de información * diversidad de procedimientos entre las agencias * demoras en respuestas por parte de organismos de gobierno * falta mejorar la coordinación con los organismos de gobierno considerando la importancia del liderazgo gubernamental |

Este ejercicio sugiere que sería conveniente que las sesiones de seguimiento del UNDAF lo incorporen formalmente efectuando un diagnóstico de fortalezas y debilidades que apoyan o limitan la ejecución del UNDAF, acompañado de un plan de acción, el cual debería formar parte de las próximas revisiones para asegurar la eficacia y eficiencia.

1. **CONCLUSIONES**

**Relevancia**

* El Marco de resultados del UNDAF Panamá se alinea totalmente con las estrategias y prioridades nacionales en el período analizado, con los ODM y los cinco principios de las Naciones Unidas.
* El Gobierno participó en el proceso de formulación y ejecución.
* El trabajo coordinado y conjunto de los organismos del SNU, organismos del gobierno y otros aliados contribuyó a efectos importantes para el desarrollo del país (Ver sección de contribuciones a efectos)
* El marco se orienta hacia efectos y respeta el modelo de gestión basada en resultados
* Desde el punto de vista de las Naciones Unidas, se ha dado un cambio significativo de avance en el trabajo coordinado y conjunto de los organismos del SNU, expresado por representantes y altos funcionarios de los organismos entrevistados y evidenciado en las matrices de monitoreo y en la comparación con el proceso y contenido del UNDAF anterior.
* Desde la perspectiva del trabajo conjunto del SNU y el gobierno, funcionarios gubernamentales expresaron que el proceso UNDAF con su orientación hacia resultados, ha motivado a adoptar el mismo modelo en la gestión pública.

**Eficacia**

* El diseño del UNDAF contempló los tres elementos que se consideran claves en todo proceso UNDAF: (a) la participación del Gobierno, (b) los ejes críticos que han de guiar la programación y (c) la programación hacia efectos según una orientación de gestión basada en resultados. Sin embargo, no hubo participación de organismos de la sociedad civil. En cuanto a la GbR, los errores técnicos dificultaron el trabajo conjunto de las agencias por no contar con un lenguaje común, por ejemplo, en lo referente a definiciones de efectos y productos.
* El SNU ha efectuado contribuciones significativas al avance hacia los efectos propuestos en el UNDAF (Ver sección de contribuciones a efectos), gracias a sus ventajas comparativas, su facilitación al acceso a redes amplias y especializadas de conocimiento en materia de desarrollo humano y al aporte de sus capacidades en múltiples sectores y temas del desarrollo.
* El uso combinado de varias estrategias han contribuido a los avances hacia el efecto. La abogacía y el diálogo político han contribuido a la promulgación de leyes como las derivadas de los acuerdos de la concertación para el desarrollo; asimismo, la asociación con otros actores se ha dado a múltiples niveles, como el caso de la cooperación española, que han permitido abordar temas prioritarios del desarrollo de Panamá.
* El trabajo conjunto entre organismos del SNU y las instituciones gubernamentales ha tenido aportes importantes en las contribuciones del SNU, como por ejemplo, los programas de VIH/SIDA y en el campo de la salud, particularmente en nutrición y atención materna infantil. Los incentivos de financiamiento del F-ODM han permitido dar un salto cualitativo hacia programas conjuntos. Estos programas, de cambio climático y sostenibilidad ambiental, desarrollo de pequeñas y medianas empresas del sector privado o seguridad ciudadana, son recientes, de modo que se encuentran en las etapas iniciales de productos. Siempre queda un largo camino por recorrer en materia del trabajo conjunto y la integración de agendas y recursos hacia resultados compartidos. Implica que cada agencia debe estar dispuesta a sacrificar objetivos particulares por otros más amplios, así como establecer una planificación única que partiendo del UNDAF guíe su planificación como agencia, en donde ésta sea realmente un desarrollo del UNDAF y no otra planificación. Finalmente, aceptar tener un sistema único e integrado de seguimiento y evaluación, de manera que al utilizarlo para la agencia, al mismo tiempo lo hace para el UNDAF.
* Los programas impulsados por el SNU responden a los mandatos de las agencias y del UNDAF en cuanto a utilizar el enfoque de derechos humanos, el enfoque de género y el desarrollo de capacidades, ya sea como sectores o como temas transversales. Constituye un desafío la transversalización de género y del desarrollo de capacidades de modo completo en los procesos.
* La orientación a resultados ha sido un instrumento metodológico que ha guiado las acciones hacia el logro de los efectos y ha permitido una mayor focalización y coordinación entre los organismos; el perfeccionamiento de este proceso no deja de ser un desafío que el SNU ha de afrontar. Este desafío se da en dos niveles, en el plano técnico en lo referente a la utilización de la GbR y, por otro lado, en la asunción de la cultura común del One-UN.
* Con respecto a la cultura común, debe señalarse que muchos representantes y funcionarios de agencias manifestaron su entusiasmo por el trabajo en común con otras agencias de las Naciones Unidas, valorando el proceso UNDAF como un logro.
* El monitoreo y la evaluación del UNDAF por el Equipo de País, permitió la introducción de ajustes a los planes iniciales para adecuarse a los cambios de la realidad nacional y ha sido un instrumento central para la coordinación del SNU. La mejora y perfeccionamiento de estos instrumentos, así como la integración del monitoreo individual de los organismos en un sistema único y la participación de instituciones como el MEF y el MRE, es otro de los desafíos del Equipo de País.

**Eficiencia**

* El alcance de la evaluación no ha permitido efectuar un análisis de costo-efectividad de los programas impulsados por el SNU. Es posible inferir un avance positivo a través de un trabajo más coordinado de las agencias.
* En cuanto a los costos, los denominados “Programas conjuntos” permiten el aprovechamiento de economías mediante la programación e implementación de compras y utilización de insumos comunes (consultores, sistema informático). Estas economías de costo también pueden obtenerse mediante la coordinación; por ejemplo, en el área de nutrición, UNICEF, PMA y OPS/OMS han manifestado que comparten asesorías para lograr economías de escala.
* Por el lado de los beneficios, la articulación de las agencias en un trabajo coordinado permite ampliar los conocimientos para definir mejor estrategias y acciones de cooperación.
* Algunos programas han sufrido retrasos debido a las dificultades encontradas al inicio de la puesta en marcha, donde se requiere promover la participación de múltiples organizaciones, como en los casos de los programa conjuntos de Cambio Climático y de Seguridad Ciudadana. Otros programas encontraron dificultades para llevar a cabo sus acciones en provincias y zonas indígenas en los que influyen factores culturales y de accesibilidad (Salud Materno infantil 2007-2009)

**Sustentabilidad**

* En cuanto al SNU, la experiencia muestra que ha existido un sentimiento de pertenencia, entusiasmo y dedicación al trabajo conjunto y hacia una visión común que puede brindar sostenibilidad en el futuro.
* En cuanto a la sustentabilidad de los resultados, el desarrollo de capacidades ha sido un objetivo del UNDAF, según lo muestran los productos realizados. Sus ejes han sido el desarrollo institucional, la creación de sistemas de información y la capacitación, tal como se reflejan las matrices de monitoreo de las tres áreas de cooperación. Claros ejemplos, entre otros, son los aportes en la instalación de 7 Unidades de Salud para brindar servicios de SSR, la elaboración de la metodología para el costeo de ODM y Proyecto de ATLAS ODM para mapeo y seguimiento, el sistema de información de NNAM establecido como parte del Sistema Estadístico Nacional, el sistema de información para vigilancia de la salud, guías e instrumentos para la atención, el avance en las organizaciones comunitarias con capacidades locales en 2 cuencas en comarcas indígenas y la mayor capacitación de los actores involucrados en el cumplimiento de las metas de nutrición, la seguridad alimentaria y nutricional.
* En el nivel institucional merecen citarse las contribuciones del SNU en la reforma del Ministerio de Desarrollo Social y del Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano, donde además de la capacitación individual se crearon nuevos marcos institucionales y legales para el funcionamiento estable de los organismos

1. **RECOMENDACIONES**

* El gobierno debe participar en todo el proceso UNDAF. En Panamá sería importante mantener informados de modo continuo a distintos organismos del gobierno del progreso hacia los efectos y productos: no sólo a la Dirección de Cooperación Internacional del MEF, sino también a las dos direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (organismos y cooperación técnica), así como a la Secretaría del Gabinete Social.
* Igualmente, es importante validar el proceso mediante la participación de organismos del sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil.
* Sería conveniente formalizar un ciclo fijo de revisiones conjuntas con el Gobierno de Panamá y la sociedad civil para asegurar la adecuación de los planes a las realidades nacionales y hacer del UNDAF un instrumento flexible de cooperación; ese proceso aseguraría el alineamiento con el Gobierno y la sociedad civil y mantendría integrado los esfuerzos conjuntos de todos los actores. Ese ciclo podría ser semestral en lugar de anual para efectuar un monitoreo hacia el logro de resultados.
* Es conveniente que la elaboración del UNDAF 2012-2015 considere la presente evaluación para la formulación del mismo, especialmente en todo lo relativo a la GBR y la Matriz de M&E.
* Agregar dentro del proceso del CCA un análisis de resultados del UNDAF anterior y cómo las áreas cubiertas y los avances siguen siendo o no prioridades del país para que los productos a desarrollar partan de los logros anteriores.
* La participación de los organismos no residentes en las sesiones de seguimiento vía virtual y la coordinación a través del coordinador temático permitirían mayor efectividad de la participación de los organismos no residentes pues se mantendrían actualizados y su aporte se alinearía con los compromisos acordados.
* Abordar la formulación del UNDAF 2012-2015 según la nueva guía del UNDG, que presenta un formato útil de matriz de resultados.
* Incorporar en las matrices de seguimiento y evaluación los elementos que se han identificado como faltantes (enunciados de efectos más precisos, indicador de línea de base con sus valores, indicadores de efecto con sus valores, columna de supuestos y riesgos, columna de asociados con sus respectivos roles), a fin de no sólo efectuar el seguimiento por productos sino fundamentalmente por efectos y asimismo facilitar la evaluación conjunta con el gobierno de Panamá.
* El equipo de las agencias y las instituciones que participa en la elaboración del UNDAF debería conocer la metodología, los conceptos, las actividades y el cronograma que envuelven la elaboración del UNDAF. Si fuera necesario se deberían realizar talleres previos de nivelación conceptual y metodológica antes de iniciar el proceso, para asegurar eficacia y eficiencia tanto del proceso como durante el desarrollo de las actividades.
* La estructura organizativa del UNDAF ha demostrado ser adecuada para efectuar el M&E y hacer los ajustes a los cambios del entorno nacional, se recomienda mantener este enfoque en los próximos UNDAF.
* En cuanto a la gestión estratégica, en el futuro se debería aplicar el proceso explicado que ha seguido el CT en esta materia y perfeccionarlo con los cambios recomendados en materia de M&E y sistemas de información, esto es, establecer un sistema de información que integre los sistemas de planeación y M&E de los distintos organismos del SNU como parte integral del sistema de planeación y M&E del UNDAF.
* Es conveniente que las sesiones de seguimiento del UNDAF incorporen formalmente un diagnóstico de fortalezas y debilidades que apoyan o limitan la ejecución del UNDAF, acompañado de un plan de acción, el cual debe formar parte de las próximas revisiones para asegurar la eficacia y eficiencia.

1. **LECCIONES APRENDIDAS**

* En la medida en que Panamá es uno de los pocos países de la región que ha llevado a cabo una evaluación del UNDAF, las lecciones aprendidas del ejercicio cobran una importancia especial.
* Es importante establecer un mecanismo formal que permita adecuar los planes y recursos del UNDAF a los cambios de prioridades y realidades nacionales, no sólo al nivel país sino a todos los niveles de ONU involucrados.
* Es necesario también definir un mecanismo formal para la revisión del UNDAF con el gobierno cuando se produce un cambio de gobierno, para permitir la continuidad y empoderamiento que faciliten las relaciones y la culminación del UNDAF en progreso. El debate del ciclo de gobierno vs una visión de estado podría conciliarse con este proceso.
* Si el sistema de M&E aumentara la frecuencia de seguimiento entre el SNU y representantes claves del gobierno, se tendría un espacio no sólo de alineación de prioridades, sino de enfoques y conceptos.
* El trabajo conjunto de las agencias en el UNDAF no es sólo una cuestión instrumental de gerencia (utilización de la GbR), sino que requiere un avance hacia una cultura común del One-UN en el espíritu de la reforma de las Naciones Unidas. Un lenguaje común en conceptos y enfoques facilita la comunicación y una gestión eficaz hacia resultados compartidos.
* La unificación de conceptos de la GbR, el manejo de los instrumentos y la validación con terceros irán creando una cultura de resultados y de trabajo en equipo.
* La formulación del UNDAF, desde la perspectiva de la GBR, mejoraría si antes de la versión final se somete al escrutinio de especialistas en GBR y de cada una de las líneas transversales.
* El trabajo conjunto y el “delivery as One” se verían fortalecidos de existir instrumentos como:
  + Un sistema de evaluación del desempeño, de todos los actores del SNU involucrados localmente con los resultados deseados, alineado con el UNDAF.
  + Un sistema de información que integrase los sistemas de planeación y M&E de los distintos organismos del SNU como parte integral del sistema de planeación y M&E del UNDAF. Se fortalecería el concepto de sistema en redes con nodos independientes y permitiría la inserción de las instituciones públicas y su actuación dentro de un sistema abierto e integrado.

**ANEXO I**

**Cuadro 1**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **M&E UNDAF - Marco de Resultados (revisado)** | |  |  |  |  |
| **ÁREA 1. REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y MEJORAMIENTO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO** | | | |  |  |
| **Efecto Directo de Cooperación de SNU** | **Indicadores de Efecto** | | **Producto de Cooperación de SNU** | **Productos Realizados** | **Agencias** |
|  | **Línea de Base 2006** | **2007 - 2010** |  | **2007 -2010** |  |
| 1.1 Apoyo a la formulación de políticas y estrategias para la reducción de la pobreza (ODM 1), el desarrollo humano y el cumplimiento de los ODM |  | Amplia difusión y cobertura por los medios del INDH 2006 - 2008 presentado por la Cancillería a la Comisión de DDHH | 1.1.1 Estudios e informes sobre la situación social, económica, ambiental, y de (los) derechos humanos relacionados con temas prioritarios de desarrollo nacional realizados y divulgados. | Informe de INDH 2006-2008 publicado y diseminado. Informe de la CEDAW elaborado | OPS/OMS PNUD UNESCO UNFPA UNICEF  MIDES  MEF |
|  |  | 1.1.2 Dos informes de seguimiento de ODM elaborados y divulgados. | III Informe de Avance hacia los ODM | GT ODM |
| No existen datos de SSR | El país cuenta con datos de SSR | 1.1.3 Sistema Estadístico Nacional fortalecido con la capacidad de incorporar las variables socio demográficas en políticas y estrategias para el cumplimiento de los ODM. | Encuesta Nacional de SSR 2009. Diagnóstico del SIS publicado. Metodología para el costeo de ODM y Proyecto de ATLAS ODM para mapeo y seguimiento. Sistema de información de NNAM establecido en como parte del Sistema Estadístico Nacional. Página web del SINAMP establecida.  Informe Anual Niñez, Adolescencia y Mujer en cifras Año 2007, publicado. | Agencias participantes en programa conjunto de ODM, en componente estadístico  Secretaria del Gabinete Social MIDES MEF Dirección Nacional de Estadísticas y Censos CNSSR |
| Creado el MIDES por la Ley 29 del 1 de agosto de 2005, como órgano rector de la política social, basado en tres Direcciones: de Políticas Sociales, de Inversión Social para el Desarrollo; y de Protección Social. | Red de Oportunidades Funcionando como sistema de protección social para poblaciones de extrema pobreza. | 1.1.4 Apoyo al Gabinete Social para el diseño y monitoreo de políticas contra la pobreza y para la implantación de un Sistema de Protección Social en poblaciones rurales, indígenas y urbano-marginales. | Asistencia Técnica para la elaboración de mapeo de proyectos existentes en la Comarca Ggnöbe Buglé y articulación con la Red de Oportunidades en Chiriquí y CNB.  2 Diagnósticos Situacionales, uno del Distrito de Santa Fe de Veraguas y otro de Salud y Plan de los Pueblos Indígenas de Panamá 2008-2010. Propuesta de herramientas prácticas para combatir la malaria en el nivel local y con las comunidades. Proyecto de Rehabilitación Basada en las Comunidades aplicado en las seis comunidades de Santa Fe de Veraguas e inicio en región de Colon. | FAO OPS/OMS PMA PNUD UNFPA UNICEF  Gabinete Social MIDES |
| 1.2 Disminución de la inequidad y la pobreza mediante el apoyo a la ejecución de acciones que faciliten el acceso a los beneficios sociales (ODM 1) |  |  | 1.2.1 Apoyo a la inversión social a nivel regional y local en áreas de pobreza. | Atención de necesidades básicas de la población pobre en áreas rurales e indígenas; programas de desarrollo rural integrados, acueductos, caminos, ordenamiento territorial, equipamiento social con participación comunitaria, de producción agrícola y acceso a mercados | PNUD  MEF |
|  |  | 1.2.2 Condiciones de vida e ingresos de refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional mejorados para reducir su dependencia de la asistencia humanitaria. | Conjunto de bienes y servicios orientados a la protección de derechos y condiciones de refugiados | ACNUR |
| 1.4 Reducción de la desnutrición mediante acciones de apoyo a la seguridad alimentaria nacional  (ODM 1) | ENV 2003 muestra alta prevalencia de desnutrición y desnutrición crónica en áreas de extrema pobreza, comarcas indígenas. La desnutrición crónica 20.6   -Urbano: de 13.8   -Rural: de 18.5   -Indígena: de 56.6 | ENV 2008. Desnutrición crónica 19.7  -Urbano: 7.9  -Rural: 14.5  -Indígena: 56.0 MINSA en sus Centros de Atención Primaria para la prevención y atención de la desnutrición se concentra en poblaciones vulnerables. Certificación internacional de Panamá como país libre de los desórdenes por deficiencia de yodo (DDI) como problema de salud pública. | 1.4.1 Nutrición infantil garantizada a través de enfoques integrados, fortalecimiento de políticas y programas nutricionales y ampliación de la cobertura de programas de nutrición materno-infantil. | Plan Nacional de Combate a la desnutrición 2008-2015. Plan Nacional de Prevención y control de de las deficiencias de micronutrientes 2008-2015 Plan Nacional de Seguridad alimentaria nutricional 2008-2011 (4 tomos) | OPS/OMS PMA UNICEF  MINSA |
|  |  | 1.4.2 Capacidad nacional fortalecida para vigilar el cumplimiento de las metas de nutrición y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, incluyendo producción, disponibilidad y distribución de alimentos, especialmente para los sectores de población en mayor situación de vulnerabilidad, a través de la ejecución y evaluación del Plan de Seguridad Alimentaria Nutricional 2003-2007 y 2008-2011. | Conjunto de capacitaciones dirigidas a los actores en los planes desarrollados y guías para vigilar el cumplimiento de las metas de nutrición y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional | FAO OPS/OMS PMA UNICEF  MINSA  SENAPAN Comisiones interministeriales |
|  |  |  |  |  |  |

**Cuadro 2**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **M&E UNDAF - Marco de resultados revisado** | | | | |  |  |  | |
| **ÁREA DE COOPERACIÓN 2: GARANTÍAS SOCIALES BÁSICAS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS** | | | | | | | | |
| **Efecto Directo de Cooperación de SNU** | **Indicadores de Efecto** | | **Producto de Cooperación de SNU** | **Productos Realizados** | | | | **Agencias** |
|  | **Línea de Base 2006** | **2007 - 2010** |  | **2007 -2010** | | | |  |
| 2.3 La salud de la población mejora con el desarrollo de estrategias de promoción de salud, prevención de enfermedades, ampliación de cobertura y acceso a servicios | Ver Cuadros de Indicadores de Salud, Anexo II | Datos muestran mejoras en salud, Ver Cuadros de Indicadores de Salud, Anexo II. Plan Estratégico de Reducción de la Mortalidad y Morbilidad Materna y Perinatal 2006-2009 reglamentado | 2.3.1. Atención en salud a grupos de población en situación de vulnerabilidad (incluyendo salud materno-infantil)Infantil) fortalecida | Asistencia Técnica y capacitación para la implementación del Plan Estratégico de Reducción de la Mortalidad y Morbilidad Materna y Perinatal 2006-2009. Conformación de grupo de jóvenes promotores de SSR. Capacitación de autoridades tradicionales en CNB, Chiriquí y Veraguas | | | | APOS/OMS PMA UNFPA UNICEF  MINSA |
|  | 2.3.2. Apoyo a fortalecimiento/desarrollo institucional del subsistema público de salud | Capacitación de personal MINSA y CSS.  Programa de Alianza por la seguridad del paciente y garantía de calidad de medicamentos y equipos.  Asistencia Técnica al desarrollo del Sistema de información para vigilancia de la salud, guías e instrumentos para la atención. Plan de Desarrollo de RRHH. | | | | OPS/OMS  MINSA CSS |
|  | 2.3.3. Apoyo a la mejora de salud a grupos de población en situación de vulnerabilidad | 7 Unidades de Salud para brindar servicios de SSR. Capacitación de funcionarios de salud para brindar servicios de SSR en CNB. | | | | UNFPA  FIDA  MINSA ASMUNG Comunidades Chiriquí, Veraguas y Ngöbe-Buglé |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2.5. sostenibilidad Ambiental se fortalece con el apoyo de marcos normativos, estrategias nacionales y acciones locales | ANAM - BID Plan indicativo de ordenamiento territorial ambiental de la Comarca Ngöbe - Buglé, 2006 Plan Estratégico de la Comarca Ngöbe - Buglé 2001 -2006, ANAM - GTZ, Proyecto Agroforestal Ngöbe -ANAM - GTZ FIDA Centro de Gestión Local de Darién y Comarcas (CGEL), organización comunitaria creada con personería jurídica. |  | Asistencia Técnica para las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático. Desarrollo de capacidades locales en dos cuencas en comarcas indígenas. Estudios para valorización de bienes y servicios ambientales y la reducción de efecto invernadero, incluyendo utilización de instrumentos económicos y mecanismos globales de negociación. | Evaluación Intermedia señala atraso en el logro de los objetivos. | FAO OPS/OMS PNUMA PNUD  ANAM MINSA  SINAPROC MIDA |

**Cuadro 3**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **M&E UNDAF: MARCO DE RESULTADOS REVISADO** | | |  |  |  |
| **ÁREA DE COOPERACIÓN 3: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO** | | | | |  |
| **Efecto Directo de Cooperación de SNU** | **Indicadores de Efecto** | | **Producto de Cooperación de SNU** | **Productos Realizados** | **Agencias** |
|  | **Línea de Base 2006** | **2007 - 2010** |  | **2007 -2010** |  |
| 3.1 Apoyo a la Concertación Nacional y a la construcción de otros acuerdos nacionales | Diálogo I de la CSS 2005 provoca reforma de Ley 17 de 2005 con Ley 51 que resuelve conflictos existentes | Cambios en los programas que maneja la CSS. Concertación programática (400 acuerdos).  Ley de Responsabilidad Social Fiscal de marzo 2008. Ley de Descentralización 37 de 2009. Inicio de la discusión pública del anteproyecto de ley 442 de SSR y en los medios. | 3.1.1 Debates públicos sobre temas de prioridad nacional promovidos 3.1.2 Apoyo a la facilitación del proceso de diálogo nacional. | Propuesta de nuevo modelo de pensiones elaborada.  Facilitación del Diálogo Nacional con participación de 2000 personas. Funcionamiento de 5 mesas temáticas: 1.Bienestar y equidad fiscal; 2.Crecimiento económico y competitividad; 3.Educación y Modernización institucional, sub-mesa de Justicia, ética y seguridad ciudadana y 5.Salud. Consulta provincial y comarcal. Apoyo a instancias de monitoreo que impulsen la implementación de los Acuerdos. Asistencia Técnica a la Alianza de Mujeres para formular anteproyecto de ley de SSR | OPS/OMS PNUD UNESCO  UNFPA UNICEF  MEF MINSA CSS Organizaciones de la Sociedad Civil |
| Sistema de ONU |
|  | Mecanismo de verificación y seguimiento, como estructura permanente. | 3.1.3 Apoyo al desarrollo de capacidades de las instancias de monitoreo para dar seguimiento a los Acuerdos de la Concertación y de otros diálogos nacionales. | Asistencia Técnica a instancias de monitoreo que impulsen el seguimiento de los Acuerdos. | PNUD  Comisión de la Concertación |
|  | Mecanismos de implementación de los Acuerdos aprobado. | 3.3.3 Apoyo a mecanismos que impulsen la implementación de los Acuerdos de la Concertación y de otros diálogos nacionales. | Asistencia Técnica para el establecimiento de mecanismos que impulsen la implementación de los Acuerdos. | PNUD  Sistema de ONU  Comisión de la Concertación |
| 3.2 Apoyo al fortalecimiento del sistema político y régimen electoral |  | Partidos Políticos sistematizan y difunden sus propuestas programáticas en la campaña electoral 2009 | 3.2.1 Partidos Políticos fortalecidos en su capacidad de movilización a través de sus propuestas programáticas. | Diagnóstico sobre situación y necesidades de los 7 partidos políticos. Más de 100 miembros de partidos capacitados en DH. Asistencia a los partidos políticos para construir sus propuestas programáticas. | PNUD  Partidos políticos |
|  |  | 3.2.2 Asamblea Nacional fortalecida en sus funciones de representación, fiscalización y formulación de políticas públicas. |  | OACDH PNUD  Asamblea Nacional |
|  | Reforma del Régimen electoral aprobado del Tribunal Electoral. | 3.2.3 Apoyo al régimen electoral que afiance la gobernabilidad y facilite la representatividad del sistema político. | Propuesta de reforma electoral. “Las reformas electorales en Panamá: Claves de Desarrollo Humano para la toma de decisiones” Cuadernos de Desarrollo Humano No. 1 | PNUD  Tribunal Electoral |
|  |  | 3.2.4 Participación de las mujeres y de los jóvenes en los procesos políticos fortalecida. | Informe sobre participación política de las mujeres. Ronda nacional de apoyo a la participación política de las mujeres. Diplomado de competencias electorales para mujeres políticas. | PNUD  Partidos políticos |
| 3.5 Apoyo al fortalecimiento institucional para el abordaje integral de la seguridad ciudadana bajo un enfoque de derechos, con énfasis en la prevención social de la violencia y del delito, y para el acceso efectivo a la justicia |  |  | 3.5.1 Capacidades y mecanismos institucionales nacionales y locales fortalecidos para una mejor gestión de la seguridad ciudadana con un enfoque de derechos. | Diagnósticos y asistencia técnica a los mecanismos institucionales nacionales y locales para una gestión de la seguridad ciudadana con un enfoque de derechos. Diseño del observatorio en colaboración con la Cámara de Comercio de Panamá. Diagnósticos de violencia en tres municipios. | OACDH ONUDD PNUD  MINGOB Cámara de Comercio |
| Acuerdos de la Comisión de Estado por la Justicia y la concertación nacional para el desarrollo. |  | 3.5.2 Sistema de justicia transparente y efectivo fortalecido mediante el apoyo a la implementación de acuerdos de la Comisión por la Justicia. | Asistencia Técnica a la Corte Suprema de Justicia para procesos de deliberación y elaboración de sentencias. Asistencia Técnica para la elaboración del Código Penal y Código Procesal Penal. Asistencia Técnica a la Secretaría del pacto de Estado por la Justicia para la divulgación de la reforma. | PNUD  MINGOB  Corte Suprema de Justicia |
|  |  | 3.5.3 Fortalecimiento del debate nacional en seguridad y justicia mediante la promoción de espacios de diálogo y participación, y la creación de productos de conocimiento y de mecanismos de difusión de la información. |  | PNUD UNESCO (UNFPA) UNICEF  MINGOB |
|  | Observatorios en violencia de género funcionando en tres municipios. Informe de la CEDAW presentado por la cancillería a la Comisión DDHH | 3.5.4 Capacidades institucionales y de la sociedad civil fortalecidas en la promoción de los derechos humanos de las mujeres y la implementación de modelos integrales de prevención y atención de las diferentes formas de violencia contra la mujer, con énfasis en la doméstica y sexual. | Sistematización de la experiencia de los observatorios. Capacitación en el tema de masculinidad en diversas regiones. Asistencia Técnica para la elaboración de del Informe de la CEDAW. Capacitación de periodistas y mujeres organizadas. Capacitación de jueces, fiscales y defensores de oficio en la escuela judicial. | OPS/OMS PNUD UNFPA  MINSA MIDES Gobiernos locales CEGEL Alianza de Mujeres Defensoría del Pueblo |
|  |  | 3.5.5 Prevención de la violencia juvenil, con énfasis en la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes. | Dos ligas deportivas organizadas. Programa para la prevención de la violencia y uso de drogas. Marco normativo y capacitación a Institutos Educativos Interdisciplinarios. | UNICEF  MINGOB  Gobiernos locales |

**ANEXO II**

**INDICADORES DE SALUD – Panamá, Ministerio de Salud**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2004** | **2006** | **2007** | **2008** |
| Tasa de natalidad | 19,8 | 20,0 | 20,2 | 20,3 |
| Tasa global de fecundidad | 2,4 | 2,4 | 2,5 | 2,5 |
| Tasa general de fecundidad | 63,6 | 76 | 76,8 | 65.7 |
| Esperanza de vida al nacer:  Ambos sexos | 74,9 | 75,3 | 75,4 | 75,7 |
| Hombres | 72,5 | 72,7 | 72,9 | 73,2 |
| Mujeres | 77,6 | 77,9 | 78,1 | 78,3 |
| Tasa bruta de mortalidad | 4,2 | 4,4 | 4,4 | 4,4 |
| Tasa de mortalidad infantil  (x 1000 nacidos vivos) | 14,9 | 14,8 | 14,7 | 12,7 |
| Tasa de mortalidad menores de 5  (x 1000 nacidos vivos) | 19,95 | 19,9 | 20,4 |  |
| Tasa de mortalidad materna  (x 1000 nacidos vivos) | 0,43 | 0,83 | 0,59 | 0,6 |
| Porcentaje de nacidos vivos con bajo  Peso al nacer | 8,7 | 9,3 | 8,5 |  |
| Cobertura control prenatal | 98,2 | 85,2 | 79,6 | 82,2 |
| Cobertura control embarazo adolescentes | 27,3 | 27,4 | 29,0 | 28,7 |
| % Asistencia profesional al parto | 91,3 | 91,0 | 91,5 | 91,8 |
| SIDA Tasa por 100.000 hab. | 22,0 | 22,7 | 22,2 | 23,6 |
| SIFILIS Tasa por 100.000 hab. | 14,0 | 22,7 | 22,8 | 16,7 |
| Malaria Tasa por 100.000 hab. | 160,6 | 50,6 | 38,4 | 21,9 |
| Dengue Tasa por 100.000 hab. | 12,9 | 131,7 | 105,1 | 43,0 |

**ANEXO III**

**Análisis de utilización de la GBR**

Ejemplos de enunciados de efectos:

* + “Disminución de la inequidad y la pobreza mediante la ejecución de acciones que faciliten el acceso a los beneficios sociales y al empleo”.

Comentario: Bien pudo simplemente decir: *Disminución de la desigualdad social y la pobreza*.

Se ha eliminado lo que hace referencia a la estrategia que da origen a los productos.Sin embargo, sigue subsistiendo el problema de la generalidad del enunciado, que lo aleja de los productos que puede ofrecer el SNU con un vínculo lógico y verosímil al efecto.

* + “Mejor educación gracias al acceso y permanencia en condiciones de equidad”.

Comentario: Bien pudo decir: *Educación con acceso, permanencia y equidad.* Se mantiene aquí el problema de la generalidad del enunciado.

* + “Una Visión del desarrollo fundamentada en los Derechos Humanos como marco para las políticas nacionales de desarrollo”.

Comentario: Bien pudo definirse como: *Políticas nacionales de desarrollo fundamentada en los derechos humanos*.Aquí es más preciso el enunciado y permite un vínculo lógico con los productos que puede ofrecer el SNU, como por ejemplo, un informe de desarrollo humano.

* “Apoyo al fortalecimiento del sistema político y construcción de acuerdos nacionales”

Comentario: el enunciado debería omitir la palabra “apoyo”, puesto que pertenece a la categoría de productos como la asistencia técnica. Además, el enunciado contiene términos complejos como “sistema político”, cuya definición es más amplia que el conjunto de los partidos políticos, lo que plantea una generalidad difícil de definir así como su vínculo directo con los productos que puede ofrecer el SNU. Por otra parte, se tratan conjuntamente dos cuestiones distintas aunque relacionadas, el sistema político y los acuerdos nacionales. Si el objetivo es avanzar hacia la gobernabilidad, quizás el enunciado podría haberse orientado a expresar la necesidad de un sistema político capaz de resolver los diferendos mediante acuerdos para lograr v decisiones y estrategias comunes.

Ejemplos de enunciados de producto:

* + “Políticas de Estado sustentadas por estudios de impacto económico, social y ambiental en temas estratégicos de prioridad nacional”.

Comentario: se pudo enunciar como: *Estudios de impacto económico, social y ambiental en temas estratégicos de prioridad nacional*, dado que las políticas de Estado no dependen del SNU.

* + “Debates públicos sobre los grandes problemas nacionales promovidos”.

Comentario: El enunciado reduce el resultado a actividades. En conexión con el efecto a que se apunta (acuerdos nacionales), se requiere un enunciado del producto que puede ofrecer el SNU: provisión de asistencia técnica para los debates, documentación, facilitación de las discusiones para llegar a acuerdos. Los acuerdos constituyen el efecto dado que los organismos no controlan el comportamiento de los participantes.

* “Sistema de justicia transparente y efectivo”

Comentario: no es un enunciado de producto sino de efecto.

**ANEXO IV**

**Programas Conjuntos**

* Programa Conjunto de “Incorporación de Medidas de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático en el Manejo de los Recursos Naturales en dos Cuencas Prioritarias de Panamá” (Área 2).

Organismos: PNUMA, PNUD, OPS/OMS, FAO en asociación con ANAM, MINSA, SINAPROC, MIDA.

Áreas de intervención: Provincia de Darién, Comarca indígena Emberá-Wounáan/Kuna-Wargandí (Cuenca río Chucunaque y Provincia de Veraguas, Comarca indígena Ngöbe-Buglé (Cuenca río Tabasará).

Duración: julio 2008-julio 2011.

Presupuesto: $ 4 millones.

* Programa conjunto “Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la Construcción de una cultura de paz”. (Área 3).

Organismos: ONUDD, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, en apoyo y acompañamiento del Programa de Seguridad Integral (PROSI) coordinado por el Ministerio de Gobierno y Justicia; otros asociados, Cámara de Comercio de Panamá, MIDE, MIDES, Municipalidades de Chorrera, Arraiján y San Miguelito, organizaciones de la sociedad civil en tres municipios. Duración: septiembre 2009-septiembre 2012.

Presupuesto: $ 4 millones.

* Programa conjunto “Red de Oportunidades para Familias Pobres” (Área 1).

Organismos: FAO, OMT, ONUDI, PNUD, UNCTAD en apoyo de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Autoridad de Turismo de Panamá, MEF, Ministerio de Comercio e Industria, MIDA.

Áreas de intervención: el programa beneficia a poblaciones de bajos recursos en las provincias de Coclé, Herrera, Veraguas y Chiriquí con zonas indígenas, creación de micro empresas y apoyo a municipios. La iniciativa complementa al componente de transferencias monetarias condicionadas del Programa Nacional Red de Oportunidades y al Programa Impulso Panamá, éste último orientado a consolidar empresas medianas ya existentes. Duración: diciembre 2009-diciembre 2012.

Presupuesto: $ 8 millones.

* Programa conjunto “Gobernanza Económica Democrática: Fortalecimiento de equidad del para reducir brechas en servicios públicos de agua segura y saneamiento“. (Área 2).

Organismos: OIT, UNICEF, OPS/OMS en apoyo del MINSA, MEF, Municipios de Kusapín y Kankintú, Autoridades tradicionales de la Comarca Ngöbe-Buglé, Centros Educativos Secundaria y Universidad de la Comarca.

Áreas de intervención: el programa apoya la instalación de acueductos, desarrolla capacidades de gestión de los recursos hídricos y ampliación de las oportunidades de salud y educación en la Comarca Indígena de Ngöbe-Buglé, donde el 91% de la población padece de pobreza extrema.

Duración: julio 2009-julio 2012.

Presupuesto: $ 4.5 millones.

Otros programas conjuntos:

* Informes de avance de avance hacia los ODM, donde los organismos del SNU participaron dividiéndose el trabajo y asumieron en rotación la coordinación del grupo. Estrecho diálogo con el personal técnico de la Secretaría Técnica del Gabinete Social (STGS) y la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.
* Programa conjunto “Alianza por una vida sin violencia en Panamá”, para prevenir y atender la violencia contra las mujeres financiado por el Fondo para la Eliminación de la Violencia (F-VAW) de UNIFEM

Organismos: OPS/OMS, PNUD, UNFPA en apoyo del Despacho de la Primera Dama y la Comisión Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana liderada por el INAMU, MINSA, MEF y Órganos de Justicia.

Áreas de intervención: Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá y el corregimiento Canto de Llano de Santiago en la Provincia de Veraguas.

Duración: noviembre de 2009-noviembre 2012.

Presupuesto: $ 1 millón

**ANEXO V**

**Lista de entrevistados**

Gobierno de Panamá

* Felipe Sánchez, Director de Cooperación Técnica Internacional, MEF
* Evelyn González de Bravo, Coordinadora de Cooperación Internacional, MEF
* Tomás Guardia, Director de Organismos y Conferencias Internacionales, MINREX
* María Celia Dopeso López, Directora General de Proyectos Especiales y Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores
* Marena Benavídez, Subdirectora General Organismos y Conferencias Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina del Coordinador Residente y PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

* + - José Eguren, ex Coordinador Residente en Panamá, teleconferencia
    - Peter Grohman, Representante Residente Adjunto
    - Inka Mattila, Oficial de Evaluación, Centro Regional de Servicios del PNUD, Panamá
    - Carlos Acosta Bermúdez, Oficial de Evaluación
    - Yill Otero, Oficial Oficina del Coordinador Residente
    - Katyna Argueta, Oficial Oficina RC
    - María Eugenia Mujica, ex Punto focal Oficina del Coordinador Residente, teleconferencia, E-mail.
    - Edmundo Jarquín, consultor internacional
    - Gina Latoni, consultora

Otras agencias del SNU

* + - Miguel Cuellar, Coordinador del Programa (UNICEF)
    - Laura Flores, Representante Auxiliar del Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA)
    - Ricardo García, Coordinador de País, VIH/SIDA
    - Edilma Barrio, Asesora Nacional en VIH y SIDA, (FNUAP)
    - Tayra Pinzón Morales, oficial de programa, Programa Mundial de Alimentos (PMA)
    - Olivia Braithwaite, Asesora de OPS/OMS en Panamá

Organizaciones de la Sociedad Civil

* + - Cecilia Moreno, CEMP, ONG en tema género
    - Orlando Quintero, Fundación PROBISIDA, ONG, VIH/SIDA
    - Jorge Alemán, Cruz Roja Panamá

**ANEXO VI**

**GUÍA DE ENTREVISTA – ORGANISMO DEL SNU**

1. ¿Cuál es el posicionamiento estratégico del SNU en Panamá y cómo ha cambiado desde 2007?

(Relevancia en cuanto apoyo al desarrollo humano a largo plazo, apoyo a los planes de desarrollo del gobierno, capacidad de respuesta a cambios o crisis, aliados y redes, sistemas, promoción de valores de las Naciones Unidas)

1. Qué opinión tiene del proceso UNDAF?
2. ¿Qué participación ha tenido el gobierno en el proceso UNDAF

(Aprobación política, consultas, coordinación, información, evaluación)

1. ¿Qué participación han tenido organismos de la sociedad civil?
2. ¿Qué participación han tenido los donantes?
3. ¿Ha tenido UNDAF alguna incidencia en la cooperación del SNU en Panamá

(Prioridades, formas de intervención), cuáles?

1. ¿Se ha beneficiado X del proceso UNDAF, cómo?

(Prioridades, asesoría, coordinación con otros, aliados, información, conocimiento, comunicación)

1. ¿Cuáles son las contribuciones más significativas de X en los últimos años?

(Efectos, productos, años, recursos financieros)

1. ¿Ha tenido X resultados no esperados, obstáculos imprevistos, problemas en la programación e implementación de su cooperación, cuáles?
2. ¿En cuáles programas X coordina con otras agencias y cuáles son éstas?
3. ¿Ha realizado o realiza X programas/proyectos mediante programación conjunta con otras agencias, cuáles?
4. ¿Ha realizado esfuerzos el SNU para hacer costo-efectivas sus intervenciones, reducir costos, evitar superposiciones y duplicaciones, alcanzar economías de escala?
5. ¿Hay diferencias en la participación de las agencias del SNU en Panamá, cuáles?
6. ¿Qué problemas existen en el funcionamiento del mecanismo UNDAF para coordinar la tarea del SNU?

(Rol del coordinador residente, equipo de país, programación, sistemas, información, comunicación, asesoría de la sede, centro regional)

1. ¿Qué debería mejorarse?
2. ¿Qué lecciones pueden extraerse de la experiencia UNDAF en Panamá?

# ANEXO VII

# Términos de Referencia

# Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas en Panamá 2007-2011

1. **ANTECEDENTES**

El Gobierno de Panamá, a través del Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Relaciones Exteriores, y el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) suscribieron el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá *(MANUD, por sus siglas en español, UNDAF por sus siglas en inglés)* para el período 2007-2011. Durante este periodo las acciones de cooperación del SNU se concentraron en tres áreas principales.

1. La primera, destinada a contribuir a la reducción de la pobreza y al mejoramiento en la distribución del ingreso mediante acciones que reducen la inequidad, permitan mejor acceso a los ingresos y provean mejores condiciones alimentarias y nutricionales.
2. La segunda, orientada a propiciar las garantías sociales esenciales para el ejercicio de los Derechos Humanos por medio de intervenciones orientadas a corregir la inequidad y garantizar universalidad en educación, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, salud y condiciones ambientales.
3. La tercera, aplicada a la modernización del Estado y la reforma del sector público para garantizar las dinámicas de transformación institucional, política y económica requeridas tanto en el nivel nacional como el local.

En la Sección F del UNDAF “Seguimiento y Evaluación” se establece que durante el ciclo de cooperación se darán anuales y externas, según se considere necesario por el Equipo de Coordinación de Naciones Unidas en el País (UNCT). Estos ejercicios deben servir para identificar fortalezas y debilidades, y establecer la necesidad de modificaciones en este marco estratégico. Igualmente se establece que además de la evaluación de los resultados, se abordará el monitoreo de procesos, con el propósito de maximizar la eficiencia de las acciones de cooperación e identificar lecciones aprendidas.

La Evaluación Final del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá para el período 2007-2011 se realiza sobre la base de los lineamientos para la formulación del UNDAF, la “Guía de Mandatos para la Evaluación del UNDAF”, aprobada por el Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas en 2005, el UNEG Quality Checklist for Evaluation Terms of Reference and Inception Reports y UNEG Quality Checklist for Evaluation Reports. En la guía se establece que en la evaluación es preciso utilizar los criterios estándar de la OCDE/CAD (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad), y los elementos claves relativos al diseño, la focalización y las ventajas comparativas de los organismos del SNU.

En el año 2009, se realizaron una serie de reuniones conjuntas con el Ministerio de Economía y Finanzas, como parte de la revisión de medio término del UNDAF. En estos encuentros se cotejaron los avances en los diferentes resultados esperados de la cooperación, al igual que se realizaron ajustes al marco de resultados planteado originalmente.

1. **PROPÓSITOS**

La Evaluación del UNDAF es un mandato del SNU, un insumo fundamental para la validación de la cooperación que el SNU otorga al país y para la preparación de un nuevo marco de cooperación.Los aspectos fundamentales que la Evaluación aborda son los siguientes:

1. Evaluar el progreso logrado hacia los efectos y productos del UNDAF mediante trabajo conjunto de las agencias y sus grupos de trabajo, según su relevancia, eficacia, eficiencia y sustentabilidad en relación con los planes nacionales. Se trata de identificar cuál es la contribución del UNDAF como Sistema de las Naciones Unidas, más allá de las contribuciones de cada una de las agencias.
2. Evaluar el funcionamiento del mecanismo de gestión del UNDAF, su eficiencia, problemas y obstáculos
3. Recomendaciones y lecciones aprendidas durante el ciclo programático en curso, los problemas, desafíos y oportunidades, a fin de que sirvan de insumos relevantes para la formulación del siguiente UNDAF.

La evaluación se referirá al período 1 de enero de 2007 al 31 de agosto 2010. Comprenderá el análisis del diseño del programa (documento UNDAF y matriz de resultados e indicadores), los procesos de implementación conducentes a efectos y productos, los resultados alcanzados, los resultados no esperados y los factores que han favorecido u obstaculizado la consecución de los resultados. En particular, se examinará el mecanismo de gestión y articulación entre los organismos del Sistema de las NNUU y su vinculación con el gobierno y la sociedad panameña.

1. **PREGUNTAS DE LA EVALUACION**

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

1. ¿El UNDAF, y su implementación, aborda los temas principales identificados en el CCA?
2. ¿Responde el UNDAF 2007-2011 a las prioridades nacionales definidas en el Visión Estratégica del Desarrollo Económico y Empleo hacia el año 2009, del Gobierno de Panamá?
3. ¿Provee el UNDAF un marco de referencia efectivo para la colaboración entre las Agencias y el Gobierno?
4. ¿Cuál es la efectividad del UNDAF en términos del logro de los efectos esperados?
5. ¿Qué tan efectivos han sido los mecanismos de coordinación, información y participación del UNDAF?
6. ¿Qué podemos aprender de este ciclo de UNDAF que nos puede ayudar a mejorar el diseño y ejecución del próximo ciclo?
7. **LOCALIZACION**

El consultor internacional puede trabajar remotamente, sin embargo, se programará una misión de para levantamiento de información, en la Ciudad de Panamá.

1. **METODOLOGIA Y DOCUMENTACIÓN**

La metodología de evaluación deberá basarse en los lineamientos vigentes sobre evaluaciones de UNDAF y será especificada en la propuesta metodológica del equipo de evaluación. La evaluación debe cumplir con los estándares y normas de evaluación en el sistema de Naciones Unidas (adjuntos). En su desarrollo, se debe procurar un proceso participativo e interactivo con fines de aprendizaje que debe involucrar funcionarios del SNU, contrapartes clave de Gobierno, ONGs y donantes.

El Consultor (a) seleccionado elaborará los instrumentos metodológicos necesarios para realizar y facilitar el proceso completo de la Evaluación, asegurando que cumplan con estándares de calidad en el diseño y metodología, al igual que en los métodos de recolección de datos. Los métodos de evaluación a utilizar deben abarcar entrevistas abiertas y semi-estructuradas con informantes clave, revisión sustantiva de documentos, análisis de datos, organización y de ser necesario, facilitación de talleres y visitas de campo.

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

Equipo Evaluador deberá revisar, entre otros, los siguientes documentos:

1. Documento UNDAF 2007-2011;
2. las Matrices de Resultados y el Marco de Seguimiento y Evaluación del UNDAF, incluyendo los indicadores (claves y secundarios) establecidos para el monitoreo;
3. Informes de las revisión del UNDAF;
4. Información disponible en el SNU proveniente de los Asociados Nacionales en la Implementación del UNDAF.
5. Visión Estratégica del Desarrollo Económico y Empleo hacia el año 2009, del Gobierno de Panamá
6. Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo
7. Informes de Avance de los Objetivo de Desarrollo del Milenio
8. **PERFIL DEL EQUIPO EVALUADOR**

El Equipo Evaluador estará integrado por un consultor internacional y un nacional.

El Consultor Internacional actuará como líder del Equipo Evaluador y asumirá la responsabilidad por los productos generados, la dirección y la coordinación de las distintas actividades a realizarse en el marco del cronograma de trabajo para la evaluación. El consultor internacional debe proveer directrices específicas al consultor nacional.

El consultor nacional desarrollará sus funciones en plena coordinación del líder del equipo y apoyará realizando las acciones de campo necesarias para el desarrollo de las actividades establecidas en el cronograma y contribuir sustantivamente en la elaboración de los productos previstos. Entre sus actividades se incluyen, aportar al equipo la información local sobre el país, acompañar el análisis y realizar entrevistas según sean necesarios.

El consultor internacional deberá reunir las siguientes características:

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

El consultor nacional deberá reunir las siguientes características:

* Maestría en ciencias sociales, deseable con capacitación especializada en evaluación y gestión de programas y proyectos y/o investigación.
* Al menos 10 años de experiencia vinculada al diseño y gestión de marcos y planes estratégicos y/o sistemas de monitoreo y evaluación involucrando múltiples actores.
* Experiencia calificada en evaluaciones de programas de cooperación externa.
* Demostrado conocimiento en diseño conceptual, en gestión de sistemas y planes de monitoreo y en evaluaciones de programas y proyectos.
* Demostrada capacidad para elaborar informes técnicos y habilidad para expresar ideas claras y concisas, tanto verbal como escrita.
* Alta confidencialidad y responsabilidad.
* Habilidades de trabajo en equipo, comunicación, redacción, capacidad de análisis y negociación.
* Habilidad para completar metas, trabajando bajo presión y con fecha límites específicos.
* Conocimiento de Microsoft Office, buscadores de Internet, páginas *web*, paquetes estadísticos, bases de datos y Sistemas de Información Geográfica.
* Fluente en español.

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

1. **COORDINACION DEL TRABAJO**

El equipo de evaluación trabajará bajo la dirección y supervisión de la Oficina de la Coordinadora Residente del SNU. Adicionalmente, se ha establecido un grupo técnico del UNCT, confirmado por representantes técnicos de PNUD, OPS y UNICEF, quienes son un recurso de apoyo al proceso.

Por el lado del Gobierno, la Oficina de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Economía y Finanzas proveerá orientaciones desde la perspectiva del Gobierno durante el proceso de evaluación. Los productos generados por el Equipo Evaluador serán también presentados por la Oficina de la Coordinadora Residente al Gobierno de la República de Panamá a través de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional.

1. **PRODUCTOS**

El equipo evaluador entregará los siguientes productos:

* 1. Informe Inicial de Evaluación (Inception Report), que incluya cronograma de trabajo y Propuesta Metodológica, presentado el **1 de octubre de 2010**. El cronograma de trabajo será aprobado por la Coordinadora Residente del SNU previa revisión de la Oficina de Coordinación y el Grupo de Trabajo designado para esta evaluación.

Este informe debería incluir deberá incluir una *matriz* que muestre cada criterio de evaluación, las preguntas y subpreguntas que la evaluación debe responder, y los datos que serán recabados para cada pregunta, así como los métodos que se utilizarán para recopilar los datos. Además, el informe preparatorio debería hacer explícita la teoría subyacente o los supuestos sobre cómo contribuirá cada uno de los datos recabados a la comprensión de los resultados de desarrollo —atribución, contribución, proceso, ejecución, etc.—, y la lógica de las metodologías de recopilación de datos, análisis y de elaboración del informe que se han elegido.

La comprensión de los evaluadores sobre lo que van a evaluar y por qué, proponiendo una serie de preguntas de evaluación, métodos de evaluación, las fuentes de información y los procedimientos de recolección de datos.

* 1. Un Informe Final de Evaluación, presentado en borrador el **22 de octubre de 2010.**
  2. Versión final ajustada en base a los comentarios compilados que reciba de parte de la Oficina de la Coordinadora Residente, para el **29 de octubre de 2010.**

El Informe Final deberá incluir como mínimo lo siguiente:

1. Carátula
2. Lista de siglas
3. Índice, incluyendo lista de anexos
4. Resumen ejecutivo
5. Introducción: antecedentes y contexto del programa
6. Descripción del programa
7. Propósito y objetivos de la evaluación
8. Enfoque y metodología
9. Hallazgos
10. Conclusiones
11. Recomendaciones
12. Lecciones aprendidas
13. Anexo metodológico, incluyendo los instrumentos utilizados, listados de personas entrevistadas y listados de documentos revisados.
14. **ESTIMACION DEL CRONOGRAMA DE TRABAJO**

Se estima que la consultoría se realizará en un período de 4 semanas, a partir del 29 de Septiembre de 2010. Ver Anexos para el Cronograma detallado de los consultores.

1. **COSTOS DE LA CONSULTORÍA**

Honorarios: A ser acordados según experiencia de la o él consultor.

Transporte y viáticos: en caso de requerirse serán proporcionados por el SNU. Talleres y reuniones: su costo será absorbido por el SNU.

**Anexo A.** Plan de Trabajo – Consultor Internacional – Total 13 Días

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Fecha | Actividad | Producto |
| Del 29 Sept. Al 1 de Oct  Duración: **3 Dias** | Redacción del Informe Inicial de la Evaluación  (*Inception Report*) | **Producto 1:**  Inception Report  Fecha de Entrega:  24 de Septiembre |
| **Misión a Panamá**  Del 4 al 8 de Octubre  Duración: **5 Días** | Entrevistas con Informantes Clave |  |
| Del 20 al 22 de Octubre  Duración: **3 Días** | Redacción de Informe Borrador | **Producto 2:**  Informe Borrador de la Evaluación |
| Del 28 al 29 de Octubre  Duración: **2 Días** | Redacción de Informe Final | **Producto 3:**  Informe Final de la Evaluación |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Septiembre | | | | | | |
| 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 1 | 2 |
| Domingo | Lunes | Martes | Miercoles | Jueves | Viernes | Sabado |
|  |  |  | Redaccion de Inception Report | Redaccion de Inception Report | **Producto 1:** Inception Report |  |
| Septiembre | | | | | Octubre | |
| 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Domingo | Lunes | Martes | Miercoles | Jueves | Viernes | Sabado |
| Travel Day a Panamá /DSA | Entrevistas | Entrevistas | Entrevistas | Entrevistas | Entrevistas | DSA |
| Octubre | | | | | | |
| 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| Domingo | Lunes | Martes | Miercoles | Jueves | Viernes | Sabado |
|  |  |  |  |  |  |  |
| 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 |
| Domingo | Lunes | Martes | Miercoles | Jueves | Viernes | Sabado |
|  |  |  | Redaccion de Informe | Redaccion de Informe | **Producto 2:** Entrega de Informe |  |
| 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 |
| Domingo | Lunes | Martes | Miercoles | Jueves | Viernes | Sabado |
|  |  |  |  | Redaccion de Informe | **Producto 3:** Informe Final |  |

**Anexo B.** Plan de Trabajo – Consultor Nacional – Total 15 Días

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Fecha | Actividad | Producto |
| Del 4 al 15 de Octubre  Duración: **10 Días** | Entrevistas con Informantes Clave | **Producto 1:**  Informes de Entrevistas |
| Del 20 al 22 de Octubre  Duración: **3 Días** | Contribución al Redacción de Informe Borrador | **Producto 2:**  Contribuciones al Informe Borrador de la Evaluación |
| Del 28 al 29 de Octubre  Duración: **2 Días** | Redacción de Informe Final | **Producto 3:**  Contribuciones a Informe Final de la Evaluación |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Septiembre | | | | | | |
| 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 1 | 2 |
| Domingo | Lunes | Martes | Miercoles | Jueves | Viernes | Sabado |
|  |  |  |  |  |  |  |
| Septiembre | | | | | Octubre | |
| 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Domingo | Lunes | Martes | Miercoles | Jueves | Viernes | Sabado |
|  | Entrevistas | Entrevistas | Entrevistas | Entrevistas | Entrevistas |  |
| Octubre | | | | | | |
| 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| Domingo | Lunes | Martes | Miercoles | Jueves | Viernes | Sabado |
|  | Entrevistas | Entrevistas | Entrevistas | Entrevistas | Entrevistas |  |
| Octubre | | | | | | |
| 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 |
| Domingo | Lunes | Martes | Miercoles | Jueves | Viernes | Sabado |
|  |  |  | Informe |  | Entrega de Informe |  |
| 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 |
| Domingo | Lunes | Martes | Miercoles | Jueves | Viernes | Sabado |
|  |  |  |  | Redaccion de Informe | **Producto 3:** Informe Final |  |

Anexo C. Listado Inicial de Entrevistas

|  |  |
| --- | --- |
| **UNCT** |  |
| Representante Residente |
| UNDAF 1 - Pobreza - PMA - Tayra Pinzón |
| UNDAF 2 - OPS - Joaquin Molina + Jose Antonio Escamilla |
| UNDAF 3 - PNUD - Peter Grohmann |
| GT - ODM - Paulina |
| GT - VIH -UNICEF |
| GT - Genero - UNFPA - Laura Flores |
| GT - DDHH - ACNUR - Natalie Karcenty |
| PC - Agencias Lider - PNUD - Amael Candanedo e Ivan Batzan |
| PC - Agencias Lider - FAO - Deodoro Roca |
| FIDA |
| ONUSIDA |
| OACNUDH |
| OIT |
| Taller con Oficiales de Programa |
| **Gobierno** | MEF - Cooperación Técnica Internacional - Felipe Sanchez |
| MIREX - Organismos Internacionales -Tommy Guardia |
| Defensoría del Pueblo - Ricardo Vargas |
| **Sociedad Civil** | PROBIDSIDA - Orlando Quintero |
| ACEASPA - Raul Leis |
| Alianza Ciudadana - Magaly Castillo |
| CONAMUIP - Sonia Henríquez |
| **Donantes** | BID - Marcelo Antinori |
| AECID - |
| Banco Mundial - |

1. La clave de la diferencia entre efectos y productos es que los primeros escapan al control de los organismos del SNU:

   **Efectos**: Señalan *cambios a corto y* mediano *plazo en la situación de desarrollo.* Su expresión no se refiere a la estrategia para alcanzarlos, sino al cambio deseado. Los efectos son resultados de las acciones propias del SNU junto con los socios pero que ni el SNU ni los socios, controlan los efectos, que son cambios institucionales o de comportamiento.

   **Productos**: *Definen bienes y servicios tangibles/intangibles entregados o suministrados.* Deben ser alcanzables por quien los ofrece, son controlables por éste y son un resultado y no un insumo para lograr un efecto/cadena de efectos. [↑](#footnote-ref-1)