La incidencia del PNUD en el desarrollo de políticas sociales en Panamá 2007-2011

Una evaluación de efecto para la Oficina de PNUD en Panamá

Claudia Pineda. Ciudad de Panamá. Agosto, 2011.

0. Lista de Siglas

CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CPAP	Plan de Acción del Programa de País (en español)
CPD	Documento de Programa País (en español)
INADEH	Instituto Nacional de Desarrollo Humano
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
IPEA	Instituto de investigaciones económicas aplicadas (en español)
GdP	Gobierno de Panamá
GS	Gabinete Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEC	Programa de Desarrollo Comunitario
ROAR	Informe Anual Orientado a Resultados (en español)
ST	Secretaría Técnica
TOR	Términos de Referencia (en español)
UNDAF Panamá	Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá

Tabla de Contenido

0. Lista de Siglas 1
1. Resumen Ejecutivo 4
2. Introducción 6
3. Antecedentes y Contexto 7
4. Metodología 8
5. El vínculo entre el desarrollo de políticas sociales y los productos identificados. 11
5.1. Una revisión del efecto y sus productos 11
5.2. Valoración del estado de avance de cada producto en relación al desarrollo de políticas sociales. 13
5.2.1. INDH 13
5.2.2. ODM 14
5.2.3. Concertación 15
5.2.4. MIDES 15
5.2.5. INADEH 17
5.2.6. PRODEC: 18
5.2.7. CONADES 19
6. ¿Dónde se encuentra el desarrollo de políticas sociales orientadas a reducir la pobreza debido al aporte PNUD? 20
6.1. El diseño de políticas sociales orientadas a reducir la pobreza 20
6.2. La ejecución de acciones de política para la reducción de la pobreza 20
6.3. Los cambios institucionales en el sector social para mejorar la gestión pública 21
7. Hallazgos 21
7.1. Pertinencia de las contribuciones 21
7.2. Eficacia de las contribuciones 22
7.3. Eficiencia de las contribuciones 22
7.4. Sostenibilidad de las contribuciones 23
8. Conclusiones 24
8.1. Sobre las Políticas y acciones de Política. 24
8.2. Sobre las intervenciones 24
8.3. Sobre la calidad de la gestión del PNUD 24

8.4. Sobre la construcción de sinergias internas y externas 25
9. Recomendaciones 26
9.1. Para la gestión política 26
9.2. Gestión de las intervenciones 26
10. Anexos:..... 28
10.1. TOR..... 28
10.2. Matriz de salida de la información. 28
10.3. Lista de los documentos revisados 28
10.4. Lista de las personas entrevistadas..... 28
10.5. Código de Conducta..... 28
10.6. Guía de entrevista..... 28
10.7. Tipos de intervención..... 28

1. Resumen Ejecutivo

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá, ha mandatado una evaluación externa e independiente, que dé cuenta de *la incidencia que su programa ha tenido en el desarrollo de políticas sociales orientadas a la reducción de pobreza y el desarrollo humano, en el período que va de enero 2007 a enero 2011*.

El periodo evaluado se ubica en dos periodos presidenciales y se caracteriza por la obligada transición en la relación entre un gobierno y otro. En este proceso, el PNUD se encuentra frente a tres tipos de desafíos: i) el de mejorar el diálogo con el gobierno para trabajar sobre las coincidencias de enfoque; ii) encontrar mecanismos efectivos para ese diálogo, y iii) encontrar nuevas o mejores formas de cooperación en la implementación de acciones en el país.

En el período, el PNUD impulsó una serie de iniciativas que buscaban contribuir al desarrollo de Políticas Sociales, entre las que se seleccionaron para integrar esta evaluación las siguientes: Informes Nacionales de Desarrollo Humano (INDH), que relevó el tema de la Institucionalidad Panameña y el Desarrollo Humano; el 3er Informe de Seguimiento de los ODM, en el cual se resaltan los avances y retos del país, hacia el 2015; la facilitación del proceso para la Concertación Nacional para el Desarrollo; el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), entidad rectora de la política social y del Programa de Red de Oportunidades; el apoyo a la transformación del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH); la implementación del Programa de Desarrollo Comunitario (PRODEC) que dirigía recursos provenientes del canal a proyectos comunitarios; y la implementación de una serie de Programas de Desarrollo Sostenible, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), con el potencial de lograr un alto impacto social.

La pregunta central de la evaluación fue: ¿En qué medida ha contribuido el PNUD Panamá, con sus proyectos y programas, a las políticas sociales del país en materia de Pobreza? Y de ella se derivaron muchas otras que se plantean en la metodología de evaluación, basado en la misión del PNUD, pues se espera que contribuya al desarrollo de las políticas sociales a partir de aportes analíticos, la creación de consensos, la abogacía, y el fortalecimiento de capacidades nacionales de desarrollo (identificación, diseño, ejecución, evaluación) de políticas sociales, incluyendo capacidades institucionales del sector social. Con esa mirada se valoró si ha existido o no esa contribución en diferentes niveles del ciclo de las políticas sociales.

Entre los principales hallazgos del proceso de evaluación se pueden mencionar:

Todas las intervenciones fueron pertinentes en la lucha contra la pobreza y en pro del desarrollo humano en Panamá, sin embargo el rol del PNUD en brindar aportes analíticos, creación de consensos, abogacía y construcción de capacidades, varió de un programa a otro. Siendo los más destacados el INDH, el Informe de ODMs, el proceso de Concertación en su primera fase, y el fortalecimiento de INADEH en su primera fase.

Las iniciativas fueron diseñadas para la ser eficaces en la lucha contra la pobreza, pero en su ejecución, el rol del PNUD fue sustantivo en algunas de ellas y subsidiario en otras. En dos casos

no se lograron los propósitos porque las iniciativas estuvieron en suspenso (MIDES y Concertación), sin embargo ambas tienen mucho potencial. El aporte PNUD en PRODEC, CONADES, no fue relevante para el enfoque de desarrollo, pero sí para la ejecución rápida y transparente de los proyectos. El INDH, el informe de ODM y el INADEH fueron iniciativas eficaces, las dos primeras por su producción de conocimientos, la segunda por su reforma orientada a la inclusión social, y en ellas el PNUD pudo contribuir de forma sustantiva.

La eficiencia de la contribución del PNUD no ha sido posible establecerla. El sistema de informes de la organización es insuficiente para determinar si las apuestas del PNUD para desarrollar políticas sociales fueron las adecuadas en términos de costo-eficiencia.

La sostenibilidad de los aportes del PNUD en el desarrollo de políticas está influenciada por el cambio de gobierno en Panamá y la necesaria etapa de transición entre administraciones. Las iniciativas de ejecución directa y que dependen de la planificación del PNUD, pues tienen un ambiente favorable para su continuidad, y en el caso del INDH y el informe de ODM, además se han logrado insertar en las estadísticas nacionales. La Concertación y el MIDES esperan un ambiente político propicio para retomar sus actividades. El PRODEC y CONADES, de implementación nacional, están finalizando su relación con PNUD, y dado que el rol de PNUD fue operativo, con unidades de administración propias, es poco lo evidentemente permanece. El INADEH visto como un proyecto d dos fases, es el que mejor refleja la sostenibilidad de la contribución del PNUD a su implementación.

La evaluación finaliza con algunas recomendaciones. Para la gestión política debe reposicionarse como la agencia para el desarrollo humano sostenible, basado en una estrategia para generar respuestas a los principales problemas del país. Debería trabajar un mapa de oportunidades temáticas e institucionales para colocarse como institución vanguardia.

Para la gestión de las intervenciones se recomienda mejorar el sistema de planificación, monitoreo y evaluación, establecer efectos y productos claros, y sobre todo indicadores de medición. Asignar contribución de productos a más de un efecto, pero con indicadores claros. Construir, con independencia de la modalidad de ejecución, un sistema de monitoreo que incluya informes de avance y de cierre de las intervenciones. Realizar un control interno de evidencias que den cuenta de los resultados de las intervenciones. Ser más proactivos en el acompañamiento constante de las intervenciones. (Mejor manager, más AT)

Para la gestión externa de las intervenciones, de cara a sus socios directos se recomienda: Construir sinergias entre sus iniciativas para lograr mejores resultados. Ej. Informes de ODM en espacios provinciales de la concertación, que dinamice el interés de esos actores por relanzar ese espacio. Flexibilizar sus mecanismos de funcionamiento en el país, que le permitan ser más ágil en la identificación de oportunidades. Informe IDH o Cuadernos de desarrollo. Seleccionar temas de trabajo donde pueda contar con una amplia colaboración de otros actores, tales como: estadísticas, eficiencia del gasto público. Aumentar el diálogo técnico, con los funcionarios que están requiriendo de AT del PNUD, tales como la Viceministra MIDES, y el Director INEC.

2. Introducción

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá, ha mandatado una evaluación externa e independiente, que dé cuenta de la incidencia que su programa ha tenido en el desarrollo de políticas sociales orientadas a la reducción de pobreza y el desarrollo humano, en el período que va de enero 2007 a enero 2011. Tomando en cuenta este mandato, el presente documento presenta los datos de la evaluación realizada en el mes de agosto del año 2011. Pero antes de entrar al detalle del proceso evaluativo, se presentan los siguientes conceptos básicos:

Las políticas sociales, son aquellas políticas públicas encaminadas a garantizar el máximo grado de bienestar al conjunto de la sociedad, con especial atención a aquellos grupos sociales que requieren de los servicios del Estado para el desarrollo pleno de sus capacidades y el acceso a oportunidades de desarrollo.

"El Desarrollo Humano… comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses… el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore... Para que existan más oportunidades lo fundamental es desarrollar las capacidades humanas"[1].

La Pobreza es la carencia de recursos para satisfacer las necesidades de una población o grupo de personas, y la ausencia de capacidad –de ellas- de producir dichos recursos. Se identifica con los grupos de personas que no logran alcanzar un umbral de bienestar considerado un mínimo socialmente aceptable para llevar una vida digna. Se ha considerado, por diversos autores, que el modelo de desarrollo de América Latina ha sido concentrador y excluyente[2], que genera altos grados de desigualdad social que perpetúan a ciertos grupos bajo los umbrales aceptables de pobreza. Panamá es considerado uno de los países más desiguales de la región.

La mayoría de los actores entrevistados para esta evaluación identificaron las políticas de redistribución de la riqueza, de crecimiento económico de base amplia y la educación para todos y de calidad, como las claves de la reducción de las desigualdades en Panamá. Siendo de especial interés cambiar la situación en que viven las comunidades indígenas.

El documento presenta un capítulo dedicado a los antecedentes del proceso y la metodología seguida. Luego un capítulo del análisis del efecto evaluado y los productos que se le han asociado. Seguidamente una valoración del aporte del PNUD a desarrollo de políticas sociales en Panamá. Y a continuación capítulos dedicados a Hallazgos, Conclusiones, Recomendaciones y Lecciones aprendidas.

Esta evaluadora agradece a los colegas del PNUD Panamá y al Área de Evaluación del Centro Regional del PNUD para América Latina y El Caribe, por su apoyo para la realización de este trabajo, el que esperamos sea de provecho para la institución y su futuro desempeño.

---

[1] http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/
[2] http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

Por último, se deja constancia que el análisis y las recomendaciones contenidas en este documento, sólo representan las opiniones de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista y opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva o de los Países Miembros de las Naciones Unidas.

3. Antecedentes y Contexto

El PNUD Panamá cuenta con un Programa País que inició en el 2007 y finaliza en el 2011. Dicho programa tuvo la particularidad de abarcar dos períodos presidenciales, el del Presidente Martín Torrijos (2004-2009) y el del Presidente Ricardo Martinelli (2009 a la fecha). De un presidente a otro hubo cambios en las prioridades de desarrollo para el país, y cambios en el tipo de relación con el PNUD. El gobierno anterior se caracterizó por mantener una relación más estrecha con el PNUD, relación que se ha enfriado con el gobierno actual.

En ese sentido, el PNUD, en su relación con el actual Gobierno de Panamá se encuentra en una fase de transición, que le coloca frente a tres tipos de desafíos: i) el de mejorar el diálogo con el gobierno para trabajar sobre las coincidencias de enfoque; ii) encontrar mecanismos efectivos para ese diálogo, y iii) encontrar nuevas o mejores formas de cooperación en la implementación de acciones en el país.

Por otro lado para comprender la evaluación del efecto, se presentan datos relativos a la situación de pobreza y desarrollo humano de Panamá, de manera que se puedan identificar los desafíos de políticas sociales a los cuales debía aportar PNUD.

A pesar de los altos niveles de crecimiento económico de Panamá[3], aún se mantienen índices importantes de pobreza, focalizada en territorios y en comunidades humanas específicas. Según el Atlas de Desarrollo Humano publicado en el 2010, "el promedio nacional en el 2008 de pobres extremos era de 14.2%, sin embargo hay provincias que tienen entre 20 (Veraguas) y 40% (Bocas del Toro) de pobres extremos[4], y las comarcas se ubican entre 50 y 90%, siendo el caso más extremo la Comarca Ngöbe Buglé que mantendría un nivel de pobreza extrema de 91.7% desde 2003" (PNUD 2010:78).

En relación a los indicadores de desarrollo humano, como asegura PNUD en el Atlas[5], dan cuenta del avance hacia un mayor nivel de bienestar, los datos que se presentan son, "en el rango bajo de logro está Darién y las Comarcas Kuna Yala, Emberá y Ngöbe, en un logro medio se ubican Bocas del Toro, Veraguas, Coclé y Herrera. En un logro medio-alto se ubican Colón, Chiriquí, Los Santos y Panamá" (PNUD 2010:12).

Como se puede observar en ambas mediciones, los territorios con mayores niveles de pobreza y menores de bienestar son las Comarcas y las provincias de Darién, Bocas del Toro y Veraguas.

Al inicio del período 2007- 2011, el PNUD impulsó una serie de iniciativas que buscaban contribuir al desarrollo de Políticas Sociales en Panamá. Iniciativas tales como Informes

[3] http://www.panamaeconomyinsight.com.pa/PEI-perspectivas_economicas.pdf
[4] Veraguas, Coclé, Darién y Bocas del Toro.
5 PNUD-Panamá. Atlas de Desarrollo Humano y ODM. 2010,

Nacionales de Desarrollo Humano (INDH), que relevó el tema de la Institucionalidad Panameña y el Desarrollo Humano; el 3er Informe de Seguimiento de los ODM, en el cual se resaltan los avances y retos del país, hacia el 2015; la facilitación del proceso para la Concertación Nacional para el Desarrollo; el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), entidad rectora de la política social y del Programa de Red de Oportunidades; el apoyo a la transformación del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH); la implementación del Programa de Desarrollo Comunitario (PRODEC) que dirigía recursos provenientes del canal a proyectos comunitarios; y la implementación de una serie de Programas de Desarrollo Sostenible, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), con el potencial de lograr un alto impacto social.

4. Metodología

El objetivo de la evaluación fue definido en los términos de referencia como: *Determinar la contribución del PNUD en Panamá en el desarrollo de Políticas Sociales, sustentadas por aportes analíticos, procesos de creación de consensos y abogacía, en temas estratégicos de prioridad nacional para la reducción de pobreza y el desarrollo humano."* Su diseño y ejecución está basado en las normativas, lineamientos y estándares éticos del PNUD para las evaluaciones de efecto.

Las bases de la evaluación fueron las siguientes:

Esta es una evaluación de efecto del área de reducción de pobreza; dicho efecto supone 7 productos, que se corresponden a 7 iniciativas asociadas al logro del efecto. Por razones de tiempo, no fue posible identificar si existen otras iniciativas en el Programa País de PNUD que deberían haberse tomado en cuenta en el análisis. El método principal de la evaluación fue la definición de preguntas de evaluación, y la búsqueda de información relevante y confiable de diferentes fuentes sobre cada pregunta, comparando las semejanzas y diferencias de las respuestas.

No se realizaron evaluaciones a las intervenciones como tales, sino que se analizó en cada intervención si con ellas se contribuía a desarrollar políticas sociales orientadas a reducir la pobreza y al desarrollo humano. No se evaluaron iniciativas del área de Gobernabilidad.

Se valoró el logro del efecto a partir de las siete intervenciones, en tres niveles de contribución i) en el diseño de políticas, ii) en la ejecución de programas sociales, y iii) en el fortalecimiento de la institucionalidad pública. Estos niveles o variables de análisis se seleccionaron por la evaluadora a partir de la revisión del tipo de acciones de las iniciativas seleccionadas por la Oficina de PNUD en Panamá.

Las fases de la evaluación fueron las siguientes:

<u>Fase 0: Revisión de documentación y preparación del informe inicial de la evaluación.</u>

En el proceso de elaboración de una evaluación de efecto del PNUD se debe iniciar una evaluación con la presentación de un informe inicial. Dicho informe contiene el plan de la evaluación, tanto metodológico como operativo. Dicho informe supone una revisión de la

documentación asociada a la evaluación, así como clarificación de dudas con el equipo PNUD. Este informe fue finalizado durante el viaje de campo, pues el proceso de reconstrucción del efecto y sus productos se finalizó en sesiones con los diferentes oficiales de programa a cargo de las intervenciones seleccionadas a ser integradas a la evaluación.

Fase 1: Reconstrucción del efecto e identificación de los productos: Se trabajó en la reconstrucción del efecto y se tomó la decisión de tomar cada intervención como un producto en sí mismo. Dicha reconstrucción se realizó con el equipo PNUD Panamá, en base a la documentación de cada intervención. Esta fase fue necesaria porque el efecto no existía como tal y por ende no tenía productos asociados. El efecto se tomó del producto esperado de una de las intervenciones, que se consideró adecuado como tal, eso da una idea de la debilidad de la planificación de la oficina PNUD Panamá, sobre todo en la definición de jerarquías en objetivos, efectos, productos. En ese mismo sentido, se encontró que las intervenciones seleccionadas estaban ubicadas en el CPAP en dos de las tres áreas prioritarias, tanto en el área de pobreza como de Gobernabilidad, la selección estuvo a cargo del equipo PNUD.

Se acordaron las preguntas de la evaluación y los criterios finales. Las preguntas de la evaluación fueron las siguientes:

- ¿Qué es reducción de pobreza en Panamá? ¿Cuáles son las características de la pobreza?
- ¿Cuál ha sido la producción de políticas sociales para reducción de pobreza en el período 2007 – 2011? ¿Panamá se gobierna por políticas públicas?
- ¿En qué medida ha contribuido el PNUD Panamá, con sus proyectos y programas, a las políticas sociales del país en materia de Pobreza?
- ¿Ha desarrollado capacidades nacionales sostenibles? ¿Existe mayor capacidad de diseño e implementación de políticas sociales orientadas a reducir pobreza?
- ¿Fueron estas intervenciones dirigidas al diseño, implementación y/o evaluación de políticas dirigidas a reducir la pobreza en Panamá? ¿Hubo otras intervenciones más reconocidas o con resultados más conocidos?
- ¿Existe el contexto apropiado en Panamá para la adopción de las recomendaciones para el diseño e implementación de políticas sociales con apoyo del PNUD?
- ¿Qué mecanismos utilizados por el PNUD en Panamá han sido efectivos como aportes hacia la construcción de políticas sociales?
- ¿Cómo puede el PNUD ser mejor socio en la construcción de políticas sociales para la democracia, institucionalidad y desarrollo humano? ¿Qué le sería útil a los forjadores de políticas de parte del PNUD en Panamá?

Los criterios fueron: Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad.

- Pertinencia: si los resultados tienen una orientación a reducción de pobreza y desarrollo humano.
- Eficacia: si se lograron los resultados propuestos.
- Eficiencia: si se alcanzó los resultados con un uso adecuado de los recursos.
- Sostenibilidad: si se evidencia que los resultados se mantendrán al finalizar el apoyo.

Fase 2: Constatación de los cambios logrados en relación a los cambios esperados en el efecto y los productos.

Se seleccionaron siete intervenciones asociadas al efecto: i) Informes de Desarrollo Humano, ii) Informes de ODM, iii) Concertación Nacional para el Desarrollo, iv) Fortalecimiento del MIDES, v) Fortalecimiento del INADEH, vi) Apoyo a la ejecución del PRODEC, vii) Apoyo a la ejecución del Programa Integral tres provincias de Panamá-CONADES. Los actores nacionales y la documentación oficial del PNUD fueron la principal fuente de constatación de los resultados, tanto de productos como del efecto.

Se realizaron entrevistas de profundidad con los socios y contrapartes del PNUD y se asistió a una sesión de la Mesa de la Concertación que debate las reformas constitucionales. Todos los entrevistados fueron seleccionados por su vinculación directa con alguna de las iniciativas. Se realizó la valoración de los productos tomando en cuenta los criterios y las preguntas de la evaluación, las entrevistas se volcaron en una tabla de salida (ver anexo) que respondían a esos criterios y al índice definido conjuntamente para la redacción del informe final.

Se usó un método sencillo de comparación de respuestas de actores diferentes sobre el mismo fenómeno, y a su vez se comparó con lo establecido como contribución esperada de parte del PNUD en los PRODOC.

Fase 3: Constatación de los cambios logrados en el diseño, implementación y/o evaluación de políticas sociales, a cuales las intervenciones del PNUD hayan contribuido.

Se identificaron las políticas sociales y las acciones de políticas en las cuales el PNUD tuvo incidencia con sus intervenciones, se demostró si la intervención del PNUD provocó la calidad de la política o de la acción de política. El centro del análisis fueron las políticas o acciones de política, para ello se analizó si la contribución estaba en línea con los objetivos de la política en cuestión, y si existe una valoración positiva o negativa de la intervención del PNUD en el proceso. Al identificar la política objeto de la intervención, se analizó la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de dicha intervención para la modificación de la política, fortaleciendo su orientación hacia la reducción de la pobreza. Un elemento que se tomó en cuenta fue el fortalecimiento de las instituciones responsables de la política social.

Se constató la contribución del PNUD a partir de contrastar lo planificado en los PRODOC con la información que pudimos obtener en los ROR y las entrevistas con los oficiales de programa y los ejecutores o contrapartes directas de PNUD.

Fase 4: Valoración de la gestión de cada proceso de intervención

Dentro de las entrevistas individuales se introdujeron preguntas conducentes a la valoración de la gestión del PNUD en las diferentes intervenciones. Los principales informantes en este sentido fueron los propios funcionarios y funcionarias del PNUD. En esta fase se comprueba si el PNUD realizó sus intervenciones orientado por sus lineamientos institucionales, su marco estratégico, y si hay aprendizajes positivos o negativos en la forma de gestionar las intervenciones, que permitan mejorar la labor del PNUD hacia el futuro. Se identifican cuales intervenciones lograron

mayor apropiación por parte de los socios nacionales, cuales lograron mayores sinergias internas (dentro de PNUD) y externas, y si se valora positivamente prácticas concretas llevadas a cabo por algunas de las intervenciones.

Fase 5. Análisis de los hallazgos y redacción de los informes

Algunas dificultades encontradas fueron, i) un problema en la planificación del efecto con sus respectivos productos; ii) una ausencia de indicadores de medición que dieran cuenta de los esfuerzos; iii) vacíos en el sistema de monitoreo del PNUD que se expresa en la falta de informes de avance y de cierre de las intervenciones; iv) pocas entrevistas con autoridades del gobierno actual, que limita la capacidad de identificar oportunidades.

5. El vínculo entre el desarrollo de políticas sociales y los productos identificados.

5.1. Una revisión del efecto y sus productos

Internamente PNUD Panamá realizó un ejercicio de identificación del efecto a ser evaluado y se seleccionó una lista de intervenciones asociables al efecto. El efecto a ser evaluado se ha reconstruido, fundamentalmente se tomó de un producto redactado, como efecto, en el proyecto del INDH.

"El PNUD ha contribuido en Panamá en el desarrollo de Políticas Sociales, sustentadas por aportes analíticos, procesos de creación de consensos y abogacía, en temas estratégicos de prioridad nacional para la reducción de pobreza y el desarrollo humano."

Siendo un efecto reconstruido, los supuestos del efecto son los siguientes:

- La gestión pública en Panamá se orienta por instrumentos de política pública en dos niveles: un nivel macro que se rige por visiones de desarrollo, y un nivel operativo expresado en programas concretos. Existe poca práctica de gobernar de acuerdo a políticas como tales.
- Vamos a entender políticas sociales como la acción de gobierno orientada a identificar, diseñar, ejecutar o evaluar soluciones a problemas sociales, especialmente aquellos orientados a la reducción la desigualdad y la pobreza.
- El desarrollo humano y la reducción de la pobreza en Panamá, se conciben como la disminución de desigualdades, expresadas en grupos excluidos del desarrollo que se ubican en territorios indígenas y áreas rurales del interior, y en el acceso a nuevas oportunidades, en especial brindado por el acceso a la educación, para jóvenes y mujeres de escasos recursos.
- La contribución del PNUD se refleja en aportes analíticos, la creación de consensos, la abogacía, y el fortalecimiento de capacidades nacionales de desarrollo (identificación, diseño, ejecución, evaluación) de políticas sociales, incluyendo capacidades institucionales del sector social.

A continuación se presenta una reflexión de cada producto, recordando que se han reconstruido a partir de cada una de las intervenciones seleccionadas por el equipo PNUD para ser incluidas en esta evaluación. Producto e intervención son iguales.

Producto 1: Informes de Desarrollo Humano preparados en función de las prioridades nacionales. (Ejecución Directa)

El producto fue recogido del documento CPAP y del PRODOC del Proyecto INDH. Los Informes son un producto propio de Naciones Unidas y una fuente de información importante y especializada en temas del desarrollo humano. Este producto, a la luz del aporte del PNUD al desarrollo de políticas sociales debe leerse en su contribución a la identificación, descripción y propuestas de solución a las problemáticas sociales que impiden la reducción de la pobreza.

Producto 2: Capacidades estadísticas y analíticas establecidas para la elaboración de los informes periódicos de seguimiento. (Ejecución Directa)

Este producto se ha retomado del CPAP y del PRODOC del Informe de seguimiento a los ODM en Panamá. Se debe leer como la contribución del PNUD al desarrollo de un sistema estadístico nacional que refleje y analice la situación (causas y efectos) de grupos excluidos del desarrollo y de las necesidades y oportunidades de ampliación de los beneficios del crecimiento económico. Un aporte crucial de éste producto es la creación de capacidades en la institución, por excelencia responsable de las estadísticas nacionales.

Producto 3: La institucionalización de la Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá y su Mecanismo de Verificación y Seguimiento de Acuerdos. (Ejecución Directa)

Este producto se ha retomado del PRODOC del Proyecto de fortalecimiento del Mecanismo de Verificación y Seguimiento de la Concertación Nacional. Se seleccionó esta intervención porque como resultado del proceso de Concertación Nacional, se definieron metas y acuerdos que se supone dirigirán un esfuerzo nacional de redistribución de los recursos que se generan por el funcionamiento del Canal de Panamá. El funcionamiento del mecanismo de verificación y seguimiento, debe permitir conocer el avance de las metas y de los acuerdos de la Concertación, con amplia participación de los actores del desarrollo nacional.

Producto 4: El sistema de planificación de la acción social de gobierno ha sido reformado. (Ejecución nacional)

Este producto se ha retomado del PRODOC del proyecto de fortalecimiento del MIDES. Implica el fortalecimiento de las capacidades del MIDES para la coordinación del sector social y para la ejecución del programa Red de Oportunidades, programa insignia del gobierno del Presidente Torrijos. "El MIDES es el ente rector de las políticas sociales del Estado panameño. Esta institución coordina la inversión social para el fortalecimiento de las habilidades y capacidades del capital humano del país para lograr la sostenibilidad del desarrollo nacional. Igualmente, el MIDES vela por la protección social y la regulación de la calidad de los servicios, tendientes a prevenir la exclusión social y compensar sus consecuencias."[6]

Producto 5: Sistema de capacitación laboral reformado y reforzado, con capacidades adecuadas para jóvenes y mujeres. (Ejecución nacional)

[6] http://www.mides.gob.pa/?page_id=173

Este producto se ha retomado del PRODOC del proyecto de fortalecimiento del INADEH. El PNUD acompañó la transición entre el INAFORP y el INADEH en un proyecto anterior a éste. Se brindó asesoría para la transformación institucional y apoyo posterior al desarrollo de las ampliaciones y rehabilitaciones de las capacidades del INADEH para cumplir con su misión y objetivos institucionales. Por su naturaleza es un centro de formación de capacidades de desarrollo en personas de escasos recursos.

Producto 6: La ampliación de cobertura de servicios básicos e infraestructura en los corregimientos del país, determinada por la demanda. (Ejecución nacional)

Este producto se ha reconstruido con el equipo PNUD Panamá. Se deberá valorar con la perspectiva que un déficit importante en comunidades rurales e indígenas es la falta de acceso a servicios básicos y de infraestructura, y que la ampliación de los mismos es una acción que conlleva como resultado la disminución de condiciones de pobreza. Es un producto que se basa en la ejecución del PRODEC, que en su diseño es una intervención de redistribución de los beneficios del canal entre los corregimientos del país, y que además la decisión de dónde invertir los recursos asignados al corregimiento se realiza a partir de un ejercicio de participación comunitaria.

Producto 7: Fortalecida la capacidad de gestión de la inversión y desarrollo local a través del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (Ejecución nacional)

Este producto se ha reconstruido con el equipo PNUD Panamá. Es una intervención que debe analizarse por su contribución al desarrollo territorial: económico, social e institucional, de una provincia con altos niveles de pobreza, como es Bocas del Toro.

5.2. Valoración del estado de avance de cada producto en relación al desarrollo de políticas sociales.

Cada producto está asociado a una intervención del PNUD Panamá. A continuación se presenta el estado de cada producto según informes, ROAR, funcionarios PNUD y funcionarios públicos, en algunos casos de ambos gobiernos.

5.2.1. INDH

Producto 1: Informes de Desarrollo Humano preparados en función de las prioridades nacionales.

Cambios previstos	Avances 2007 – 2011	Tendencias
INDH elaborado y lanzado como insumo para el desarrollo de las políticas públicas.	Informe Nacional 2007-2008 elaborado y lanzado en octubre 2008.	Continuar con los Informes Nacionales con temas más estructurales.
3 Informes mundiales lanzados para sensibilizar a la población sobre desarrollo	Informes mundiales lanzados no aparecen en los ROAR.	Continuar con los lanzamientos de los informes mundiales y regionales.

humano		
Estrategia de comunicación y educación sobre desarrollo humano implementada	No existe un documento que refleje la estrategia de comunicación, sin embargo se realizaron actividades específicas de incidencia con medios.	Continuar con la estrategia de comunicación y educación.

No hay informes de actividades ni de resultados en este producto. Se obtuvo información de funcionarios PNUD y de los ROAR. Se confirmó la existencia del Informe Nacional de Desarrollo Humano. Según los funcionarios se lanzó el informe regional sobre seguridad ciudadana, pero no se mencionó los lanzamientos de los Informes mundiales/regional lanzados.

Los actores entrevistados se mostraron muy satisfechos con el INDH Panamá, a pesar que el informe 2007-2008, fue un informe polémico para las autoridades de turno. Se reconoce como un producto PNUD de alta calidad

Recomendaciones: Presentar la información de manera que les sirva a los tomadores de decisión, buscar un tema menos polémico y más estructural: educación inclusiva, actualización del mapa de vulnerabilidades. Educar en el concepto de desarrollo humano a los técnicos de las instituciones con que se colabora.

5.2.2. ODM

Producto 2: Capacidades estadísticas y analíticas establecidas para la elaboración de los informes periódicos de seguimiento

Cambios previstos	Avances 2007 -2011	Tendencias
Informes de seguimiento de los ODM, 2009, elaborados y divulgados y mayor sensibilización de la ciudadanía sobre los DH.	Se elaboró y presentó el Atlas de desarrollo humano y ODM de 2010.	Continuar con este tipo de publicaciones. El proceso mismo de construcción del Atlas ha sido bien valorado.
Sistema estadístico nacional fortalecido para producir, actualizar y dar seguimiento a los indicadores de desarrollo humano, así como llevar adelante la constante actualización e innovación de técnicas de medición	Los funcionarios del INEC aseguraron haber mejorado sus capacidades de medir desarrollo humano con apoyo PNUD.	Continuar apoyando instituciones técnicas que aseguren la sostenibilidad política del apoyo.

Este informe se considera muy útil para los actores. Es más consultado que el IDH y se reconoce un proceso de trabajo de más sinergia. El INEC valora muy positivamente el trabajo con PNUD y afirma haber creado capacidades institucionales para la medición del Indicadores de DH.

Recomendaciones: Ampliar la colaboración de PNUD a capacitación masiva de sus funcionarios en temas estratégicos para INEC. Identificar oportunidades de asesoría, sobre todo en demografía y análisis cualitativo.

5.2.3. Concertación

Producto 3: La institucionalización de la Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá y su Mecanismo de Verificación y Seguimiento de Acuerdos, como instancia público-privada para actualizar las metas de desarrollo del país y acordar las estrategias y políticas para alcanzar estas metas.

Cambios previstos	Avances 2007-2011l	Tendencias
El MVS dotado de capacidad de gestión institucional e infraestructura de funcionamiento técnico.	El MVS no ha funcionado en el período evaluado.	Recién se ha nombrado el nuevo Secretario de la Concertación.
Instaladas las capacidades de seguimiento de los acuerdos, información, diálogo y concertación sobre problemas relevantes, y estrategias y políticas.	El MVS no ha funcionado en el período evaluado.	Recién se han convocado a las mesas de concertación, pero para temas jurídicos y constitucionales, no para seguimiento de los acuerdos y metas.

Aquí hay que hacer notar que en Octubre de 2007 se concluyó el proceso de Concertación para el Desarrollo, y para la mayoría de entrevistados es el mayor aporte de PNUD al país, en este período, pues se reafirmó el diálogo como mecanismo de para crear consensos y dirimir disensos. El proceso está estancado, a pesar de que existe la iniciativa aprobada, no se han dado las condiciones políticas para reactivar el mecanismo.

Este producto aporta de forma directa al efecto. Como un legado muy importante de la Concertación, se reconoce la Ley de responsabilidad social fiscal, -una propuesta que nació de la Concertación- que establece límites y normas de asignación de recursos y de planificación de desarrollo a los gobiernos que asumen su mandato. Fue aprobada el 5 de junio de 2008.

Recomendaciones: No dejar el espacio para debatir la agenda de las élites, recuperar la agenda del país. Retomar el trabajo en las provincias, revisar la representación actual.

5.2.4. MIDES

Producto 4: El sistema de planificación de la acción social de gobierno ha sido reformado.

Cambios previstos	Avances 2007-2009[7]	Tendencias
MIDES fortalecido en su rol de rectoría, articulación, coordinación y evaluación de la políticas, programas y proyectos sociales	Según informe 2008, se implementó el rediseño del MIDES, se equipó y capacitó al 100% del personal en sus nuevas funciones.	El MIDES ha perdido su papel como rector de los programas sociales.
ST del GS fortalecida en su rol técnico asesor del GS y de coordinación de las acciones, programas y proyectos gubernamentales orientados a la consecución de las metas y objetivos de la CND.	Según informe 2008, no se cumplieron las actividades de este producto.	Gabinete social ha dejado de funcionar.
Dirección de Políticas Sociales fortalecida en su capacidad de coordinación para la formulación, investigación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales.	Según informe 2008, no se avanzó en este producto.	La dirección de políticas sociales no pudo recibir a la evaluadora en la fecha propuesta, no se conoció de las capacidades actuales.
MIDES fortalecido en su capacidad de análisis y medición de la pobreza, y seguimiento, monitoreo y evaluación de estrategias de reducción de pobreza e indicadores sociales	Panorama Social de Panamá elaborado y presentado, según ROAR 2009. Mapa de vulnerabilidades elaborado con apoyo de IPEA.	No se conocen las capacidades actuales del MIDES.
MIDES fortalecido en la transparencia y comunicación de las políticas, estrategias y programas sociales	En el informe 2008 aparece como no realizado.	No se conocen las capacidades de rendición de cuentas actuales.

Dado el prestigio de PNUD, su mayor aporte fue la validación que dio al MIDES como rector de las políticas sociales. En términos de herramientas, el mayor aporte fue el mapa de vulnerabilidades porque sirvió de sustento técnico del diseño de la Red de Oportunidades, sobre todo por su alta calidad y por haber llegado en el momento preciso.

Lamentablemente no se contó con más fuentes, no existían informes de avance, los funcionarios anteriores no tenían memoria de actividades y los actuales desconocen lo que ocurrió en ese proyecto.

[7] 2009-2010 no hay informes, se tomó en cuenta en ROAR 2008, 2009 y 2010.

Recomendaciones: En caso de reanudar este apoyo, se debería trabajar con personal técnico, identificar temas de política social huérfanos, tales como Políticas para pueblos indígenas o actualizar mapa de vulnerabilidades.

5.2.5. INADEH

Producto 5: Sistema de capacitación laboral reformado y reforzado, con capacidades adecuadas para jóvenes y mujeres.

Cambios previstos	Avances 2007-2011	Tendencias
Marco institucional del INADEH implementado	El INADEH fue rediseñado y los cambios institucionales implementados.	PNUD ya no seguiría apoyando este proceso, considera finalizada su contribución.
Centros y talleres de capacitación del INADEH y MEDUCA rehabilitados y equipados para el proceso de enseñanza aprendizaje	La infraestructura fue rehabilitada y los talleres equipados.	
Programa especial de capacitación implementado	Este producto fue alcanzado	
Plataforma tecnológica y base de datos de mano de obra panameña diseñado y en ejecución	Este producto fue alcanzado	
Evaluación de efecto del INADEH realizada.	No se encontró evidencia de la realización de esta evaluación	
Centros especializados de gestión del conocimiento, innovación tecnológica, formación, capacitación y servicios, en funcionamiento	Este producto fue alcanzado.	

Esta intervención consta de dos fases, la primera, que no es evaluada en este ejercicio, que fue el diseño del nuevo INADEH, y esa fase fue identificada por actores del gobierno anterior como un gran logro y ven muy claro el aporte PNUD en la redefinición del marco institucional.

De la revisión documental y la página web, se puede confirmar que el proceso de transformación ha sido un éxito. Se ha ampliado el público y mejorado su pertinencia. Sin embargo, los productos que aparecen en el PRODOC de la fase II, no son atribuibles al apoyo directo del PNUD, sino al desempeño general del INADEH. El papel del PNUD en la fase II ha sido menos sustantivo y más de apoyo en las gestiones de adquisiciones.

Recomendaciones: Dar mayor acompañamiento a las intervenciones para posicionar mejor al PNUD con las autoridades. Evitar convenios donde el PNUD no pueda trasladar su saber hacer.

5.2.6. PRODEC:

Producto 6: La ampliación de cobertura de servicios básicos e infraestructura en los corregimientos del país, determinada por la demanda.

Cambios previstos	Avances 2007-2011	Tendencias
UCP fortalecida y funcionando	No es atribuible al PNUD	Ya no se continuará con este tipo de intervenciones
Necesidades de proyectos priorizadas e identificadas por las comunidades	No es atribuible al PNUD	
Monitoreo y seguimiento de los proyectos aprobados y en ejecución	No es atribuible al PNUD	
Banco de proyectos comunitarios estructurado	No es atribuible al PNUD	
Proyectos formulados Proyectos diseñados reciben aprobación en consulta distrital, evaluados y con documentos de licitación elaborados para su implementación a nivel local	No es atribuible al PNUD	
Capacidades para la gestión del PRODEC creadas en las gobernaciones	No es atribuible al PNUD	
Rendición de cuentas Divulgación e información de resultados a nivel nacional	No es atribuible al PNUD	

La contribución del PNUD a este programa es sin duda importante para garantizar sus niveles de ejecución. Según ex funcionarios del PRODEC, sin PNUD no se hubiera logrado el nivel de inversión que se tuvo, de alrededor de 50 millones de balboas al año, y un estimado de 1000 proyectos de infraestructura social. El PNUD fue garantía de agilidad y transparencia. El PRODEC fue un proyecto muy polémico, catalogado por algunos de clientelista.

Sin embargo, esta evaluación debe comprobar si el PNUD tuvo incidencia en el contenido del programa, y la respuesta de todos los entrevistados fue que no.

El papel del PNUD fue contratar los bienes y servicios a solicitud de la contraparte nacional, garantizando el cumplimiento de las normas y procedimientos de las adquisiciones según las normas. Esto fue garantía de transparencia en el uso de los recursos.

Recomendaciones: Realizar un análisis de riesgos de programas con alto contenido político, así como identificar claramente aquellas iniciativas donde la contribución del PNUD es un aporte sustantivo, tanto en el diseño como en la ejecución. No atribuir a PNUD logros que no dependen de su ejecutoría.

5.2.7. CONADES

Producto 7: Fortalecida la capacidad de gestión de la inversión en tres provincias.

Cambios previstos	Avances 2007-2011	Tendencias
Componente 1: Fortalecimiento de las capacidades de gestión institucional: en lo local a alcaldías y sociedad civil, en lo provincial, coordinación intergubernamental y desconcentración.	No es atribuible al PNUD	Ya no se continuará con este tipo de intervenciones
Componente 2: Manejo integral de los recursos naturales y desarrollo productivo: promoción de iniciativas productivas y modelos participativos de conservación de áreas protegidas, manejo integrado de cuencas y gestión local del riesgo.	No es atribuible al PNUD	
Componente 3: Servicios básicos e infraestructura: mejorar servicios de agua potable y alcantarillado, y sistema integrado de residuos sólidos en Bocas	No es atribuible al PNUD	

Al igual que en el caso PRODEC, los entrevistados reconocen la contribución del PNUD en la agilización de trámites y la garantía de transparencia, y aseguran que sin PNUD no se hubieran cumplido las metas en la ejecución. En este caso además, se reconoce que PNUD contribuyó con capacitación del personal y algún acompañamiento puntual. Existe una cierta nostalgia de la época del programa Darién.

Al igual que el proyecto anterior, garantizó contrataciones de bienes y servicios cumpliendo normas y procedimientos PNUD y BID, que dan fe de la transparencia de los procesos de adquisiciones.

Recomendaciones: Hay que diferenciar en la ejecución del Programa, lo atribuible al PNUD. PNUD tuvo la función de control interno y contratante de los bienes y servicios del programa. No tuvo incidencia sobre el diseño o ejecución directa de las actividades. Al colocar en el PRODOC como resultados del PNUD los del proyecto, se confunde quien es responsable de qué en la ejecución.

6. ¿Dónde se encuentra el desarrollo de políticas sociales orientadas a reducir la pobreza debido al aporte PNUD?

En el efecto estudiado, se espera que el PNUD contribuya al desarrollo de las políticas sociales a partir de aportes analíticos, la creación de consensos, la abogacía, y el fortalecimiento de capacidades nacionales de desarrollo (identificación, diseño, ejecución, evaluación) de políticas sociales, incluyendo capacidades institucionales del sector social. Con esa mirada se valoró si ha existido o no esa contribución en diferentes niveles del ciclo de las políticas sociales.

6.1. El diseño de políticas sociales orientadas a reducir la pobreza

El diseño de políticas en Panamá es muy escaso, se pueden identificar claramente 2 documentos estratégicos que orientan la acción pública para la reducción de la pobreza: los acuerdos de la concertación (2007) y la ley de responsabilidad social fiscal (2007). En ambos casos el PNUD ha jugado un rol fundamental, tanto los acuerdos de concertación como la Ley de responsabilidad social fiscal surgieron del proceso de Concertación para el Desarrollo (2007) que facilitó el PNUD.

El proceso de Concertación (2007) sintetizó la contribución del PNUD al realizar aportes analíticos, creación de consensos, abogacía y fortalecimiento de capacidades nacionales, en especial para la política social.

En el caso del apoyo del PNUD al INEC, se reconoce un aumento de la calidad de la información destinada a medir los ODM y el desarrollo humano, y aunque se reconoce los Informes de Desarrollo Humano (2008) y el Atlas (2010) como una fuente rica en información y que sus procesos de elaboración han sido un ejercicio de análisis y de búsqueda de consensos, no se logró identificar alguna política específica alimentada por dicha información. Claro está que la producción de políticas es escasa y el sistema de monitoreo de PNUD muy débil, especialmente en el acompañamiento/monitoreo de la ejecución de proyectos, del establecimiento de informes periódicos, de la creación de steering committees para dar seguimiento al proyecto.

6.2. La ejecución de acciones de política para la reducción de la pobreza

En general se encuentran más desarrollados los programas sociales que los documentos rectores de la política social. El PNUD contribuyó a lo que una entrevistada llamó el “blindaje técnico” de la Red de Oportunidades con los insumos proveídos por IPEA de Brasil en el marco de un convenio MIDES-PNUD (2008). La Red es un programa de transferencias monetarias

condicionadas, focalizado en familias en pobreza extrema, se considera una acción dirigida a disminuir desigualdades y pobreza.

PRODEC, INADEH y CONADES, son programas con un alto contenido social, porque aunque no son focalizados, su ubicación y sus beneficios, están orientados mayoritariamente a personas que viven en zonas del interior del país, donde la inversión pública es muy baja en comparación a la inversión que se realiza en las provincias de Panamá y Colón. (Buscar dato de la inversión)

A partir de 2009, han surgido dos programas de subsidios universales dirigidos a grupos sociales, tales como "100 para 70" y la beca universal para estudiantes, que por ser universales no se consideran dirigidos a disminuir desigualdades sociales, aunque al ser recibidos también por familias pobres, éstas se capitalizan y mejoran sus ingresos. PNUD no ha contribuido directamente en el diseño o ejecución de ambos programas.

6.3. Los cambios institucionales en el sector social para mejorar la gestión pública

El cambio de gobierno en 2009 fue determinante en la contribución del PNUD al fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar la gestión de la política social. La fluida relación con el gobierno anterior, basada en la confianza que depositaba el gobierno en la capacidad del PNUD de ser un socio aceptado por la sociedad panameña y sólido técnicamente, le permitió al PNUD apoyar el fortalecimiento del gabinete social, del MIDES, del INADEH, del INEC. Cada una de ellas para que pudieran cumplir sus funciones vinculadas al diseño o ejecución de políticas sociales.

Sin embargo, el gobierno actual ha variado el papel del MIDES y del gabinete social, ahora sin el apoyo del PNUD en el proceso de fortalecimiento como ente rector de la política social.

En el caso de INADEH, el PNUD cumplió su papel en el proceso de redefinición institucional y apoyo a la implementación del nuevo modelo, y el INEC es una entidad con la que PNUD puede seguir colaborando y fortaleciendo. En ambos casos se reconoce un aporte técnico del PNUD.

PRODEC y CONADES no sufrieron mejoras institucionales evidentes y demostrables a partir de la contribución del PNUD.

7. Hallazgos

7.1. Pertinencia de las contribuciones

La pertinencia se mide por su orientación a los fines, en este caso la reducción de la pobreza y el promover el desarrollo humano, como mandatos centrales del PNUD, así como el fortalecimiento de capacidades de los socios de desarrollo en el país.

Se puede asegurar que todas las intervenciones se corresponden a la demanda institucional/social del contexto panameño para la reducción de la pobreza. No hay duda en la revisión de los documentos ni en las entrevistas que cada una de las intervenciones estaba orientada a mejorar las condiciones de vida de sectores de la población que se encontraban con limitadas oportunidades en relación a otros sectores.

Dado que en Panamá es urgente trabajar en la reducción de desigualdades, se puede afirmar que aunque todos los proyectos son importantes para la disminución de dichas desigualdades sociales, cuando el enfoque es de infraestructura, no es tan evidente el papel sustantivo del PNUD en ellos. Ese sería el caso de CONADES y PRODEC.

Sobresalen porque la contribución del PNUD realizó aportes analíticos, construcción de consensos y fortalecimiento de capacidades nacionales: el INDH, el Informe ODM, la Concertación para el Desarrollo (2007), el INADEH en su fase I[8], y la Red de Oportunidades.

Se alejan del efecto, porque la contribución del PNUD no fue sustantiva para el contenido, los consensos o fortalecer las capacidades institucionales, el PRODEC, CONADES, INADEH Fase II.

7.2. Eficacia de las contribuciones

La eficacia se mide por el logro de los productos de cara al efecto, en este caso para contribuir a reducir la pobreza y promover el desarrollo humano. Según las entrevistas se logró lo esperado en la mayoría de las intervenciones, excepto con la Concertación para el Desarrollo y el fortalecimiento del MIDES, procesos incompletos con el cambio de gobierno. Sin embargo por su potencial, ambas habrían sido eficaces para el efecto.

Se valora la gestión de coadministración del PNUD como eficaz para el logro de los resultados de cada proyecto, en la medida en que permitió a los ejecutores agilizar sus trámites de forma transparente. Sin embargo estos proyectos no son eficaces para el efecto, es decir que su contribución sustantiva fue para la transparencia, no para el diseño o conducción del proyecto.

Los más eficaces para el efecto serían el INADEH como un proceso de dos fases, el informe de seguimiento a los ODM, porque incluye el fortalecimiento del INEC, y en menor medida el INDH, que aunque resultó polémico está más alejada de los desafíos como tema, pero estadísticas son muy bien valoradas.

7.3. Eficiencia de las contribuciones

La eficiencia se mide por la relación entre esfuerzo y resultados alcanzados. En este caso es difícil de medir, porque hay poca información que pueda dar cuenta si los resultados alcanzados son costo-efectivos, o que den cuenta de cuanto fue el esfuerzo invertido. No hay un sistema de monitoreo y evaluación de las iniciativas.

Los recursos invertidos en el INDH, ODM, Concertación, MIDES, son recursos destinados a fortalecer capital humano e institucional. Los recursos invertidos en PRODEC, CONADES, INADEH son para capital físico (mayoritariamente).

Se pueden identifican tres tipos de intervenciones: las propias, las de apoyo sustantivo y las de "coadministración". Las propias y de apoyo tienen una lógica de relacionamiento importante: insumos – debate – institucionalidad (IDH/ODM, Concertación, MIDES/Gabinete Social, INEC).

[8] Aunque la fase I no es objeto de esta evaluación, es la premisa de la fase II.

Los proyectos de "coadministración", no se relacionan entre sí ni con el resto. El INADEH pasó de apoyo sustantivo en su fase I a coadministración en su fase II. (Ver anexo 10.7)

7.4. Sostenibilidad de las contribuciones

La sostenibilidad se mide por la permanencia de los cambios en el tiempo, dado a su vez por la institucionalización y apropiación de dichos cambios. Este análisis está marcado por el cambio de gobierno y un consecuente cambio de enfoques de desarrollo.

Las iniciativas INDH, ODM son bien recibidas por la institucionalidad y la sociedad panameña vinculada a los temas de desarrollo humano. Al depender ambos informes de la voluntad de PNUD tienen altas probabilidades de ser sostenibles, pero del manejo de los temas y de los tiempos dependerá su sostenibilidad política, pues debe haber una aceptación clara del gobierno de turno de su enfoque y temática.

El MIDES y la ST del gabinete social han visto disminuido su rol y no se prevé un cambio en esta situación, sin embargo la Red de Oportunidades, aún está en la agenda de gobierno y la tendencia es que se mantenga.

El INADEH se instaló con mucha fuerza, el proceso de reconversión institucional está finalizado y no se observó ninguna duda sobre su futuro. La Concertación no tiene claro su rumbo, aunque existe una ley que crea el mecanismo de verificación y seguimiento, la voluntad del gobierno ha sido no reactivar dicho mecanismo.

PRODEC ha perdido vigencia, no hay claridad de su futuro, y el CONADES seguirá funcionando con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo. El PNUD no tiene incidencia en su permanencia o apropiación.

8. Conclusiones

8.1. Sobre las Políticas y acciones de Política.

Los logros sustantivos en el diseño de políticas y programas –con la contribución del PNUD- se dieron en los primeros años del periodo 2007-2011, los que coinciden con el gobierno Torrijos.

Se diseñaron estos instrumentos orientados s disminuir las desigualdades de Panamá, se refiere a los acuerdos de la Concertación (2007), la ley de responsabilidad social fiscal (2007), y la Red de Oportunidades.

Se nota la ausencia de un mayor énfasis en los asuntos indígenas, que como ya se mencionó antes, las comunidades indígenas albergan a la mayoría de la población que vive en extrema pobreza. La Red tiene fuerte presencia en esos territorios, pero falta una política de desarrollo integral para pueblos indígenas, con educación intercultural, salud comunitaria, etc.

8.2. Sobre las intervenciones

Las intervenciones fueron seleccionadas ex post la definición del efecto, esto debió haber conducido a una selección de intervenciones más directamente orientadas a la disminución de desigualdades y promoción del desarrollo humano. Veamos sus características.

De las 7 intervenciones, 2 fueron de ejecución directa por parte del PNUD y 5 fueron de ejecución nacional. Aquellas que fueron de ejecución directa contaron con una contribución técnica, analítica y política de parte de PNUD desde su diseño: ODM, Concertación (2007). Estas mismas 2 intervenciones realizan aportes analíticos, promueven consensos y desarrollan capacidades nacionales, orientadas al efecto.

De las 7 intervenciones, 3 de ejecución nacional, no contenían una contribución sustantiva del PNUD en el diseño o implementación de las acciones de los programas. El PNUD co administró 3 programas: PRODEC, CONADES e INADEH II, sin posibilidades de incidir en su enfoque o evolución de su contenido.

En el caso del MIDES, fue una intervención de fortalecimiento de capacidades institucionales para rectorar la política social, con una relación estrecha con el proceso de Concertación (2007), y con asistencia técnica internacional. Lamentablemente este es un proceso truncado.

8.3. Sobre la calidad de la gestión del PNUD

Si se mide por el fortalecimiento de capacidades nacionales, se puede decir que a excepción de los proyectos co-administrados (PRODEC, CONADES e INADEH II), el resto de intervenciones se orientaron a fortalecer capacidades.

Los Informes del desarrollo humano y de seguimiento de los ODM, lograron fortalecer las capacidades del sistema estadístico, mejorando la calidad y capacidad de medir desarrollo humano.

En el caso de la Concertación (2007), se desarrollaron capacidades nacionales de diálogo y de construcción de consensos, además de lograr ponerse de acuerdo en metas concretas, mecanismos de trabajo, etc. El MIDES es un caso lamentable de fortalecimiento de capacidades que se vio truncado con el cambio de gobierno.

En el caso de enfoque de género, los informes y las estadísticas del PNUD y las estadísticas nacionales están desagregados por sexo y además cuenta con información sensible a género. La Red de Oportunidades es un programa controversial en relación con su enfoque de género, en otros países se critica la asignación de los beneficios a las mujeres, porque se considera una carga adicional, por el hecho de ser más responsable en la administración del hogar; pero también se reconoce que en algunos casos, agrega valor al rol de la mujer en la casa.

La Concertación (2007) no recoge metas y acuerdos desagregados, ni se plantea medidas de discriminación positiva en favor de las mujeres. Sobre los otros programas no se obtuvo información en este sentido.

8.4. Sobre la construcción de sinergias internas y externas

Las sinergias internas se lograron temporalmente durante los dos primeros años del período evaluado. No está claro si fue una sinergia consciente, pero el fortalecimiento del Gabinete Social, que jugaba un papel importante en la concertación y el desarrollo de la Red de Oportunidades con apoyo técnico del PNUD, fue una buena práctica.

Ya se dijo que los 3 programas co administrados (PRODEC, CONADES e INADEH II) no tenían posibilidades de hacer sinergia con ningún otro proyecto del PNUD.

En el caso de los informes, sobresale el proceso de construcción del Atlas, donde se reconoce la colaboración y el trabajo en equipo del Sistema de Naciones Unidas y de las instituciones públicas involucradas en cada meta de los ODM.

9. Recomendaciones

Tomando en cuenta que todos los actores entrevistados, sin excepción reconocieron que aún hoy en día el PNUD es el único actor que los convoca en razón de su prestigio, que es el único experto en temas de desarrollo humano, con un enfoque integral, con una gran experticia que debe compartir, y que debe dedicarse a fortalecer capacidades nacionales para apoyar soluciones a los problemas de la pobreza y la desigualdad, se proponen las siguientes recomendaciones.

9.1. Para la gestión política

El PNUD de Panamá debe reposicionarse como la agencia para el desarrollo humano sostenible:

- Contar con una estrategia basada en su capacidad de generar propuestas (un "do tank") para solucionar problemas concretos del país y de la gestión pública. Cuenta para ello con la ventaja de ser parte de una red que puede ofrecer experticia nacional e internacional.
- Ampliar la gama de relaciones para construir y difundir sus propuestas, con actores como universidades, sociedad civil, líderes provinciales, entre otros. Debe aprovechar que cuenta con funcionarios PNUD con mucho prestigio entre actores académicos, sociales, empresariales, que le permita reconstruir relaciones desde la agenda de esos mismos actores.
- Trabajar un mapa de oportunidades temáticas e institucionales. Hay una serie de temas huérfanos que son estratégicos para reducir pobreza: ej. Educación inclusiva y de calidad, políticas para pueblos indígenas, educación intercultural, desarrollo regional intercultural, Seguridad.

9.2. Gestión de las intervenciones

Para la gestión interna de las intervenciones se recomienda mejorar el sistema de planificación, monitoreo y evaluación:

- Establecer efectos y productos claros, y sobre todo indicadores de medición.
- Asignar contribución de productos a más de un efecto, pero con indicadores claros.
- Construir, con independencia de la modalidad de ejecución, un sistema de monitoreo que incluya informes de avance y de cierre de las intervenciones.
- Realizar un control interno de evidencias que den cuenta de los resultados de las intervenciones.
- Ser más proactivos en el acompañamiento constante de las intervenciones. (mejor Manager, más AT)

Para la gestión externa de las intervenciones, de cara a sus socios directos se recomienda:

- Construir sinergias entre sus iniciativas para lograr mejores resultados. Ej. Informes de ODM en espacios provinciales de la concertación, que dinamice el interés de esos actores por relanzar ese espacio.
- Flexibilizar sus mecanismos de funcionamiento en el país, que le permitan ser más ágil en la identificación de oportunidades. Informe IDH o Cuadernos de desarrollo.
- Seleccionar temas de trabajo donde pueda contar con una amplia colaboración de otros actores, tales como: estadísticas, eficiencia del gasto público.
- Aumentar el diálogo técnico, con los funcionarios que están requiriendo de AT del PNUD, tales como la Viceministra MIDES, y el Director INEC.

10. Anexos:

10.1. TOR

10.2. Matriz de salida de la información.

10.3. Lista de los documentos revisados

10.4. Lista de las personas entrevistadas

10.5. Código de Conducta

10.6. Guía de entrevista

10.7. Tipos de intervención