

Términos de Referencia

Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Panamá 2012-2015

I. 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 **2012-2015**. Durante este periodo, las acciones de cooperación del SNU se concentraron en cuatro ejes estratégicos que las partes consideraron decisivos para el desarrollo del país y en los cuales se identificó que el Sistema de las Naciones Unidas tiene experiencia comprobada y su apoyo presenta ventajas comparativas.

Estos ejes estratégicos son los siguientes:

1. Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
2. Consolidación de la Democracia.
3. Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana.
4. Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático.

Este Marco de Cooperación y cada una de sus áreas está orientado por los tres enfoques centrales que las naciones del mundo han conferido como mandato a las Naciones Unidas en sus actividades de cooperación para el desarrollo: promoción de los Derechos Humanos –con especial énfasis en la inclusión de los grupos en condición de vulnerabilidad– perspectiva de género y sostenibilidad ambiental.

El apoyo del Sistema de las Naciones Unidas en este Marco de Cooperación corresponde a las necesidades propias de Panamá como país de renta media-alta, en donde persisten aún grandes asimetrías en la distribución del ingreso. Por tanto se concentra en la formación y desarrollo de capacidades, se adhiere plenamente a los cinco principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo (apropiación nacional, alineamiento con las prioridades del país, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad) e impulsa la cooperación Sur-Sur como mecanismo de integración entre las naciones y de transferencia de conocimiento.

En la Sección de Seguimiento y Evaluación del UNDAF **se establece que durante el ciclo de cooperación se darán revisiones anuales y un informe de progreso**, 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 los procesos, con el propósito de maximizar la eficiencia de las acciones de cooperación e identificar lecciones aprendidas.

La Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá para el período 2012-2015 se realiza sobre la base de los lineamientos para la formulación del UNDAF, aprobados por el Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas en 2011, UNEG Guidance on Preparing ToR for UNDAF Evaluations y Frequently Asked Questions for UNDAF Evaluations, 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.

II. Contexto de la Evaluación del UNDAF

El Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 reconoce los problemas de la pobreza y la desigualdad y se centra en el crecimiento económico y el aumento del empleo y la productividad, dando a la gente opciones más amplias para la educación, la salud, los servicios básicos y la infraestructura pública.

Aun cuando Panamá forma parte del grupo de países de renta media-alta, mantiene una serie de vulnerabilidades estructurales que puede afectar su nivel de desarrollo. Particularmente, los datos nacionales revelan algunos aspectos de fondo como la calidad de la educación, el desarrollo tecnológico, la equidad social, las desigualdades de género y etnia y la sostenibilidad ambiental, que por lo general no se toman en cuenta en momentos de crecimiento dinámico y transformaciones sociales, pero que podría significar una limitación para el desarrollo a largo plazo del país.

El sistema político panameño tiene un carácter centralista, con una institucionalidad aún en vías de consolidación y con una alta concentración de la población en el área metropolitana. Este contexto genera barreras para la entrega de servicios públicos de calidad a toda la población y el ejercicio real de derechos en algunos grupos, especialmente población indígena, afrodescendiente, poblaciones de áreas rurales de difícil acceso y personas con discapacidad, mujeres y jóvenes, entre otros.

La formulación del UNDAF se basó en un análisis complementario de país, a partir de informes nacionales y del SNU, y también se incorporó el Plan Estratégico de Gobierno 2010 – 2014, con el cual existía gran concordancia respecto al diagnóstico y problemas principales del país. Sin embargo, las visiones sobre la estrategia de acción eran diferentes, ya que el plan de gobierno ponía al crecimiento económico como pilar principal, viendo el progreso social como derivado del primero, a través de programas de tipo compensatorio.

El análisis complementario se fortaleció también con un análisis de actores y brechas de capacidad, además de la identificación de las ventajas comparativas. Fue compartido con las contrapartes de gobierno y la sociedad civil, generándose un amplio consenso respecto al punto de partida de la situación de país.

El contexto en que se desarrolla el trabajo del SNU está marcado por un alto dinamismo económico y transformaciones sociales. Este dinamismo favorece el logro de algunas metas sociales pero requiere de mayores esfuerzos para asegurar su sostenibilidad y lograr influir en los factores que producen la desigualdad. Este proceso requiere también ir acompañado por acciones de fortalecimiento institucional, para poder canalizar de manera coherente la cooperación técnica de la ONU.

Se han realizado revisiones anuales a la matriz de resultados del UNDAF para facilitar el monitoreo de los efectos acordados y se completó una revisión anual en el año 2013.

En la revisión anual se identificaron avances en las áreas y resultados propuestos por el UNDAF, algunos de ellos por efecto de acciones anteriores o repercusiones positivas de la dinámica de desarrollo, no atribuibles en su totalidad al accionar de la ONU.

Las contribuciones del SNU se han orientado a relevar los grupos y poblaciones prioritarias y a construir iniciativas que involucren los principios de programación: los Derechos Humanos, la Igualdad de Género, la Sostenibilidad Ambiental, la Gestión Basada en Resultados y el Desarrollo de Capacidades nacionales.

También se identificaron lecciones aprendidas y recomendaciones que apuntan a mejorar la confianza con las contrapartes, aumentar la cohesión del Equipo País y definir áreas de acción estratégica para desarrollar iniciativas interagenciales que permitan atender temas pendientes en el desarrollo de Panamá.

III. PROPÓSITOS

En estos momentos se ha iniciado el proceso de formulación del nuevo marco de cooperación, es por ello que se requiere evaluar los progresos del marco actual, identificando debilidades y fortalezas en el proceso de implementación conjunta, para formular al UNCT y sus socios recomendaciones para mejorar el proceso de planificación y ejecución del UNDAF en el país.

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 objetivos fundamentales que la Evaluación aborda son los siguientes:

1. Identificar cuál es la contribución del Sistema de las Naciones Unidas, al progreso logrado hacia los efectos y productos del UNDAF, valorando su pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad y los factores que han facilitado o limitado dicha contribución.

2. Identificar y analizar la aplicación efectiva de los principios de programación incluidos en el UNDAF, a través de la contribución de los programas y proyectos apoyados por los organismos del SNU.
3. Evaluar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación del UNDAF, su eficiencia, problemas y obstáculos.
4. Identificar las ventajas comparativas del SNU en el país para contribuir a lograr las prioridades nacionales para el desarrollo.
5. Analizar el contexto en el cual se ha desarrollado el UNDAF y revisar la pertinencia de los programas y proyectos puestos en marcha y la orientación al desarrollo de capacidades nacionales.
6. Proveer recomendaciones y extraer 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 comprendido entre el 1 de enero de 2012 al 30 de junio de 2014. 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.

IV. 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:

Pertinencia

1. ¿El diseño del UNDAF y su implementación han abordado los problemas principales identificados en el CCA?
2. ¿Contribuyó el UNDAF al diseño de políticas y/o acciones que incluyen los principios de programación: los Derechos Humanos, la Igualdad de Género, la Sostenibilidad Ambiental, la Gestión Basada en Resultados y el Desarrollo de Capacidades nacionales?
3. ¿Continúan siendo pertinentes las áreas de cooperación definidas en el UNDAF, en el contexto nacional actual?

Eficacia

4. ¿Qué cambios se han generado en el marco de los efectos del UNDAF? ¿En qué medida el SNU ha contribuido al logro de estos cambios?
5. ¿Provee el UNDAF un marco de referencia efectivo para la colaboración entre las Agencias y el Gobierno?
6. ¿Qué podemos aprender de este ciclo de UNDAF que nos puede ayudar a mejorar el diseño y ejecución del próximo ciclo?

Coordinación

7. ¿Qué mecanismos de coordinación, información y participación se han establecido para el UNDAF, tanto a lo interno del SNU como con los socios y contrapartes?, ¿cuán efectivos han sido?
8. ¿Generó el UNDAF una respuesta coherente del Equipo de País a las prioridades nacionales?

Eficiencia

9. ¿Se han hecho inversiones estratégicas, el monto de recursos asignado ha sido apropiado?
10. ¿Se ha hecho un buen uso de las complementariedades y sinergias entre las agencias y se han reducido los costos de transacción en la implementación del UNDAF?

Sostenibilidad

11. ¿Los resultados alcanzados son sostenibles en el tiempo, después de que concluyan las intervenciones del SNU?
12. ¿Cuáles son las ventajas comparativas/fortalezas del SNU en Panamá que podrían llegar a ser relevantes para contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país?

V. 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 evaluador/a. La evaluación debe cumplir con las Normas y Estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En su desarrollo, se debe procurar un proceso participativo e interactivo con fines de aprendizaje que debe involucrar a las/los funcionarios del SNU, contrapartes clave de Gobierno, sociedad civil y donantes.

El/la evaluador/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. Se recomienda el uso de métodos mixtos, tanto cualitativos como cuantitativos, tales como:

1. Revisión sustantiva de documentos
2. Análisis de datos (matriz de indicadores)
3. Aplicación de encuestas
4. Entrevistas abiertas y semi-estructuradas con informantes clave
5. Grupos focales 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 la validación de las conclusiones (por ejemplo a través de triangulación) y deben basarse en evidencia fundamentada.

El / la evaluador/a deberá revisar, entre otros, los siguientes documentos:

1. Documento UNDAF 2012-2015;
2. Guías de Evaluación UNDAF
3. Matrices de Resultados y Marco de Seguimiento y Evaluación del UNDAF, incluyendo los indicadores (claves y secundarios) establecidos para el monitoreo;
4. Informes de revisión del UNDAF;
5. Información disponible en el SNU provenientes de los Socios Nacionales en la Implementación del UNDAF.
6. Plan Estratégico 2010-2014 del Gobierno de Panamá
7. Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo
8. Informes de Avance de los Objetivo de Desarrollo del Milenio
9. Evaluación del UNDAF Anterior
10. Evaluaciones de los programas de país de las Agencias

VI. Ética en la Evaluación

Para el desarrollo de la presente evaluación, el/la evaluador/a seguirá los principios y lineamientos éticos establecidos por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés). Entre otros aspectos, esto incluye los derechos y la confidencialidad que se deben garantizar a las personas que suministren información; requerimientos explícitos frente al uso de la misma; permisos necesarios para entrevistar niños, niñas y jóvenes; y cumplimiento de protocolos que permitan salvaguardar la información y mantener el anonimato y la confidencialidad. El/la evaluador/a deberá trabajar garantizando la independencia e imparcialidad en el proceso y los productos de la evaluación. Se espera que el/la evaluador/a firme el código de conducta para evaluadores/as del UNEG.

VII. PERFIL DEL EVALUADOR/A

El/la evaluador/a 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/la evaluador/a desarrollará sus funciones en plena coordinación con el grupo de referencia y realizará las acciones de campo necesarias para el cumplimiento de las actividades establecidas en el cronograma y la elaboración de los productos previstos. Entre sus actividades se incluyen: revisar la información sobre el país y el UNDAF, realizar entrevistas, realizar el análisis y redactar el informe.

El o la evaluador/a deberán reunir las siguientes características:

- Maestría en ciencias sociales, con formación avanzada y experiencia en evaluación y gestión de programas y proyectos.

- 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.
- Conocimiento y experiencias en la aplicación del Enfoque de Derechos Humanos, Igualdad de Género y Sostenibilidad ambiental.
- Conocimiento demostrado en diseño conceptual, en gestión de sistemas y planes de monitoreo y en evaluaciones de programas y proyectos.
- Capacidad demostrada 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.
- Fluidez en español. Nivel avanzado de inglés es una ventaja.

El/la evaluador/a debe ser independiente de cualquier organización que esté involucrada en el diseño, ejecución o asesoría de cualquier aspecto de la intervención que es objeto de la evaluación.

VIII. Gestión de la evaluación

El/la evaluador/a trabajará bajo la dirección y supervisión de la Oficina del Coordinador Residente del SNU y el Grupo de Trabajo de M&E del UNDAF, que tienen como función asegurar la calidad e imparcialidad de la evaluación. Adicionalmente, se ha establecido un grupo técnico del UNCT, conformado por representantes técnicos de PMA, UNICEF, PNUMA, ONU MUJERES y PNUD, quienes son un recurso de apoyo al proceso. El UNCT y el Coordinador Residente tienen la responsabilidad final sobre la toma de decisiones en todas las etapas del proceso de evaluación del UNDAF.

Los productos generados por el/la evaluador/a serán también presentados por la Oficina del Coordinador Residente al Gobierno de la República de Panamá a través de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional.

IX. PRODUCTOS

El /la evaluador/a entregará los siguientes productos:

1. Informe Inicial de Evaluación (Inception Report), que incluya cronograma de trabajo y Propuesta Metodológica. Deberá incluir además los entregables y las responsabilidades del evaluador/a, las limitaciones a la metodología y las medidas a tomar para asegurar la validez de los resultados. El cronograma de trabajo será aprobado por el UNCT previa revisión de la Oficina de Coordinación y el Grupo de Trabajo designado para esta evaluación.

Este informe debe incluir una *matriz de evaluación* que muestre cada criterio de evaluación, las preguntas y subpreguntas que la evaluación debe responder, así como los métodos que se utilizarán para recopilar los datos.

Además, el informe inicial 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, diseño, 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 del evaluador/a sobre lo que va 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.

Matriz de evaluación

Criterios	Preguntas clave y sub-preguntas	Fuentes	Método de recolección de datos	Indicadores/estándares de éxito	Métodos de análisis de datos

2. Un Informe Final de Evaluación, presentado en borrador, que recoja los resultados de la evaluación siguiendo el esquema propuesto a continuación.
3. Versión final ajustada en base a los comentarios compilados que reciba de parte del Grupo de Referencia.

El Informe Final deberá incluir como mínimo la siguiente información:

- a. Carátula
- b. Lista de siglas
- c. Índice, incluyendo lista de anexos
- d. Resumen ejecutivo
- e. Introducción: antecedentes y contexto del país
- f. Descripción del UNDAF

- g. Propósito y objetivos de la evaluación
- h. Enfoque y metodología
- i. Hallazgos
- j. Conclusiones
- k. Recomendaciones
- l. Lecciones aprendidas
- m. Anexo metodológico, incluyendo los instrumentos de recolección de información utilizados, TDR, listados de instituciones/organizaciones entrevistadas y listados de documentos revisados.

X. CRONOGRAMA DE TRABAJO

Se estima que la consultoría se realizará en un período de 8 semanas, a partir de (Fecha).

	CRONOGRAMA															
	Junio				Julio				Agosto				Septiembre			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Actividades																
Preparación de TDRs																
Selección consultores/as																
Revisión de documentos. Reuniones preliminares																
Redacción del Informe Inicial de la Evaluación																
Entrega <i>Inception Report</i>																
Preparación del trabajo de campo																
Trabajo de campo y entrevistas																
Debriefing RC / Grupo de Referencia																
Redacción de Informe Borrador																
Revisión por parte del grupo de referencia																
Redacción de Informe Final e inclusión de observaciones																

XI. COSTOS DE LA CONSULTORÍA

Honorarios: A ser acordados según experiencia de la o él consultor y la disponibilidad presupuestaria, considerando 40 días de consultoría.

Transporte y viáticos: en caso de requerirse serán proporcionados por el SNU.

Talleres y reuniones: su costo será asumido por el SNU.