

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL
DESARROLLO**

OFICINA DE PAIS EN PANAMA

EVALUACION FINAL DEL PROGRAMA DE PAIS 2012 - 2015

INFORME PRELIMINAR

Versión final

Brasilia, 9 de Julio 2014

Equipo de Evaluación:

Humberto Linero Mendoza, Consultor Nacional

Sergio Lenci, Consultor Internacional, Líder del Equipo.

INDICE

1. Introducción	3
1.1. Propósito y Objetivos de la Evaluación.....	3
1.2. Contexto	4
1.2.1 Elementos del contexto socio-económico del País	4
1.2.2 Contexto de la Evaluación.....	5
1.3 Descripción del Programa.....	5
1.3.1. Áreas de Cooperación	5
1.3.2 Cartera de Proyectos y Panorama Financiero.....	7
1.4. Evaluabilidad del Programa y Posibles limitaciones	8
2. Diseño metodológico	9
2.1 Alcance de la evaluación.	9
2.1. Criterios y Preguntas de Evaluación.....	9
2.2. Abordaje Metodológico.....	11
2.3. Técnicas y Métodos para la Recopilación, Análisis y Validación de la Información..	12
2.3.1 Recopilación de información	12
2.3.2 Análisis y Validación de la información.....	13
2.3.3 Criterios para la selección de estudios de caso y visitas al campo.	13
3. Programa de Trabajo	13
3.1 Etapas del Proceso de evaluación y calendario de trabajo.....	13
3.2. Composición del equipo y responsabilidades	15
3.3. Gestión de la Evaluación y soporte logístico.....	16
Anexo I Matriz de Evaluación	17
Anexo II Mapeo de Involucrados	23
Anexo III Listado de proyectos por área con presupuesto y porcentajes	27
Anexo IV: Listado de proyectos seleccionados con criterios de selección	29
Anexo V Índice tentativo del Informe Final.....	32
Anexo VI. Listado de principales documentos consultados y reuniones preliminares.....	33

1. Introducción

El objetivo principal este informe es presentar el diseño metodológico de la evaluación a partir de lo que se plantea en los Términos de Referencia (TdR). En este sentido, el informe preliminar define más en detalle el alcance y las preguntas de la evaluación así como los métodos y técnicas que se utilizarán para la recolección, síntesis, análisis y validación de los datos, y los criterios para la selección de estudios de caso. La información que se presenta a continuación es producto de la revisión documental hecha en esta fase inicial y de una reunión preliminar con personal de la Unidad de Programas del PNUD Panamá y del Centro de Servicios del PNUD para América Latina y el Caribe, que acompaña y supervisa los aspectos metodológicos de la evaluación. El informe fue redactado por Sergio Lenci, quien fue contratado por el PNUD Panamá como consultor internacional y líder del equipo de evaluación.

1.1. Propósito y Objetivos de la Evaluación

Tal y como se indica en los TdR, esta evaluación se enmarca dentro del Plan de Evaluación de la Oficina del PNUD Panamá para el período 2012-2015. Con la misma se busca valorar la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo y prioridades definidas por el Gobierno de Panamá así como determinar el avance que presentan hasta la fecha los efectos definidos en el Documento del Programa de País 2012-2015. Sin embargo, debido al momento en que se realiza la evaluación, de facto se cubre un período de dos años y medio comprendido entre enero de 2012 y Junio de 2014.

Las conclusiones y recomendaciones que se deriven de este ejercicio permitirán a la Oficina del PNUD Panamá apoyar la rendición de cuentas, contar con insumos para el diseño de su nuevo Programa de País 2016-2019 e iniciar el nuevo período de programación incorporando las lecciones aprendidas y buenas prácticas del anterior ciclo, alineando su marco estratégico a las nuevas prioridades establecidas por el Gobierno Nacional. En este sentido, los principales usuarios de la evaluación son la Oficina de País del PNUD y el Gobierno de Panamá, así como entidades de la sociedad civil que cooperen con el PNUD Panamá.

Los objetivos específicos de la evaluación que se enuncian en los TdR son los siguientes:

- *Valorar el avance en el logro de los efectos esperados del Programa de País.*
- *Valorar la contribución del PNUD a los efectos de desarrollo alcanzados hasta la fecha y en base a lo acordado en el CPD y CPAP y los recursos movilizados.*
- *Determinar cómo el Programa de País del PNUD ha contribuido a los resultados definidos en el UNDAF y valorar el alineamiento entre los dos planes estratégicos.*
- *Determinar el valor agregado aportado por la cooperación del PNUD a las prioridades nacionales indicadas en el Plan de Gobierno 2009 -2014*
- *Determinar la alineación del Programa de País del PNUD Panamá con el Plan Estratégico Corporativo 2007-2013.*
- *Proveer recomendaciones para su alineación con el Plan Estratégico del PNUD 2014-2017 y aplicación de los parámetros de diseño y gestión del Programa de Alineamiento, según sea pertinente.*
- *Identificar y valorar las alianzas estratégicas establecidas por el PNUD y su aporte para el logro de los efectos planteados en el Programa de País.*
- *Identificar aquellos mecanismos para la generación de conocimiento y sistematización de los productos que facilitaron la visibilización de los logros alcanzados y su replicación.*
- *Identificar las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas que puedan ser consideradas y/o incluidas en el nuevo ciclo de programación para la planificación de nuevo CPD.*

1.2. Contexto

1.2.1 Elementos del contexto socio-económico del País

Panamá se caracteriza por avances en el crecimiento económico y la inversión social, con un crecimiento económico sostenido estimado en 8.4% para el año 2013, un ingreso nacional bruto *per cápita* de más de 8,500 dólares y un índice de desarrollo humano que lo ubica en el lugar 59 a nivel mundial. El país ha experimentado un avance importante en la lucha contra la pobreza, registrando una disminución del 33.0% de la población a un 26.0%; en tanto, la pobreza extrema se redujo de 16.6% a 11.2%, lo cual es positivo en un contexto de alza en el precio de los alimentos. Sin embargo, aún persisten altos niveles de pobreza, desigualdad y brechas en el ejercicio de los derechos de algunos grupos de población, particularmente comunidades en territorios indígenas y algunas zonas rurales.

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, servicios básicos y la infraestructura pública. Este programa de inversión pública, estimó en US\$9,600 millones para los 5 años, incluye US\$3,800 millones para infraestructura social, como hospitales, escuelas, servicios de agua y saneamiento.

Aun cuando Panamá forma parte del grupo de países de renta media-alta, mantiene una serie de vulnerabilidades estructurales que pueden 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, desigualdades de género y etnia y la sustentabilidad 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 para el sistema de representación y del ejercicio real de derechos en algunos grupos, especialmente población indígena, afro-descendiente, poblaciones de áreas rurales de difícil acceso y personas con discapacidad, mujeres y jóvenes, entre otros.

Uno de los elementos de mayor preocupación en Panamá, es el incremento en los delitos y la percepción de la inseguridad en el país. Las estadísticas criminales reflejan que los delitos más cometidos son contra la propiedad, la violencia doméstica, los delitos contra la vida y la integridad personal. Panamá, hasta el 2007 tenía el menor número de homicidios por cada 100 mil habitantes en toda la región centroamericana, con 13 homicidios por cada 100 mil habitantes, sin embargo, esta cifra se estima en 18 homicidios en el 2012 por cada 100 mil. Dicho esto, actividades incrementales del crimen organizado, el narcotráfico y las pandillas, son igualmente elementos importantes que contribuyen al clima de inseguridad ciudadana en Panamá.

El cambio climático representa un reto fundamental para el desarrollo del país. El aumento en la frecuencia e intensidad de los eventos climáticos extremos, sumados al crecimiento acelerado y desordenado, convierten a Panamá en un país altamente vulnerable a los impactos del cambio climático. Además de carecerse de una política ambiental con enfoque de género, en este contexto, son las mujeres, la juventud y la niñez, los que más expuestos están a las subsiguientes situaciones de vulnerabilidad, dada su extrema vulnerabilidad ante los desastres naturales. Igualmente la falta de una política de ordenamiento territorial ha generado

presiones adicionales sobre el ambiente sin un manejo adecuado de los recursos naturales y los residuos producidos y sin incorporar las consideraciones relativas al género.

1.2.2 Contexto de la Evaluación

La coyuntura en que se realiza esta evaluación se caracteriza por dos elementos fundamentales:

a) La transición política hacia un nuevo Gobierno, a raíz de los resultados de las elecciones generales que tuvieron lugar en Mayo de 2014.

Esta transición presenta desafíos debido a la polarización del panorama político nacional, lo cual conlleva riesgos para la continuidad de las iniciativas impulsadas por el Gobierno anterior en cooperación con el PNUD. Más allá de eventuales cambios de prioridades y estrategias gubernamentales, la transición podría implicar fuertes cambios en el personal de las instituciones contrapartes, tanto de los cuadros gerenciales como del personal técnico, presentado desafíos para conservar la memoria histórica de los que se ha hecho en el ciclo anterior y para consolidar las capacidades institucionales que se fortalecieron.

La relación con el gobierno saliente fue difícil, respecto a enfoques conceptuales y de forma de implementación lo cual limitó el accionar de la oficina en el país, lo que sumado al corto tiempo de implementación que considera en la evaluación, sugiere la necesidad de identificar y valorar avances intermedios y el funcionamiento de la nueva estructura de oficina.

b) La transición del PNUD hacia un nuevo modelo de negocio que busca redefinir sus roles y nichos de intervención en un contexto marcado por una tendencia negativa en la disponibilidad de fondos, tanto de donantes bilaterales como de fondos regulares de la organización, particularmente en países de renta media y medio alta, como es el caso de Panamá.

Esta realidad impone al PNUD el reto de encontrar un nuevo equilibrio entre su rol de movilizador y administrador de recursos, que puede garantizar la sostenibilidad financiera de la Oficina, y su valor agregado sustantivo para promover el desarrollo humano y apoyar al País a cumplir con sus compromisos internacionales de desarrollo, incluyendo los ODM y la Agenda post 2015 según los parámetros que define el nuevo Plan Estratégico del PNUD 2014-2017. Lo anterior implica buscar siempre mayor coherencia estratégica e integralidad de las acciones, para optimizar los recursos y hacer sus intervenciones más eficientes y eficaces. De hecho, la Oficina del PNUD en Panamá ha pasado recientemente por un proceso de reorganización interna y de reflexión estratégica sobre su cartera de proyectos que va precisamente en esta dirección. A este proceso se le suma el desafío que ha venido enfrentando por alinear su cartera al nuevo Plan Estratégico.

En este contexto, pareciera aún más relevante evaluar los avances y desafíos enfrentados durante el último ciclo programático, formular recomendación prácticas que tengan aplicabilidad en el nuevo entorno y se espera que la evaluación pueda ayudar a acompañar esta doble transición.

1.3 Descripción del Programa

1.3.1. Áreas de Cooperación

El Programa de cooperación del PNUD para el 2012-2015 fue elaborado en consulta con el Gobierno, dentro del proceso de formulación del nuevo Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo durante el año 2011. Acorde a la documentación disponible, el programa se centra en las prioridades definidas por el Gobierno en el Plan Estratégico de

Gobierno y otros planes sectoriales, teniendo como objetivo estratégico central el desarrollo de capacidades para el acelerar el progreso hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento del buen gobierno y la democracia, y la seguridad ciudadana, con aplicación transversal del enfoque de género. En este marco, el Plan de Acción del Programa de País (CPAP) se ha centrado en las 4 áreas temáticas que describen brevemente a continuación¹.

i) Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Bajo este componente el PNUD planeaba fortalecer al Gabinete Social en su rol de coordinador del seguimiento para el cumplimiento de los ODM, apoyando la generación de información, el diseño de instrumentos de monitoreo y evaluación, el funcionamiento de mecanismos locales de concertación de políticas públicas y promoviendo la generación de estadísticas desagregadas que faciliten la elaboración de políticas sociales inclusivas. Igualmente se pretendía contribuir al desarrollo de políticas sociales a través de los informes de desarrollo humano y cuadernos temáticos de desarrollo.

Para contribuir a reducir la pobreza y la inequidad, el PNUD buscaba apoyar la generación de oportunidades de empleo digno en áreas rurales, priorizando como población meta pequeños productores, particularmente mujeres y jóvenes. Se pretendía también apoyar el desarrollo de capacidades locales y la promoción de micro-emprendimientos, la formación profesional, el acceso a mecanismos de crédito y la formulación de planes de desarrollo local con enfoque de ODM. En este marco, para contribuir a la sostenibilidad ambiental se trabaja con productores en el desarrollo de prácticas amigables con el ambiente, y en la reducción de emisiones de carbono.

ii) Consolidación de la Democracia

Bajo este componente el Programa proponía aprovechar las ventajas comparativas de Panamá como potencial centro de intercambio de conocimiento para la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo. Igualmente, se centraba en apoyar esfuerzos del gobierno para aumentar su eficiencia y transparencia a través de la innovación gubernamental, el fortalecimiento de las capacidades para la investigación, gestión ambiental, programas de cultura y gestión fiscal.

Otro aspecto de énfasis para este ciclo era el apoyo para el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana a través de la formación cívica, el incremento a la participación de la mujer en la política y la generación de foros y espacios de diálogo con grupos en situación de vulnerabilidad, particularmente población indígena y jóvenes.

iii) Seguridad Ciudadana

En relación a los temas de seguridad, el programa del PNUD se centró en el apoyo a la implementación de una política de seguridad ciudadana integral con enfoque de género, fundada en la prevención del delito y la activa participación de los gobiernos locales. Se proponía apoyar la implementación de planes locales de seguridad y continuar fortaleciendo los mecanismos alternativos de mediación y resolución de conflictos para reducir los niveles de violencia

IV) Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático

Bajo este componente el Programa se centraba en el apoyo para la aplicación de políticas de desarrollo que promuevan el uso sostenible de los recursos naturales y que reconozcan el valor económico y social de los servicios ambientales y de la conservación de la biodiversidad. En este marco, se proponía tomar como base de trabajo la gestión del conocimiento y la construcción de alianzas estratégicas con diversas entidades cuyo mandato involucra la gestión de los recursos naturales.

¹ La descripción de las áreas temáticas es básicamente un extracto de los TdR de la evaluación.

1.3.2 Cartera de Proyectos y Panorama Financiero.

Durante el ciclo programático objeto de esta evaluación (2012 a 2015) las cuatro áreas del Programa sumaron una cartera de 24 proyectos. De estos, 18 están en fase de implementación, uno en fase de cierre operativo y financiero, tres cerrados y dos en fase de arranque. En total, los presupuestos de los 24 proyectos suman un monto de 344,762,538.0 Balboas, de los cuales hasta Junio de 2014 se ejecutó el 77%. Si bien algunos de los proyectos de mayor envergadura desde el punto de vista financiero han iniciado en el ciclo programático 2008-2011 o incluso antes en algunos casos, todos estuvieron activos por lo menos un año durante el ciclo programático actual y la mayoría tienen el 2015 como año de cierre. Por ende, puede ser legítimo asumir que todos quepan dentro de la unidad de análisis de esta evaluación².

La tabla 1 presenta el número de proyectos por cada área temática con sus respectivas asignaciones presupuestarias, el peso relativo de cada área en el total del presupuesto y sus niveles de ejecución sobre lo asignado. Cabe destacar que los datos reportados en la Tabla 1 representan una primera aproximación a la descripción y análisis de la asignación y ejecución de los fondos, que tendrá que ser refinada y validada en las próximas etapas de la evaluación en cooperación con la Oficina del PNUD en Panamá. Además, para ilustrar y analizar el presupuesto de la oficina falta todavía tener mayor información sobre la tendencia de los porcentajes de presupuesto correspondientes a cada área temática y a las fuentes de financiamiento con que se ha contado durante el período evaluado; además de la proporción entre costos de administración y gastos programáticos.

Tabla 1. Resumen del Presupuesto por área temática con porcentaje de ejecución a Junio 2014.

Área Temática	Número de Proyectos en Cartera	Presupuesto Total Asignado (en Balboa)	% Asignado al área sobre Gran Total	Monto Ejecutado a la Fecha (en Balboas)	% Ejecución sobre Asignado al Área
Cumplimiento de los ODM	8 *	296,853,980.2	86%	245,204,337.9	82%
Consolidación de la Democracia	6**	30,468,729.4	9%	10,306,998.0	34%
Seguridad Ciudadana	4***	7,566,026.0	2%	2,610,925.2	35%
Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático	6	9,873,802.4	3%	7,346,829.4	74%
GRAN TOTAL	24	344,762,538.0	100%	265,469,090.5	NA
*1 en fase cierre (red de oportunidades empresariales para familias pobres)					
** El proyecto se va redefinir y reubicar por lo que no se considerará en la evaluación. En su lugar se ha agregado el proyecto 90749 Contribuciones al Proceso de Transición de Gobierno					
*** 3 cerrados y 1 en fase de arranque (Programa de Prevención de la violencia)					

² La unidad de análisis y el alcance de la evaluación se discuten en detalle en la sección 2.1 de este informe: Alcance de la Evaluación.

Fuente: Oficina PNUD Panamá. Elaboración del autor.

Quizás el dato que más se destaca en la tabla 1 es que el 86% del total de todo el presupuesto de las cuatro áreas es constituido por la cartera de ODM, que cuenta con 7 proyectos activos y uno en fase de cierre³.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, los niveles más altos se encuentran en las áreas de ODM y de Medio Ambiente y Cambio Climático, respectivamente el 82% y el 74% sobre el total asignado al área.

Por otro lado, las carteras de Consolidación de la Democracia y de Seguridad Ciudadana -que cuentan respectivamente con 4 proyectos activos y uno en fase de arranque y con un proyecto activo y tres cerrados- suman el 11% del total del presupuesto de proyectos y muestran tasas de ejecución del 34% y del 35%. La información disponible al momento sugiere que estos niveles de ejecución relativamente menores, comparados con los de la cartera ODM y de Medio Ambiente, podrían explicarse a la luz de la naturaleza de los proyectos en cartera, cuyo ritmo de implementación parece ser más directamente influenciado por factores externos de naturaleza política y por el grado de apropiación de las contrapartes nacionales.

Los porcentajes de recursos asignados por área temática constituyen uno de los puntos de partida para la descripción y el análisis del programa en la medida en que permiten tener una idea de donde se ha concentrado la inversión. Asimismo, los niveles de ejecución presupuestaria pueden asumirse como un punto de partida para el análisis del avance en la implementación, por lo menos con relación al criterio de eficiencia. Sin embargo, es importante destacar que estos datos no permiten formular ningún juicio sobre pertinencia, eficacia y sostenibilidad de las iniciativas. Asimismo, no consideran eventuales factores externos al PNUD que puedan haber influenciado los ritmos de implementación y no permiten apreciar el valor agregado de las acciones del PNUD, que no necesariamente se evidencia en los montos movilizados o ejecutados. Estos aspectos serán analizados a profundidad durante el proceso de evaluación, sea en las entrevistas con los actores involucrados sea a través de análisis de documentación adicional a la que fue revisada en esta fase de diseño.

1.4. Evaluabilidad del Programa y Posibles limitaciones

Los documentos programáticos consultados hasta la fecha definen claramente las áreas de cooperación del PNUD y, dentro de ellas, los grandes ámbitos en los cuales el programa pretende contribuir. Sin embargo, no definen de manera clara y tangible los efectos directos buscados en este ciclo programáticos y los indicadores correspondientes de avance: es decir, aquellos cambios que se ubican en un nivel intermedio entre posibles mudanzas en indicadores nacionales de alto nivel (como por ejemplo indicadores de pobreza, tasas de

³ Dentro de esta cartera, los tres proyectos de desarrollo sostenible del Darién, de Bocas del Toro y del Chiriquí, financiados por el BID y ejecutados por el PNUD, constituyen el 61% de la cartera. Otro 38% es constituido por dos proyectos: uno de apoyo a la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) y otro de apoyo al Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo de Capacidades (INADEH). El remanente 1% del presupuesto de la cartera es constituido por dos proyectos que contemplan la elaboración del Informe de Desarrollo Humano y el apoyo al seguimiento del avance hacia los ODM, y por un proyecto para la creación de oportunidades empresariales para familias pobres. Para mayor detalle sobre los proyectos de cada área véase en el anexo III el listado completo de proyectos con fechas de inicio y cierre, presupuestos y montos ejecutados, con subtotales por área temática. Este listado fue elaborado en colaboración con la Oficina de PNUD.

homicidios o porcentaje de participación de mujeres en el Asamblea parlamentar) y los bienes y servicios entregados por el PNUD. Al parecer, no se cuenta con un marco lógico u otra herramienta de planificación que ilustre de manera clara y realística una jerarquía de resultados agregados por área y a nivel del Programa de País. Asimismo, no se ha encontrado hasta la el momento un documento oficial o alguna nota informal que articule las hipótesis de trabajo sobre las cuales se fundamentan las teorías de cambio de cada área temática y la vinculación entre ellas, más allá de los grandes enunciados del CPD y del CPAP.

Lo anterior presenta desafíos para la evaluabilidad del programa, sobre todo en lo que se refiere a la posibilidad de medir los efectos agregados por área, con un nivel realístico de ambición que permita establecer una relación causal plausible entre los cambios que se puedan observar y las iniciativas del PNUD durante los últimos dos años y medio. Finalmente, el periodo relativamente breve cubierto por la evaluación (Enero 2012 a Junio 2014) podría presentar desafíos para el análisis de la sostenibilidad, sobre todo de los beneficios de aquellas iniciativas que iniciaron sus operaciones durante los últimos dos años. Bajo este punto de vista, la sostenibilidad se podrá analizar más en términos de escenarios potenciales y de existencia de condiciones potencialmente propicias, que en términos de consolidación de los efectos.

2. Diseño metodológico

2.1 Alcance de la evaluación.

La unidad de análisis fundamental de la evaluación es el Programa de País, entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos detallados en el CPD, en el CPAP y en los documentos de proyectos que conforman la cartera. El programa de País será analizado de cara al contexto nacional y al contexto institucional del PNUD y del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá.

Considerando el grado de complejidad del programa y la diversidad interna a cada área temática, en términos de cobertura geográfica, tipo de proyectos y contrapartes, la evaluación del Programa de País no puede traducirse en la suma aritmética de la medición de resultados de todos los proyectos en cartera o en la agregación de resultados de proyectos seleccionados aleatoriamente. Por lo tanto, se propone que las contribuciones del PNUD al desarrollo del país se analicen bajo dos dimensiones entre ellas complementarias:

a) Por un lado, el posicionamiento estratégico del PNUD en el País y el análisis los roles que ha jugado o está jugando a nivel macro. Estos podrían incluir pero no limitarse a los siguientes: i) Movilización de recursos y servicios a la implementación; ii) Facilitación de diálogos entre Estado y sociedad para la transformación de conflictos y la concertación; iii) Generación y análisis de información e incidencia política para DH y ODM; iv) Fortalecimiento de capacidades y manejo de conocimientos – incluyendo facilitar el encuentro entre demanda y oferta de cooperación sur sur; v) Articulador del Sistema de las Naciones Unidas en el País. Otros?

b) Por otro lado, se analizarán el diseño, el proceso de implementación y los resultados de un número limitado de proyectos seleccionados estratégicamente. Estos proyectos serán tratados como estudios de caso que permitan entender lo que mejor ha funcionado o no y porqué en determinados contextos y circunstancias.

2.1. Criterios y Preguntas de Evaluación

El análisis del diseño del programa se hará bajo el criterio de pertinencia frente a los desafíos de desarrollo del país, las prioridades nacionales, las áreas de cooperación del MANUD y los

objetivos corporativos del PNUD. En este marco se analizará también como la cartera de proyectos y el diseño de los mismos ha ido modificándose durante el ciclo programático en el esfuerzo de buscar una mejor alineación con el nuevo plan estratégico del PNUD. Finalmente, el análisis del diseño del Programa y de los proyectos que lo componen tratará de determinar hasta que punto se hayan incluido los aspectos transversales de género y multiculturalidad, incluyendo la existencia de orientaciones prácticas y de indicadores que permitan operacionalizar estos enfoques y monitorear sus avance durante la implementación.

El proceso de implementación no se analizará simplemente bajo el criterio de eficiencia en la ejecución y respeto de los tiempos y ritmos inicialmente planificados, sino se centrará también en analizar otros aspectos como la continua pertinencia de las acciones y la capacidad de adaptación a un contexto dinámico, aun cuando esto pueda significar ritmos más pausados de implementación; asimismo se valorará la capacidad de establecer alianzas estratégicas para la optimización de los recursos, el control de riesgos y la búsqueda de efectos multiplicadores. El análisis de los resultados se hará bajo los criterios de eficacia y sostenibilidad, tratando de determinar la contribución del PNUD a los efectos. Cuando estos no sean todavía tangibles se tratará de analizar la medida en que el PNUD haya contribuido a generar condiciones propicias para su logro de forma sostenible en el mediano o largo plazo, así como los factores externos que puedan influenciar el mayor o menor grado de avance. En esta línea, la evaluación intentará analizar también la relación y el equilibrio (*trade off*) entre eficiencia, pertinencia, eficacia y sostenibilidad. A continuación se presenta una tabla que ilustra las preguntas clave de la evaluación ordenadas por criterio. Esta tabla se basa en las preguntas incluidas en los TdR, revisadas y complementadas con otras preguntas que se generaron a partir de la revisión documental y en el marco del alcance ilustrado en la sección anterior de este informe. El listado de preguntas no implica necesariamente una orden de prioridad o una secuencia lógica entre ellas.

Tabla 2. Criterios y Preguntas de Evaluación	
Criterio de evaluación	Preguntas clave
Pertinencia	¿En qué medida el programa de cooperación ha respondido a las prioridades nacionales de desarrollo? Sigue siendo relevante?
	¿En qué medida el programa consiguió adaptarse a cambios de contexto para mantener su pertinencia durante el ciclo programático? Se identifican oportunidades que ha podido dejar pasar?
	¿En qué medida los resultados esperados del PNUD son coherentes con el UNDAF y contribuyen a ello?
	¿De qué manera el programa de país ha tomado en cuenta las cuestiones de género y derechos humanos?
	¿De qué manera el programa ha tomado en cuenta en el diseño, y respondido en la implementación, a la diversidad cultural del país?
	¿En qué medida los proyectos en cartera en cada área temática responden a una estrategia programática coherente?
	¿Hasta qué punto y de qué manera el PNUD ha logrado o está logrando un equilibrio entre su rol de movilizador y administrador de recursos y sus aportes sustantivos, en la transición hacia el nuevo modelo de negocio?
Eficiencia	¿En qué medida el PNUD ha logrado un equilibrio entre costos de operación y costos de programa? Comparado con otras organizaciones de la ONU e instituciones nacionales.
	¿En qué medida el PNUD ha logrado ejecutar los fondos en los tiempos previstos y que factores han incidido en el ritmo de ejecución?
	¿Hasta qué punto y de que forma la mayor o menor eficiencia de los procesos administrativos (en términos de tiempos de transacción) ha incidido en el avance hacia los resultados?
Eficacia	¿Cual es el grado de avance hacia los efectos esperados en las diversas áreas temáticas?
	¿Cuáles han sido las principales contribuciones y el valor agregado del PNUD?
	¿Se cuenta con productos de conocimiento sistematizados?
	¿Quién y cómo ha usado o está usando los productos de conocimiento del PNUD? Cual es la valoración de los usuarios reales o potenciales respecto a la calidad y utilidad de estos productos?
	¿Cuáles han sido los principales roles del PNUD en el contexto Panameño durante este ciclo programático? ¿Cuáles de estos roles han contribuido mas a los desafíos de desarrollo del País?

	¿Responden estos roles a las que se asumen como ventajas comparativas del PNUD?
	¿Qué factores, internos y externos, han incidido positiva o negativamente en el avance hacia los resultados?
	¿En qué medida el PNUD ha logrado evitar duplicaciones de esfuerzos y complementarse con otros actores de desarrollo -dentro y fuera del Sistema ONU- para maximizar los resultados de sus intervenciones y minimizar los riesgos?
	¿Cuáles enfoques de la intervención del Programa han sido más efectivos y porque?
	¿Se pueden identificar resultados no planificados en las diferentes intervenciones que tuvo el PNUD en Panamá?
	¿Hasta qué punto los mecanismos institucionales y las herramientas de monitoreo han sido útiles para analizar los avances y desafíos e informar las decisiones estratégicas y operativas durante la implementación del programa?
Sostenibilidad	¿Hasta qué punto el proceso de elaboración de los productos de conocimiento ha involucrado las instituciones nacionales y ha contribuido al fortalecimiento de sus capacidades de recopilación y análisis de información relevante para el desarrollo del País?
	¿Qué estrategias y mecanismos se han incorporado en la implementación del Programa para asegurar y los resultados logrados se mantengan en el tiempo (después que retire el PNUD)?
	¿Cuál es el grado de apropiación nacional de los procesos impulsados con apoyo del PNUD?
	¿Hasta qué punto existen capacidades técnicas y financieras y voluntad política entre las instituciones nacionales para que los procesos de cambio impulsados puedan continuar bajo su liderazgo y la responsabilidad?

La respuesta a estas preguntas permitirá formular conclusiones y recomendaciones en línea con el propósito y los objetivos de la evaluación. Además, permitirá extraer lecciones aprendidas que ayuden en la formulación del nuevo Programa y, eventualmente, sean de utilidad para otras oficinas del PNUD en contextos comparables a lo de Panamá.

En el anexo II se presenta la matriz de evaluación completa que incluye los aspectos específicos a considerar para cada pregunta, las fuentes de datos y las técnicas de recopilación. Además de servir como marco de referencia para el equipo de evaluación, se espera que esta matriz pueda ayudar a la Oficina de País a empezar a ordenar aquellos documentos adicionales que puedan representar evidencia documental y que consideren pertinente compartir al equipo evaluador.

2.2. Abordaje Metodológico

Para esta evaluación se adopta un enfoque metodológico mixto. Sin embargo, frente a las consideraciones ya hechas sobre la posibilidad de medir cuantitativamente efectos agregados, la evaluación hará un mayor uso de datos y análisis cualitativo.

En este marco, a partir de una primera base de información documental sobre los principales avances cuantitativos del Programa (por ejemplo los niveles de ejecución financiera o los bienes y servicios entregados, entre otros), se intentará identificar y analizar otros elementos cuantitativos y cualitativos que expliquen cómo y porqué las intervenciones del PNUD han contribuido, o no, a los efectos esperados. En esta línea, se tratará de reconstruir las hipótesis de trabajo en las que se han fundamentado las intervenciones del PNUD en los distintos componentes del Programa de País. Esta reconstrucción se hará por medio de entrevistas con el Personal del PNUD para entender cuales fueron los criterios que orientaron el desarrollo de la cartera de proyectos. Asimismo, se analizarán las percepciones de las contrapartes, socios y beneficiarios con respecto a la mayor o menor coherencia e integralidad de las intervenciones del PNUD. Finalmente, los hallazgos y conclusiones generales de la evaluación permitirán eventualmente validar dichas hipótesis de trabajo.

El enfoque mixto de la evaluación se concretiza no solamente en relacionar datos cuantitativos y cualitativos, sino también en combinar un enfoque deductivo de análisis, a partir de categorías predefinidas, con uno inductivo que deja espacio a hipótesis y elementos

no previstos en el diseño inicial de la evaluación y que puedan surgir durante las entrevistas en el campo. En este sentido, las preguntas de evaluación presentadas en la tabla 2 podrán complementarse con otras preguntas que puedan surgir durante las entrevistas.

2.3. Técnicas y Métodos para la Recopilación, Análisis y Validación de la Información

2.3.1 Recopilación de información

La recopilación de datos se da a través de cuatro técnicas básicas: i) revisión documental; ii) entrevistas; iii) Grupos focales y iv) Observación directa en el terreno.

i) Revisión documental

La revisión documental abarca todos aquellos documentos que puedan ser útiles para fundamentar un juicio razonado. En particular, se analizan los documentos programáticos y de seguimiento del Programa, así como los documentos estratégicos y programáticos del Gobierno y otras instituciones nacionales, que ayuden a ubicar el Programa en el contexto de País. Asimismo se consultan otros documentos que ayuden a entender y analizar los avances logrados y el proceso de implementación con base en evidencia. Estos podrán incluir, pero no limitarse a datos estadísticos nacionales, acuerdos de cooperación, memorándum de entendimiento entre instituciones, ayudas de memorias etc...

ii) Entrevistas

Coherentemente con el enfoque cualitativo de la evaluación, las entrevistas serán semi-estructuradas. Estas últimas, se desarrollarán alrededor de un punteo de temas que serán abordados sistemáticamente con las personas entrevistadas. Asimismo, se dejará un espacio para que ellas puedan hacer observaciones sobre aspectos que no hayan sido incluidos en el punteo de temas. La guía para las entrevistas será preparada una vez que se haya sido aprobado el Informe Inicial y seleccionados los estudios de caso y las visitas de campo. Estas serán basadas en la matriz de evaluación que se presenta en el Anexo II.

Dependiendo de los interlocutores y de los temas a tratar, las entrevistas podrán ser individuales o colectivas. Para garantizar la eficacia de la metodología y la imparcialidad de la evaluación será importante encontrar un balance entre entrevistas colectivas y entrevistas individuales. Asimismo, será importante que el equipo evaluador pueda conducir las entrevistas con los socios y contrapartes y con los beneficiarios sin la presencia de personal del PNUD.

iii) Grupos Focales

Durante las visitas al campo, además de las entrevistas, se podrán realizar grupos focales con beneficiarios. Los temas a tratar y los participantes de los grupos focales se definirán en detalle una vez que se hayan seleccionado los lugares a visitar.

iv) Observación Directa

De ser pertinente, dependiendo del tipo de iniciativas que se pretende analizar durante las visitas al campo, se elaborarán guías de observación para recoger de manera sistemáticas algunas impresiones sobre el contexto y las dinámicas locales y que puedan proporcionar elementos insumos adicionales para el análisis.

2.3.2 Análisis y Validación de la información

La información recopilada será sintetizada en el marco de los criterios y preguntas incluidos en la matriz de evaluación. Esto permitirá analizar distintos bloques de información de manera sistemática. Para la validación de los hallazgos de la evaluación se adoptará el método de la triangulación: los datos cuantitativos y documentos oficiales serán comparados con las percepciones de los entrevistados; asimismo, las percepciones de los diferentes actores alrededor de un determinado tema serán cruzadas entre ellas a través de un análisis de reiteración. Este procedimiento permitirá aproximarse a una interpretación que se pueda asumir lo más posible objetiva e imparcial posible, y que tome en cuenta tanto las convergencias como las divergencias de opiniones.

2.3.3 Criterios para la selección de estudios de caso y visitas al campo.

Para la selección de los proyectos a considerarse como de estudios de caso y para el desarrollo de la agenda de visitas de campo correspondientes, se propone buscar un equilibrio entre: a) la representatividad de los proyectos en términos de peso relativo del presupuesto sobre el total del portafolio del País, y b) el valor estratégico de los mismos para el quehacer del PNUD y el potencial para extraer lecciones sobre buenas prácticas y desafíos, independientemente de los aspectos presupuestarios.

En este marco, se propone tomar en consideración los siguientes criterios:

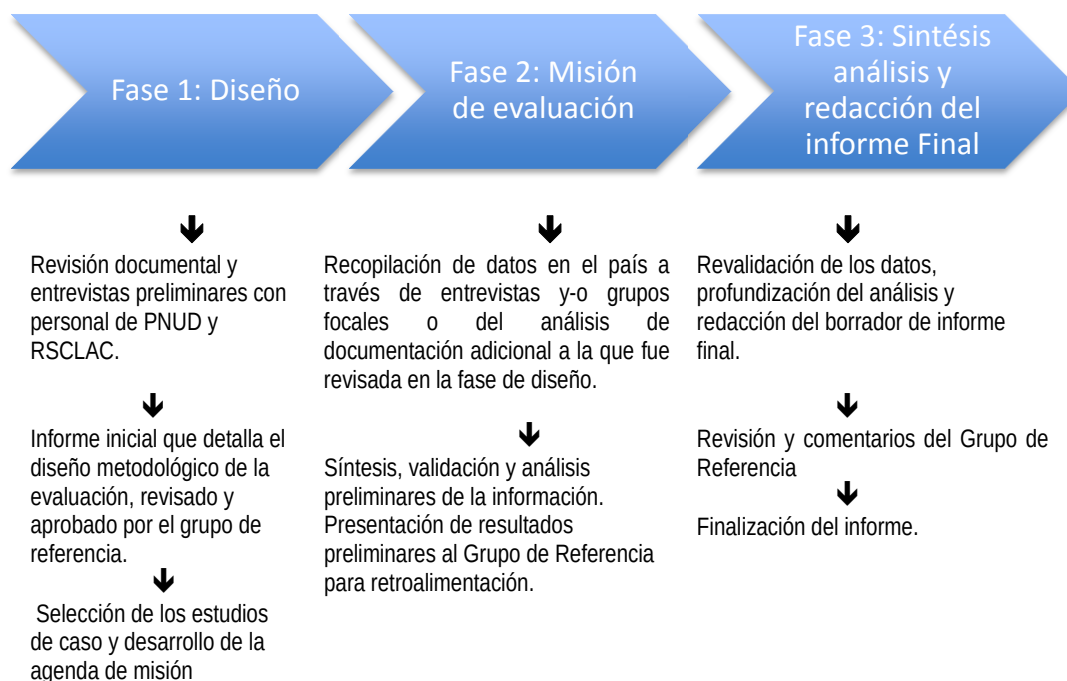
- i) Volumen de Presupuesto del Proyecto;
- ii) Porcentaje ejecutado;
- iii) Duración del Proyecto (fecha de inicio y cierre);
- iv) Potencial de valor agregado sustantivo del PNUD;
- v) Existencia de evaluaciones previas sobre el proyecto o el efecto a lo cual pretende contribuir. (se podrían excluir los proyectos o efectos del CPD-CPAP que ya hayan sido evaluados a profundidad y para cuya análisis se podrá hacer un mayor uso de fuentes secundarias, concentrando así la recopilación y análisis de datos de fuentes primarias en los proyectos que no han sido evaluados);
- vi) Ubicación geográfica y potencial para analizar la coordinación interna (entre proyectos del PNUD) y externa (con otras organizaciones de la ONU u otros actores de desarrollo, nacionales e internacionales) en el terreno;
- vii) Aspectos logísticos, incluyendo accesibilidad de las áreas de trabajo y tiempo de traslado, considerando el tiempo limitado a disposición para la misión.

Con base en estos criterios, la selección se hará en diálogo con la Oficina de País en el período comprendido entre la entrega de este informe preliminar y el inicio de la misión.

3. Programa de Trabajo

3.1 Etapas del Proceso de evaluación y calendario de trabajo

En línea con lo indicado en los TdR, el proceso de evaluación se desarrolla en tres fases fundamentales: 1) Diseño de la evaluación; 2) Misión de Evaluación; 3) Síntesis, análisis y redacción del informe final. La figura abajo ilustra la secuencia de las tres fases con los productos correspondientes y los hitos fundamentales de cada una de ellas:



A continuación se presenta el cronograma de trabajo que se basa en lo establecido en los Términos de Referencia y en el Pedido de Servicio (*Service Request*) firmado entre el líder del equipo de evaluación y el RSCLAC del PNUD. Cabe mencionar que, debido al breve periodo comprendido entre la entrega de los comentarios al Informe Inicial y la misión al País, algunas de las actividades ilustradas en el cronograma podrían ser contemporáneas. Por ejemplo, podría haber cierta superposición entre las actividades listadas en los puntos 3, 4 y 5. En este sentido, se espera poder contar con la disponibilidad y colaboración de la Oficina del PNUD para optimizar el poco tiempo disponible.

Calendario de Trabajo				
	Actividad	Responsable	Fechas	Lugar
1	Preparación y presentación Informe inicial	Equipo Evaluador	23 – 30 de Junio	Residencia de los consultores
2	Comentarios al informe Inicial	PNUD CO y RSCLAC	1-4 de Julio	Panamá
3	Entrega de informe inicial que incorpora eventuales sugerencias y comentarios	Equipo Evaluador	8 de Julio	Residencia de los consultores
4	Selección de los estudios de caso	Equipo evaluador en diálogo con la Oficina de País y preparación de la documentación correspondiente	10 de Julio	Residencia de los consultores en comunicación con la Oficina de Panamá.
5	Revisión de documentación adicional y finalización de las guías de entrevistas, grupos focales y observación.	Equipo Evaluador	11 – 13 de Julio	
6	Misión de Campo /	Equipo Evaluador con	14-24 de Julio	Panamá Ciudad, y

	Recolección de información	soporte logístico de la Oficina de País		provincias a seleccionar
7	Presentación Hallazgos Preliminares	Equipo Evaluador	25 de Julio	Panamá
8	Redacción del borrador de informe final	Equipo Evaluador	28 de Julio – 8 de Agosto	Residencia de los consultores
9	Revisión y comentarios al borrador de Informe Final	PNUD y RSCLAC	9 a 22 de Agosto	Panamá
10	Finalización del Informe	Equipo Evaluador	25 a 27 de Agosto	Residencia de los consultores

0

3.2. Composición del equipo y responsabilidades

El equipo de evaluación se integra por dos consultores seleccionados por la Oficina del PNUD en Panamá: un consultor internacional que actúa como líder del equipo y un consultor nacional. El consultor internacional lidera todo el proceso de evaluación. En este marco, es responsable para la revisión de documentación preliminar y el diseño de la evaluación, además de la conducción de la misión al País y la redacción del informe final. Si bien el líder del equipo es el responsable último de la calidad de los productos a entregar, se espera que el consultor nacional participe activamente al proceso con aportes sustantivos, además de apoyar al consultor internacional en organizar y conducir la misión en Panamá. Bajo la supervisión del líder del equipo, las principales tareas del consultor nacional son las siguientes:

En la fase preliminar

- Elaborar un mapeo de Actores indicando su vinculación con el Programa de País.
- Elaborar un cuadro de síntesis de las prioridades del nuevo Gobierno y principales novedades respecto al anterior, en lo que es relevante para el que hacer del PNUD
- Elaborar listado de productos clave por área temática: Informe IDH, Informe ODM, otros estudios temáticos, eventuales propuestas de ley etc..
- Apoyar y aportar sugerencias en el proceso de selección de los proyectos a ser analizados como estudios de caso con base en los criterios definidos en el informe preliminar.
- Ordenar la documentación y preparar una síntesis de la información relativa a los proyectos seleccionados. Más allá de la información que ya está disponible en las fichas de proyectos revisadas en la fase inicial de la evaluación por el líder del equipo.
- Apoyar en la elaboración de guías de observación para las visitas al campo, cuando sea pertinente.
- Seguir de cerca y apoyar el desarrollo de la agenda de misión en diálogo con el líder del equipo y la Oficina de País del PNUD.
- Colaborar con el líder del equipo y con la Oficina de País del PNUD para la validación de los datos relativos al presupuesto de la Oficina.

En la fase de campo

- Participar en todo el desarrollo de la misión, incluyendo las visitas al campo, en particular:
- Participar en las entrevistas. Ya sea acompañando el líder del equipo o conduciéndolas autónomamente con base en guías de entrevistas acordadas
- Dependiendo de su formación, experiencia y vocación, el consultor nacional podrá asumir responsabilidades mayores para la recopilación y análisis de datos en determinadas áreas temáticas
- Apoyar en la síntesis y análisis de la información para la preparación de la devolución de los resultados preliminares de la evaluación al final de la misión
- Apoyo en eventuales otras necesidades que puedan surgir.

En la fase de redacción del informe final

- Colaborar con el líder del equipo en la síntesis y análisis final de la información. Esto podrá incluir la producción de cuadros, gráficos o tablas y el análisis de los mismos, así como el intercambio de email y reuniones via skype con el líder del equipo.
- Redactar las secciones de contexto nacional y descripción del programa en el borrador de informe final.
- Eventualmente, apoyar en la redacción de secciones temáticas del informe
- Revisar el informe completo junto al líder del equipo, ayudar a buscar eventualmente datos que falten o corregir errores factuales en el informe.

3.3. Gestión de la Evaluación y soporte logístico

La evaluación es comisionada por la Oficina de País del PNUD en Panamá, con el apoyo técnico del Centro Regional de Servicios del PNUD para América Latina y el Caribe (RSCLAC).

La Oficina del PNUD se encargará de coordinar la entrega de los documentos relevantes a los consultores y proveer el apoyo logístico durante la misión. En particular la Oficina del PNUD facilitará los contactos con los informantes y coordinará el calendario de entrevistas y grupos focales, tanto en la ciudad capital como en las visitas afuera de la ciudad. En este sentido se responsabilizará también de asegurar el transporte para llegar a los lugares de reunión en la ciudad de Panamá y para trasladarse a las provincias. Los costos correspondientes estarán a cargo de la Oficina, estando claro que los costos de alojamiento y comida de los consultores serán cubiertos por los viáticos (DSA por su sigla en inglés).

La Oficina del RSCLAC supervisa y acompaña el proceso y la metodología de la evaluación para asegurarse que ésta esté en línea con los estándares de calidad esperados y para garantizar la independencia de la evaluación. En este sentido, revisará y aprobará los productos entregados por el equipo de evaluación junto a la Oficina de País del PNUD.

Anexo I Matriz de Evaluación

Criterio de evaluación	Preguntas clave	Aspectos específicos	Fuentes de datos	Métodos de recopilación
Pertinencia	¿En qué medida el programa de cooperación ha respondido a las prioridades nacionales de desarrollo? Sigue siendo relevante?	Alineación entre los resultados esperados en las áreas de cooperación del CPD - CPAP y prioridades nacionales	Documentos programáticos del PNUD y del Gobierno. Funcionarios de Gobierno y contrapartes del PNUD Beneficiarios locales	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas
	¿ En qué medida el programa consiguió adaptarse a cambios de contexto para mantener su pertinencia durante el ciclo programático? Se identifican oportunidades que ha podido dejar pasar?	Capacidad de respuesta a cambios de necesidades y o prioridades	Eventual evidencia documental de cambios de estrategia para responder al contexto. Socios y contrapartes del PNUD	Entrevistas semi-estructuradas
	¿En qué medida los resultados esperados del PNUD son coherentes con el UNDAF, Plan Estratégico 2007-2013 y 2014-2017	Complementariedad entre las intervenciones del PNUD y las de otras organizaciones de la ONU en la marco del UNDAF Proceso de Alineación y respuesta a las nuevas prioridades del plan estratégico	Documentos programáticos y funcionarios de la ONU. Contrapartes gubernamentales	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas
	¿De qué manera el programa de país ha tomado en cuenta las cuestiones de género y derechos humanos?	Transversalización del enfoque de género y DDHH. Participación de grupos vulnerables en la concepción e implementación del Programa	Documentación que evidencia la existencia de procesos participativos y la incorporación de los enfoques Contrapartes de la sociedad civil, gobiernos y beneficiarios locales	Revisión documental, entrevistas semi-estructuradas, Grupos focales con representantes de grupos vulnerables.

Criterio de evaluación	Preguntas clave	Aspectos específicos	Fuentes de datos	Métodos de recopilación
			seleccionados, incluyendo comarcas indígenas.	
	¿De qué manera el programa ha tomado en cuenta en el diseño y respondido en la implementación a la diversidad cultural del país?	Adaptación a diferentes dinámicas de procesos decisionales en ámbito local. Respeto de diversas cosmovisiones en el diseño e implementación de iniciativas de desarrollo local.	Documentos programáticos Contrapartes y beneficiarios locales, incluyendo comarcas indígenas	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas. Grupos focales con representantes de pueblos indígenas.
	¿En qué medida los proyectos en cartera en cada área de efecto responden a una estrategia de programática coherente?	Existencia de estrategias que articulen las hipótesis de trabajo y teorías de cambio de cada área bajo un enfoque integrado y uso de las mismas como criterios orientadores en la identificación y diseño de nuevos proyectos.	Documentos programáticos Personal del PNUD Socios y contrapartes institucionales.	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas
	¿Hasta qué punto y de qué manera el PNUD ha logrado o está logrando un equilibrio entre su rol de movilizador y administrador de recursos y sus aportes sustantivos, en la transición hacia el nuevo modelo de negocio?	Análisis del posicionamiento estratégico y de los roles del PNUD. Evolución de la estructura del presupuesto programático en el periodo cubierto por la evaluación. Equilibrio entre proyectos <i>cash cow</i> e aportes sustantivos. La manera en que se combinan los servicios a la implementación con el fortalecimiento de capacidades administrativas de las contrapartes.	Documentos programáticos y datos financieros del PNUD. Personal del PNUD y otras organizaciones ONU. Socios y contrapartes.	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas.
Eficiencia	¿En qué medida el PNUD ha logrado un equilibrio entre costos de operación y costos de programa? Comparado con otras organizaciones de la ONU e instituciones nacionales.	Porcentajes de costos administrativos versus costos de programa.	Datos financieros del PNUD. Percepción de socios y contrapartes	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas.
	¿En qué medida el PNUD ha logrado ejecutar los fondos en los tiempos previstos y que factores han incidido en el ritmo de ejecución?	Porcentajes de ejecución presupuestaria versus lo planificado. Análisis de factores internos al PNUD y de factores contextuales que han incidido en el ritmo de implementación	Datos financieros del PNUD. Funcionarios del PNUD y	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas

Criterio de evaluación	Preguntas clave	Aspectos específicos	Fuentes de datos	Métodos de recopilación
	¿Hasta qué punto y de que forma la mayor o menor eficiencia de los procesos administrativos (en términos de tiempos de transacción) ha incidido en el avance hacia los resultados?	Oportunidad y puntualidad de las acciones del PNUD. ¿Se hicieron las cosas en el momento más oportuno? Incluyendo agilidad y puntualidad de los procesos de adquisición?	de las contrapartes Informes de avance Personal de PNUD, contrapartes y beneficiarios de proyectos seleccionados.	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas
Eficacia	¿Cuál es el grado de avance hacia los efectos esperados en las diversas áreas de resultados?	La medida en que los cambios esperados se han dado o se estén dando.	Datos estadísticos relevantes. Informes de avance Personal del PNUD, socios y contrapartes	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas
	¿Cuáles han sido las principales contribuciones y el valor agregado del PNUD?	Contribuciones del PNUD al desarrollo de capacidades técnicas, administrativas y gerenciales de las contrapartes y de las organizaciones beneficiarias.	Informes de avance Personal del PNUD, socios, contrapartes y beneficiarios de proyectos seleccionados.	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas
	¿Se cuenta con productos de conocimiento sistematizados?	La medida en que los bienes y servicios entregados por el PNUD han contribuido o están contribuyendo a cambios de desarrollo coherentes con los efectos esperados.		
	¿Quién y cómo ha usado o está usando los productos de conocimiento del PNUD?	Cantidad y calidad de los bienes y servicios entregados, incluyendo productos de conocimiento.		
	Cuál es la valoración de los usuarios reales o potenciales respecto a la calidad y utilidad de estos productos?	Uso de los productos de parte de los actores nacionales. Esta pregunta abarca también acciones del PNUD que no se enmarcan en proyectos específicos. Como por ejemplo <i>soft assistance</i> o mediación de diálogos políticos.		
	¿Cuáles han sido los principales roles del PNUD en el contexto Panameño durante este ciclo programático?	Análisis de la percepción de las contrapartes sobre de los roles del PNUD a nivel marco (más allá de proyectos específicos), por ejemplo: i) Movilización de recursos y servicios a la implementación; ii)	Personal del PNUD y de otras organizaciones de la ONU.	Entrevistas semi-estructuradas

Criterio de evaluación	Preguntas clave	Aspectos específicos	Fuentes de datos	Métodos de recopilación
	¿Cuáles de estos roles han contribuido más a los desafíos de desarrollo del País? ¿Responden estos roles a las que se asumen como ventajas comparativas del PNUD?	Facilitación de diálogos entre Estado y sociedad para la transformación de conflictos y la concertación; iii) Generación y análisis de información e incidencia política para DH y ODM; iv) Fortalecimiento de capacidades y manejo de conocimientos – incluyendo facilitar el encuentro entre demanda y oferta de cooperación sur sur; v) Articulador del Sistema de las Naciones Unidas en el País. OTROS?	Otros socios, contrapartes y beneficiarios de proyectos	
	¿Cuales factores, internos y externos, han incidido positiva o negativamente en el avance hacia los resultados?	Análisis de las intervenciones del PNUD de cara a las dinámicas del contexto nacional y local	Informes de avance Personal del PNUD. Otros socios y contrapartes	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas
	¿En qué medida el PNUD ha logrado evitar duplicaciones de esfuerzos y complementarse con otros actores de desarrollo -dentro y fuera del Sistema ONU- para maximizar los resultados de sus intervenciones y minimizar los riesgos?	Estrategia de alianzas Complementariedad de acciones a nivel político Coordinación de las actividades operacionales en el terreno.	Memorándum de entendimiento y otros documentos que evidencien alianzas y coordinación interinstitucional. Contrapartes y beneficiarios locales de proyectos seleccionados.	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas
	¿Cuáles enfoques de la intervención del Programa han sido más efectivos y porque?	Análisis de la efectividad de distintas modalidades de intervención. Por ejemplo: ejecución directa o ejecución nacional. Iniciativas macro a nivel nacional, proyectos pilotos en el terreno. Otras..?	Personal del PNUD, socios y contrapartes. Informes de avance	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas
	¿Se pueden identificar resultados no planificados en las diferentes intervenciones que tuvo el PNUD en Panamá?	La medida en que las acciones del PNUD hayan generado efectos diferentes a los planificado. Positivos o negativos.	Personal del PNUD, socios y contrapartes. Informes de avance	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas

Criterio de evaluación	Preguntas clave	Aspectos específicos	Fuentes de datos	Métodos de recopilación
	¿Hasta qué punto los mecanismos institucionales y las herramientas de monitoreo han sido útiles para analizar los avances y desafíos e informar las decisiones estratégicas y operativas durante la implementación del programa, en el marco de la GBR?	Análisis de los mecanismos y herramienta de monitoreo existentes. Existencia de indicadores de proceso y de efectos (cuantitativos y cualitativos) validos, realísticos y medibles y diferenciados por sexo. Efectivo uso de los mismos para analizar los avances. Flujos de información entre el nivel operacional y el nivel gerencial y político de la Oficina de País. Análisis de los mecanismos de reporte a la Sede y utilidad de los mismos para la Oficina de País. Análisis de los cambios a la estructura interna, sistemas, procesos y cultura de trabajo para promover la gestión basada en evidencia, la aplicación de teorías de cambio, y la gestión de riesgos (parámetros de gestión del PE)	Marcos de resultados. Formatos e instrumentos de reporte. Productos del sistema de monitoreo Personal del PNUD.	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas.
	¿Hasta qué punto el proceso de elaboración de los productos de conocimiento ha aprovechado de las ventajas comparativas de otras organizaciones de la ONU? Hasta qué punto se han involucrado las instituciones nacionales y se ha contribuido al fortalecimiento de sus capacidades de recopilación y análisis de información relevante para el desarrollo del País?	Análisis de los procesos de elaboración de los productos de conocimiento con énfasis en la coordinación y complementariedad interna al Sistema ONU y en la participación de instituciones nacionales (academia, centros de investigación, oficina nacional de estadísticas etc..). Externalidades positivas de estos procesos en términos de fortalecimiento de capacidades nacionales y posicionamiento coherente del Sistema ONU en el País.	Evidencia documental de la dimensión participativa de los procesos. Personal de PNUD y otras organizaciones de la ONU. Socios y contrapartes.	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas
	¿Cuál es el grado de apropiación nacional de los procesos impulsados con apoyo del PNUD? ¿Hasta qué punto existen capacidades	La medida en que las instituciones nacionales (del Estado y de la sociedad civil) asumen como propios procesos impulsados con el apoyo del PNUD. La medida en que esto se refleja en compromisos políticos y financieros formales de parte del Estado para dar seguimiento a los	Evidencia documental de compromisos políticos y financieros. Personal de PNUD.	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas

Criterio de evaluación	Preguntas clave	Aspectos específicos	Fuentes de datos	Métodos de recopilación
Sostenibilidad	técnicas y financieras y voluntad política entre las instituciones nacionales para que los procesos de cambio impulsados puedan continuar bajo su liderazgo y responsabilidad?	procesos.	Socios y contrapartes.	
	¿Qué estrategias y mecanismos se han incorporado en la implementación del Programa para asegurar y los resultados logrados se mantengan en el tiempo (después que retire el PNUD)?	Este punto se relaciona con el tema del enfoque en desarrollo de capacidades nacionales y locales y la necesidad de acompañar procesos sin substituirse a los actores nacionales, así como al enfoque en la generación de políticas y marcos legales que ayuden a crear condiciones propicias. (enabling environment) Existencia de estrategias de salida para evitar interrupciones abruptas de los procesos.	Documentos programáticos. Personal del PNUD, socios y contrapartes, beneficiarios de proyectos seleccionados.	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas

Anexo II Mapeo de Involucrados Por Área Temática

Cumplimiento de los ODM		
Tipo de Actor	Nombre	Vinculación con el programa
PNUD	José Manuel Pérez, Martín Fuentes, Edith Castillo	Oficial de Programa, Especialista INDH – Técnico PNUD, Coordinadora de proyecto ODM
Instituciones del Estado a nivel nacional y local.	Andrés Fuentes : MEF – Cooperación Técnica Internacional	Contraparte INDH
	Denis Montenegro (ex Dir. Políticas Sociales): MIDES – Secretaría Técnica del Gabinete Social, Luis De Gracia: Economista - Secretaria Técnica del Gabinete Social	Socio Estratégico INDH
	Mónica Delgado y Rafael Tirado Técnicos del MIDES: MIDES	Contraparte ODM
	Yadira Adames: Sub Directora del INEC	Beneficiarios ODM
	Danna Harrick	Ex Secretaria Ejecutiva CONADES
	Orlando Osorio	Coordinador CONADES
	Alexander Hernández	Ex Director Financiero de Senacyt
	Alibel Pizarro: ALIANZA DE MUJERES	Grupo de Interés ODM
Sector Privado	<i>Gaspar García de Paredes APEDE</i>	Grupo de Interés INDH y ODM
Academia		
Agencias ONU	Laura Flores INDH, Edilma Berrio ODM: UNFPA y Jorge Giannareas INDH, Alma Jenkins ODM: UNICEF, Víctor Mejía ODM: OPS	Socios Estratégicos
Otros actores de la comunidad internacional	BID	Financiador Proyecto CONADE

Consolidación de la Democracia		
Tipo de Actor	Nombre	Vinculación con el programa
PNUD	Massimo Lorenzato, Harry Brown, Lorena Aparicio, Sonia Correa	Responsable Proyectos, Coordinador Tribunal Electoral Coordinador Grupos Vulnerables, Coordinadora proyecto MICI, Técnica RSE del proyecto
Instituciones del Estado a nivel nacional y local.	<i>Magistrado Eduardo Valdés Escoffery</i>	Contraparte Tribunal Electoral
	Carlos Díaz, Tribunal Electoral	Contraparte Grupos Vulnerables
	Olga Robles, Punto Focal	Contraparte Empalme
	Jonathan Del Rosario, Asesor del Presidente Varela	Contraparte Empalme
	Massimo Lorenzato, Anita Mong, Irma Chong, Arianne Benedetti	Responsable Proyecto MICI, Contraparte Responsable MINI, Producto Export y Producto Cinema
	PROINVEX SUMARSE	Beneficiario MICI <u>Entrevista conjunta</u>
Sociedad Civil (incluyendo eventualmente iglesias)	<i>Transparencia Internacional</i>	Grupo de Interés Tribunal Electoral
	<i>Magaly Castillo Alianza Ciudadana Pro Justicia</i>	Grupo de Interés Vulnerables – Aprovechar temas de INDH
Sector Privado	APEX	Beneficiarios MICI – Aprovechar tema de Turismo y Pesca
	CONEP	Grupo de interés Tribunal Electoral
Academia		
Agencias ONU	UNFPA – Edilma Berrios, UNCTAD	Socios Estratégicos Grupos Vulnerables, MICI
Otros actores de la comunidad internacional	Rodrigo Coloane - BID	Aliado Estratégico Empalme

Justicia y Seguridad Ciudadana		
Tipo de Actor	Nombre	Vinculación con el programa
PNUD	Gloria Manzotti, Marcia Castro Alvarado, Rosina Perez, Cynthia Rodriguez, Yill Otero, Gisele Didier, Pablo Ruiz, Gloria Manzotti	Especialista de Programa Coordinadores PC Código Procesal, Especialista de Proyectos de Estado de Derecho y Seguridad Ciudadana
	Neus Bernabeu, Rosina Pérez, Marcia Castro Alvarado	Asesora Regional de Género Coordinadora VAW Órgano Judicial
Instituciones del Estado a nivel nacional y local.	Marquelda Herrera	Contraparte Violencia
	Manuel Zambrano, Ministerio de Seguridad Pública – Oficina de Seguridad Integral	Socio Estratégico
	Ma Luz Marina Vergara rquelda Herrero INAMU	Socio Estratégico
	Aracelly de Casanova, SIEC	Beneficiario
Sociedad Civil	Elizabeth Fernández: Arraján Red de PVCM	Beneficiarios

Justicia y Seguridad Ciudadana		
Tipo de Actor	Nombre	Vinculación con el programa
(incluyendo eventualmente iglesias)	Alianza Ciudadana Pro Justicia	Grupo de Interés
Sector Privado	Cámara de Comercio – Observatorio de Seguridad Ciudadana: José Ford, Rafael Zuñiga, José Latorraca	Beneficiario – Socio Estratégico
Academia		
Agencias ONU	UNICEF- UNFP Alma Jenkins Laura Flores Dayanara Salazar (ONUMJERES)	Socios Estratégicos
Otros actores de la comunidad internacional	AECID, Rosa Beltrán José de la Fuente	Socios Estratégicos

Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático		
Tipo de Actor	Nombre	Vinculación con el programa
PNUD	Gisele Didier, Iñaki de Francisco, Leika Martínez	Oficial de Programa, Coordinador del Proyecto Barro Blanco, Coordinadora del Proyecto Turismo y Pesca
Instituciones del Estado a nivel nacional y local.	Ministerio de Gobierno –S.E Irene Gallego, Viceministro de Asuntos Indígenas, Dirección Nacional de Política Indígena- Roberto Lino.	Contraparte Barro Blanco
	MEF – Raulino Peña: Sectorialista del MEF	Socios Estratégico Participo en proceso mesa nacional
	ACP Daniel Muschet	Contraparte Titulación Cuenca
	ARAP: Rozio Ramírez. Directora de Recursos Marinos	Contraparte Turismo y Pesca
Sociedad Civil (incluyendo eventualmente iglesias)	Representantes de los pueblos indígenas – Autoridades Indígenas y técnicos designados ante la mesa	Beneficiarios Barro Blanco
	COONAMUIP	Grupo de Interés Barro Blanco
	R.P Eusebio Muñoz, Ausencio Palacio	Contraparte. Participaron en la mesa de dialogo de Barro Blanco
	Comunidades Campesinas en la Cuenca	Beneficiarios Titulación Cuenca
	<i>Fundación Natura</i>	Grupo de Interés Turismo y Pesca y Titulación Cuenca
Sector Privado	Cámara de Turismo Sostenible de Las Perlas	Grupo de Interés Turismo y Pesca
Academia		
	Programa de Pequeñas Donaciones PNUD GEF	Socio Estratégico Turismo y Pesca
Otros actores de la comunidad internacional		

Anexo III Listado de proyectos por área con presupuesto y porcentajes

Área temática	Proyectos vinculados al área temática	Fecha de inicio y cierre del proyecto	Presupuesto Total Asignado (en Balboas)	% asignado o sobre el total del área	Total Ejecutado a la Fecha	% Ejecución (ejecutado sobre asignado)
Cumplimiento de los ODM						
1	Informe Nacional de Desarrollo Humano Fase IV	2012 - 2015	1,140,116.0	0.4%	771,001.7	68%
2	Proyecto de Apoyo al Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2013-2014	2013 - 2014	478,868.0	0.2%	315,919.2	66%
3	Red de oportunidades empresariales para familias pobres (en fase de cierre operativo y financiero)	2009 - 2013	1,312,865.0	0.4%	868,610.0	66%
4	Programa de Desarrollo Sostenible de Darién	2002 - 2014	115,141,285.0	38.8%	97,443,769.9	85%
5	Programa de Desarrollo Sostenible Bocas del Toro Fase II	2008 - 2015	37,209,298.0	12.5%	33,777,434.7	91%
6	Programa de Desarrollo Sostenible de Chiriquí	2006 - 2015	29,647,561.0	10.0%	17,417,262.3	59%
7	Fortalecimiento de los Procesos de Investigación, Educación e Innovación Tecnológica	2005 - 2015	72,965,933.2	24.6%	56,034,215.5	77%
8	Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Capacitación y Formación del Capital Humano – Fase II	2008 - 2014	38,958,054.0	13.1%	38,576,124.6	99%
	SUB TOTAL ODM		296,853,980.2	100.0%	245,204,337.9	83%
	PORCENTAJE CARTERA ODM SOBRE TOTAL DE LAS 4 ÁREAS		86.1%		92.4%	
Consolidación de la Democracia						
1	Apoyo al mecanismo de verificación y seguimiento de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo	2009 - 2014	2,200,000.0	7.2%	1,544,900.0	70%
2	Participación e inclusión política de grupos vulnerables en Panamá	2012 - 2014	856,663.3	2.8%	618,527.2	72%
3	Fortaleciendo las capacidades del Ministerio de Comercio e Industrias para la implementación de sus planes y estrategias	2012 2014	15,234,602.0	50.0%	5,263,531.7	35%
4	Apoyo al proceso de institucionalización de la Oficina del Casco Antiguo y promoción de los valores histórico-culturales del centro histórico de la Ciudad de Panamá	2012 - 2014	11,918,233.0	39.1%	2,810,563.5	24%
5	Apoyo a la transición de Gobierno, Panama 2014	2002 - 2014	0.0	0.0%	0.0	0%

6	Apoyo al Tribunal Electoral	2013 2014	259,231.1	0.9%	69,475.8	27%
	SUB TOTAL DEMOCRACIA		30,468,729.4	100.0%	10,306,998.0	34%
	PORCENTAJE CARTERA DEMOCRACIA SOBRE TOTAL DE LAS 4 AREAS		8.8%		3.9%	
Seguridad Ciudadana						
1	Programa de Prevención de las Violencias (fase de arranque)	2014 - 2017	4,700,000.0	62.1%	No ha iniciado actividades, queda en espera de las nuevas autoridades	0%
2	PC Mejorando la Seguridad Ciudadana (CLOSED)	2009-2013	2,002,238.0	26.5%	2,001,750.7	100%
3	PC Alianza por una vida sin violencia (CLOSED)	2009-2013	362,345.0	4.8%	320,201.9	88%
4	Promoción de acceso a la justicia a través de la implementación del Código Procesal Penal (CLOSED)	2009 - 2013	501,443.0	6.6%	288,972.5	58%
	SUB TOTAL SEGURIDAD CIUDADANA		7,566,026.0	100.0%	2,610,925.2	35%
	PORCENTAJE CARTERA DE SEGURIDAD SOBRE TOTAL 4 AREAS		2.2%		1.0%	
Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático						