

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

OFICINA DE PAIS EN PANAMA

***EVALUACION FINAL DEL PROGRAMA DE PAIS
2012 - 2015***

BORRADOR DE INFORME FINAL

Brasilia, 5 de septiembre 2014

TABLA DE CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	i
1. Introducción	4
1.1. Antecedentes, Propósito y Objetivos de la Evaluación	4
1.2 Estructura del Informe.....	5
2. Diseño metodológico	5
2.1 Evaluabilidad del Programa.	5
2.2 Alcance y criterios de la evaluación.....	6
2.3 Recopilación, Análisis y Validación de la Información.....	6
3. Contexto Nacional	8
3.1 Características socio económicas.....	8
3.2 Prioridades Políticas durante el Periodo Evaluado.....	10
3.3 Escenario de la Cooperación para el Desarrollo.	10
4. Descripción y Análisis del Programa	11
4.1. Descripción de las Áreas de Cooperación	11
4.2 Análisis de la cartera de Proyectos y Panorama Financiero.....	12
5. Contribución a Resultados por Área Temática.....	16
5.1 Cumplimiento de los ODM.....	16
5.2 Consolidación de la Democracia.....	21
5.3 Seguridad Ciudadana.....	25
5.4 Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático	27
6. Posicionamiento Estratégico.....	32
7. Conclusiones por Criterio de Evaluación.....	33
8. Recomendaciones para el nuevo CPD y el Proceso de Alineación al Plan Estratégico del PNUD 2014 2017.....	37
9. Lecciones Aprendidas.....	40
Anexo I Matriz de Evaluación	42
Anexo II Listado de Proyectos	49
Anexo III. Principales documentos consultados.....	52
Anexo IV. Listado de Personas Consultadas	54
Anexo V. Guías de Entrevistas	56

Equipo de Evaluación

Sergio Lenci, Consultor Internacional, Líder del Equipo.

Humberto Linero Mendoza, Consultor Nacional

Agradecimientos

El equipo evaluador quisiera agradecer todo el equipo del PNUD Panamá quien colaboró muy activamente durante todo el proceso de evaluación, respondiendo puntualmente a los múltiples pedidos de información, ayudando a esclarecer dudas y facilitando los aspectos logísticos del trabajo. Además se agradecen todas los actores nacionales e internacionales que dedicaron tiempo para este proceso aceptando de ser entrevistados. Finalmente se agradece al Centro Regional de Servicios del PNUD quien también colaboró en aspectos administrativos y metodológicos de la evaluación.

Resumen Ejecutivo

Antecedentes y Objetivos

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. En este marco, la evaluación fue comisionada a un equipo de consultores independientes integrado por un consultor internacional, quién actuó como líder del equipo, y un consultor nacional.

Los objetivos específicos que se plantearon en los TdR de la evaluación 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.*

Evaluabilidad del Programa, Alcance y Metodología

La evaluación fue realizada en el período comprendido entre finales de junio y finales de agosto de 2014 e incluyó una misión a Panamá de dos semanas, desde el 14 al 25 de julio. Por lo tanto, aunque el ciclo programático tiene una duración de 4 años y termina en diciembre de 2015, la evaluación en realidad cubre un período de dos años y medio, comprendido entre enero de 2012 y julio de 2014. El hecho que la evaluación cubriera de facto poco más de la mita del ciclo programático implicó limitaciones para la profundidad de análisis de la eficacia y de la sostenibilidad, que requeriría de un arco temporal más amplio. Asimismo, las limitaciones de evaluabilidad del Programa que derivan de su diseño no permitieron medir resultados agregados a nivel de área temática o del programa en su

conjunto. En particular, en el diseño del programa no se definieron los efectos esperados en el ciclo programático de una manera clara y tangible, ni se identificaron los indicadores de avance y las líneas de base correspondientes a cada área temática. Además, éstas se integran por proyectos que no necesariamente apuntan a objetivos comunes, o responden a una estrategia integrada.

Frente a estas limitaciones, la evaluación se ha centrado en analizar los distintos roles que el PNUD ha jugado en el país durante el período evaluado y cómo estos han incidido o pueden incidir en el desarrollo del País. En esta misma línea se ha analizado el posicionamiento estratégico del PNUD de cara al contexto nacional y cómo esto ha influenciado la capacidad de incidir política y técnicamente en los procesos nacionales de desarrollo. En este marco, se analizaron a profundidad algunos proyectos que se trataron como estudios de caso. Estos proyectos fueron seleccionados con base en una mezcla de criterios de representatividad, respecto al presupuesto total manejado durante el período evaluado, y de peso estratégico de los mismos, determinado con base en la importancia relativa del tema abordado y el potencial de aprendizaje que conllevan, independientemente de su peso financiero.

Para la evaluación se adoptó un enfoque metodológico mixto. Esto se concretizó no solamente en analizar y relacionar datos cuantitativos y cualitativos, sino también en combinar un enfoque deductivo de análisis, a partir de categorías predefinidas, con uno inductivo que dejó espacio a hipótesis y elementos no previstos en el diseño inicial de la evaluación. La recopilación de datos se hizo a través de revisión documental y entrevistas semi-estructuradas. La información recopilada fue sintetizada en el marco de los criterios y preguntas incluidos en la matriz de evaluación elaborada en la fase de diseño. Para la validación de los hallazgos de la evaluación se adoptó el método de la triangulación: los datos cuantitativos y documentos oficiales fueron comparados con las percepciones de los entrevistados; asimismo, las percepciones de los diferentes actores alrededor de un determinado tema fueron cruzadas entre ellas a través de un análisis de reiteración.

Síntesis de los principales hallazgos y conclusiones

La evaluación confirmó el valor agregado del PNUD y su ventaja comparativa como organismo multilateral y red de conocimiento. En este sentido se han encontrado ejemplos positivos de posicionamiento de temas importantes en la agenda pública, como en el caso de la perspectiva de prevención en la política de seguridad, que permitió ir más allá de una lógica represiva. También hay ejemplos de cómo el PNUD puede conferir mayor legitimidad a procesos de diálogo entre Estado y sociedad, como se evidencia en el trabajo hecho en apoyo al dialogo entre Estado y pueblos indígenas. Además, el PNUD contribuyó a la mayor transparencia del gasto público en algunos importantes programas del Gobierno. Respecto a éste último punto también se evidenciaron algunas externalidades positivas en términos de fortalecimiento de capacidades institucionales derivadas de los servicio de administración prestado por el PNUD, que representan el 86.5% de todo el presupuesto ejecutado en el período evaluado. Por otro lado, a nivel local no se pueden evidenciar efectos emergentes particularmente significativos, más allá de algunas contribuciones puntuales, y desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental no se evidencian efectos particularmente dignos de nota.

En este marco, no obstante los ejemplos positivos que se mencionaron, los hallazgos de la evaluación muestran que la eficacia del Programa en contribuir a los efectos esperados y a sentar las bases para impactos sostenidos en el mediano o largo plazo fue limitada. Lo anterior se explica en parte a luz de factores del contexto político, frente al cual no siempre hubo coincidencia entre las ambiciones de cambio planteadas en el Documento de Programa de País y su Plan de Acción y las prioridades del Gobierno. Sin embargo, también se destacan factores internos directamente relacionados con el diseño del Programa y con el proceso de implementación, incluyendo el posicionamiento estratégico del PNUD de cara al contexto nacional.

Desde el punto de vista del diseño, la evaluación confirmó la pertinencia de las acciones y productos del programa de cara a los efectos esperados del UNDAF y más en general para los desafíos de desarrollo del País. Sin embargo, más allá de su pertinencia, las diversas áreas temáticas, quizás en menor medida en el caso de seguridad ciudadana, carecieron de una clara focalización o en algunos casos de coherencia interna. Por ejemplo, la mayoría del presupuesto del área de consolidación de la democracia es representada por proyectos en los cuales el PNUD actúa como administrador de programas del Gobierno para el fomento al comercio exterior y a la inversión extranjera, o para la restauración y puesta en valor del casco antiguo de la ciudad de Panamá, que no está claro cómo impactarían en la consolidación de la democracia.

Los ámbitos de acción del Programa de País fueron dispersos desde el punto de vista temático y territorial y de la escala de las intervenciones (a nivel nacional o local), lo cual hizo que los proyectos se ejecutaran por líneas paralelas. Aunque algunos de ellos lograron aportar contribuciones positivas, no se generaron sinergias de tal manera que los resultados del programa en su conjunto fueran algo más de la yuxtaposición de productos o resultados individuales. Además, las fuentes documentales y las entrevistas realizadas indican que la participación de los beneficiarios y de las contrapartes en el diseño de los proyectos fue desigual. Lo cual afectó a menudo la apropiación nacional y local, así como la posibilidad de definir realísticamente los resultados que se podían alcanzar con los recursos y el tiempo a disposición.

Con respecto al proceso de implementación, cabe destacar que en el contexto político del periodo evaluado el PNUD enfrentó importantes desafíos para encontrar un equilibrio entre: a) el respeto debido a la soberanía del Gobierno y la necesidad de articular sus acciones con las instituciones nacionales y b) la necesidad de garantizar su posición como una voz externa e imparcial frente a todo el País, sin por esto llegar a un aislamiento institucional que pudiera incidir negativamente en la capacidad de la organización de ser eficaz en promover los cambios que responden a su mandato. Bajo esta perspectiva analítica, la evaluación reveló algunos ejemplos positivos, pero también algunas debilidades que se tradujeron en pérdidas de oportunidades para consolidar las relaciones institucionales existentes y establecer nuevas alianzas, lo cual limitó la posibilidad de incidir política y técnicamente.

Sin desconocer los factores del contexto político nacional que pueden haber incidido en la posibilidad de posicionarse más estratégicamente durante el periodo evaluado, la evidencia indica que la falta de visión y manejo estratégico del programa fue un factor de peso, interno al PNUD. El programa básicamente se tradujo en continuar la implementación de los proyectos que venían del ciclo anterior y las nuevas iniciativas se desarrollaron a partir de

circunstancias coyunturales, marcadas por oportunidades de financiamiento y/o demandas del Gobierno surgidas durante la marcha. Si por un lado esto evidencia capacidad de respuesta a un contexto dinámico, por el otro, el análisis de los documentos programáticos del PNUD y las entrevistas realizadas demuestran la falta de criterios orientadores que permitieran enmarcar la acciones en una visión programática más amplia, incluyendo una estrategia de alianzas con actores nacionales e internacionales para diversificar su abanico de interlocutores, lo cual se hacía aún más necesario a la luz de la coyuntura política del País. También cabe mencionar que la Oficina no aprovechó de la oportunidad representada por la solidez de su situación financiera¹ para hacer algunas inversiones estratégicas que pudieran agregar valor a su trabajo o ayudar a ganar espacios de confianza y visibilidad en ámbito nacional y local. Por ejemplo no se invirtió en fortalecer las capacidades internas ni de las contrapartes para el monitoreo de los efectos de los grandes programas administrados por el PNUD. Tampoco se invirtió para tener pequeñas oficinas descentralizadas que pudieran funcionar como antenas en el territorio y posicionar al PNUD como un referente en ámbito local para la implementación de programas y proyectos. Finalmente, no se invirtió en comunicación para dar mayor visibilidad a lo que la organización hace en el País. En este marco, la evaluación también encontró evidencia que en el último semestre del período evaluado se ha han tomado acciones importantes para reposicionar el PNUD en el nuevo escenario político que están dando buenos frutos, como se evidencia en el confianza que el nuevo Gobierno le ha otorgado al PNUD pidiéndole de acompañar desde el punto de vista técnico la transición de Gobierno y el arranque de las actividades del nuevo Gabinete de Ministros en junio 2014.

Otros factores que han incidido en el proceso de implementación tienen que ver con la eficiencia administrativa. En lo que se refiere a los costos de transacción el PNUD resultó ser un actor competitivo respecto a otros actores nacionales e internacionales presentes en el país. Sin embargo, los hallazgos también indican problemas de eficiencia que se evidencian entre otras cosas en el hecho que se ejecutó el 56% del presupuesto asignado al período cubierto por la evaluación. En algunos casos el ritmo de ejecución fue afectado por factores externos a la organización, relacionados con dinámicas propias de las contrapartes nacionales. No obstante, la evidencia sugiere que varios factores internos al PNUD han incidido negativamente en la agilidad y velocidad de los procesos administrativos. Esta afirmación se sustenta también en el hecho que los datos financieros a nivel de proyecto no muestran una correlación entre modalidad de implementación (DIM o NIM) y porcentajes de ejecución, ni entre estos porcentajes y las fuentes de financiamiento. Los factores internos que se pueden destacar incluyen, en algunos casos, el tiempo de respuesta para autorizar pagos desde la sede del PNUD en Nueva York, cuando los montos superaban la autoridad delegada a la Oficina de País. Además, acorde a las entrevistas realizadas, la incertidumbre sobre el destino laboral del personal del PNUD, que se generó durante el proceso de re estructuración de la Oficina, se tradujo durante un año en un desincentivo a un desempeño eficiente y al trabajo de equipo. Finalmente, algunas entrevistas señalaron que la devolución de los servicios de adquisición al centro regional del PNUD para América Latina y el Caribe, que resultó de la re estructuración de la Oficina, no necesariamente se está traduciendo en una mayor eficiencia. Respecto a este último punto, no se pudo hacer una medición objetiva de los tiempos de transacción

¹ Véase en el Capítulo 4.2 la tabla 2.: Reserva de Funcionamiento y Capital Semilla de la Oficina

comparando el desempeño antes y después de la restructuración ya que el PNUD no dispone de estos datos.

Una de las principales amenazas a la sostenibilidad de los beneficios generados en el ámbito institucional del país es representada por la alta rotación de personal frente a cambios de autoridades políticas, lo cual implica problemas de memoria histórica y continuidad del trabajo. A este factor de contexto, se suma que desde el lado del PNUD, generalmente los proyectos no cuentan con una estrategia de salida que, dentro de una visión de largo plazo, defina mecanismos para una gradual asunción de responsabilidad y liderazgo de las contrapartes y de los beneficiarios. Además, las entrevistas evidenciaron que en algunos casos la sostenibilidad se ve desde el PNUD simplemente como la búsqueda de nuevos proyectos para seguir trabajando en un determinado tema. Una excepción positiva es representada por el Observatorio de Seguridad Ciudadana instalado en la Cámara de Comercio, que ya se responsabiliza autónomamente por los costos de funcionamiento y la coordinación técnica. Esto no implica que ya no sea necesaria la legitimación institucional que el sello del PNUD puede conferir a una iniciativa como esta.

Finalmente, hay que destacar que para cierto tipo de iniciativas no se puede esperar una sostenibilidad en el corto o mediano plazo sin la facilitación del PNUD. Por ejemplo, en el caso del dialogo entre Estado y Pueblos Indígenas la presencia de un actor internacional imparcial es fundamental para garantizar un mayor equilibrio entre las partes y no sería realístico pensar que el PNUD pueda retirarse en el corto plazo.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

A continuación se presentan algunas recomendaciones para el próximo ciclo programático y para la alineación con el nuevo plan estratégico del PNUD para el período 2014-2017.

- A) Frente a la nueva coyuntura política del País se recomienda desarrollar una estrategia de alianzas con actores del sector público, del sector privado, de la academia y de la sociedad civil para posicionarse estratégicamente en el contexto nacional y buscar sinergias que permitan optimizar los recursos y potencializar los efectos de las acciones del PNUD.

En esta línea se recomienda que como insumo para la elaboración de esta estrategia se haga un mapeo y un análisis de los actores con los que potencialmente se pueden establecer alianzas identificando como mínimo: i) el tipo de actores que pueden relacionarse con determinados temas; ii) la motivación de cada uno de ellos para involucrarse en dichos temas y su perspectiva política sobre ellos; iii) el potencial que cada actor tiene de movilizar recursos y/o opiniones públicas; iv) la experticia técnica que podría aportar sobre determinados temas.

Además se recomienda definir espacios y mecanismos que permitan la revisión periódica de la estrategia de alianzas y su continua validación y eventual adaptación a las dinámicas del contexto.

- B) Se recomienda hacer una atenta revisión de la cartera de proyectos de cada área temática en búsqueda de mayor coherencia interna y focalización. En particular se recomienda:
- Redefinir la cartera de cumplimiento de los ODM incluyendo en ella los proyectos de apoyo al MICI y a la OCA, actualmente parte de la cartera de consolidación de la democracia.
 - Vinculado a lo anterior se recomienda que el rol del PNUD en estos proyectos no se limite a servicios de adquisición y pago, sino que se centre en monitorear sus efectos de cara a objetivos de reducción de la pobreza y desigualdad, lanzando señales de alerta temprana cuando sea vea que los efectos no son coherentes con estos objetivos. En el caso en que este rol del PNUD no sea percibido como pertinente y necesario de parte de las instituciones nacionales, se recomienda de no seguir adelante con estos proyectos y concentrarse en iniciativas más directamente relacionadas con el desarrollo humano. La situación financiera de la oficina, con 67 meses de reserva de funcionamiento, permitiría asumir este riesgo.
 - Enfocar el trabajo con los pueblos Indígenas desde la perspectiva de relaciones entre Estado y sociedad buscando sinergias con otros procesos de diálogo y concertación que el PNUD apoya en el País.
- C) En búsqueda de una mejor focalización, se recomienda también que el nuevo CPD incluya la definición de criterios claros que permitan orientar la identificación y el diseño de nuevos proyectos dentro de una visión estratégica a nivel de áreas temáticas y del Programa en su conjunto. En esta misma línea, se recomienda delimitar y consensuar con el Gobierno las áreas geográficas de intervención para establecer una mejor sinergia entre los proyectos que operan en ámbito local, desde una perspectiva territorial y temática. Lo anterior no implica que frente a situaciones de emergencia no se pueda trabajar en otros territorios.
- D) Con relación al enfoque territorial antes mencionado, se recomienda invertir en la instalación de pequeñas oficinas provinciales que puedan apoyar la coordinación operacional en el terreno y funcionar como antenas en el territorio para detectar riesgos y oportunidades y sugerir acciones al respecto. En este sentido, podrían ser un puente entre lo local y lo nacional para dar mayor visibilidad y voz a los beneficiarios de los proyectos. Estas oficinas provinciales se podrían financiar en parte con el capital semilla (cuenta 1888) y en parte con contribuciones de los proyectos que eventualmente operen en cada provincia y que podrían beneficiarse de sus servicios.
- E) Se recomienda que el diseño de los proyectos se haga a partir de un análisis más profundo y participativo de las necesidades y de lo que realmente es posible hacer con los tiempos y recursos disponibles, articulando claramente las hipótesis en que se fundamentan las relaciones causales en la jerarquía de resultados y definiendo los indicadores de avance correspondientes
- F) En búsqueda de una mayor eficiencia se recomienda revisar los procedimientos administrativos tratando de encontrar espacios de flexibilidad que, dentro de los límites determinados por las normas corporativas, permitan ganar en agilidad y velocidad de los mismos.

- G) Vinculado a lo anterior se recomienda definir una estrategia de “atención al cliente” incluyendo estándares y protocolos de comunicación que, más allá de iniciativas individuales, permitan detectar sistemáticamente posibles insatisfacciones y anticipar en la medida de lo posibles las necesidades de las contrapartes y de los beneficiarios. Esto permitiría también minimizar el riesgo, evidenciado en la evaluación, que la percepción de ineficiencia del PNUD de parte de las instituciones nacionales sea mayor a lo que los datos objetivos pueden demostrar.
- H) Siempre con relación a la eficiencia, se recomienda monitorear de cerca los tiempos de transacción de los procesos administrativos y hacer un análisis de los efectos de la reestructuración de la Oficina, particularmente respecto a la devolución de los servicio de adquisición al Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.
- I) Se recomienda que el PNUD se involucre en administrar programas del Gobierno solamente cuando el monto de los pagos a efectuarse esté dentro de la autoridad delegada a la Oficina de País. De lo contrario se pueden generar cuellos de botilla para obtener la autorización desde la Sede que inciden negativamente en la eficiencia y en la imagen de la organización.
- J) Se recomienda hacer inversiones sustanciales en un sistema de monitoreo de procesos y efectos que incluya la recopilación, análisis y manejo de información cualitativa y cuantitativa que sea útil tanto para el PNUD como para sus contrapartes, en el marco de una gestión orientada a resultados. En este sentido se recomienda crear dentro de la Oficina un puesto de Oficial de Planificación, Monitoreo y Evaluación que reporte directamente a la gerencia y preste asistencia técnica dentro y fuera de la casa en todo el ciclo de gestión por resultados.
- K) Se recomienda invertir en comunicación para dar mayor visibilidad a lo que el PNUD hace frente a los socios actuales o potenciales, produciendo regularmente material escrito y audio visual sobre los proyectos que se implementan.
- L) Finalmente, con respecto al programa de Titulación de Tierras en la Cuenca Hidrográfica del Canal se recomienda:
- Explorar posibles alianzas con empresas privadas que actúan en el sistema económico vinculado al Canal de Panamá para aumentar la cobertura del Programa de Incentivos Económico y Ambientales
 - Analizar en diálogo con la ACP la forma en que se está haciendo el levantamiento y la titulación, y verificar la posibilidad de excluir las micro cuencas de los límites de las propiedades particulares que se titulan para minimizar el riesgo que se generen conflictos para el acceso al agua.
 - Acompañar la entrega de los títulos de propiedad con actividades de información y sensibilización sobre los límites entre el derecho a la propiedad individual y la garantía de derechos colectivos, en particular con referencia al derecho de servidumbre predial para el acceso al agua.

- Monitorear el uso del suelo en las tierras tituladas para identificar señales de alerta temprana.
- Monitorear los efectos del Programa de Incentivos Económicos y Ambientales, particularmente en lo que se refiere: a) aumento de productividad de las fincas; b) efectos de lo anterior en los ingresos de la población local y c) utilizo de técnicas productivas amigables con el ambiente.

M) Más allá del caso específico del programa de titulación, se recomienda dar seguimiento al estudio hecho sobre responsabilidad social empresarial para identificar nuevas posibles fuentes de financiamiento en un esquema de cooperación público privada. En este sentido, la legitimación institucional que el sello del PNUD representa puede ser una motivación fuerte para que los fondos de responsabilidad social de empresas nacionales e internacionales se canalicen a través del PNUD.

Lecciones Aprendidas

A la luz de los hallazgos y conclusiones de la evaluación se pueden destilar cinco lecciones principales que podrían ser pertinentes en otros contextos similares.

1. La evaluación reveló que los servicios de administración prestados por el PNUD tienen un potencial de contribuir a efectos de eficiencia, eficacia y transparencia institucional de las contrapartes. Bajo este punto de vista, la dicotomía entre proyectos sustantivos por un lado, y proyectos de administración por el otro -entendidos estos últimos simplemente como fuente de sostenibilidad financiera de la oficina- no debería existir. Por el contrario, los servicios de administración deberían ser concebidos explícitamente e implementados como parte integrante de la estrategia sustantiva de desarrollo de capacidades nacionales, siempre y cuando estos servicios se presten para programas cuyos objetivos son pertinentes para la misión del PNUD de promover el desarrollo humano.
2. En el caso Panameño la evidencia indica que el tema indígena no puede reducirse a una cuestión de gobernanza de los recursos naturales, sino tiene que ser abordado fundamentalmente desde la perspectiva de los derechos humanos y de la gobernabilidad democrática en el marco de las relaciones entre estado y sociedad,. La experiencia de ONUREDD y de Barro Blanco lo demuestran.
3. El monitoreo, es funcional al manejo estratégico del Programa y su foco principal debe ser el análisis crítico de los procesos y de los efectos para retroalimentar las hipótesis de trabajo y las teorías de cambio en las que se ha fundamentado la planificación de las acciones, tomando medidas correctivas cuando sea el caso. Los hallazgos de la evaluación demuestran que cuando no se aplica un adecuado monitoreo se pueden perder oportunidades de incidir técnica y políticamente.
4. Cuando no se mantiene una estrecha relación con la contraparte desde la perspectiva de “atención al cliente”, no solo se pueden perder oportunidades y la capacidad de incidir, sino que se pueden generar percepciones que no siempre responden a la realidad, afectándose la consolidación y estabilidad de las relaciones institucionales. El caso de CONADES es un ejemplo emblemático.

5. Cuando no se mantiene activa una gama de relaciones con un amplio espectro de actores de diversa naturaleza, se hace más difícil enfrentar un ambiente político adverso para cumplir con la misión y se puede producir aislamiento, lo cual incide en la eficacia de la institución. La experiencia del PNUD en Panamá durante el período evaluado es un ejemplo

1. Introducción

1.1. Antecedentes, 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. Aunque el ciclo programático tiene una duración de 4 años y termina en diciembre de 2015, la evaluación cubre *de facto* un período de dos años y medio, comprendido entre enero de 2012 y julio de 2014.

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 para la continuidad de las iniciativas. En particular, la transición implica rotación de personal en 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.

b) La transición del PNUD hacia un nuevo Plan Estratégico (2014-2017) que busca redefinir su *modus operandi* y sus nichos de intervención, en un contexto marcado por una decreciente disponibilidad de recursos provenientes de fondos regulares de la organización y de donantes bilaterales, particularmente en países de renta media y media alta, como es el caso de Panamá. Esta realidad impone al PNUD el reto de movilizar recursos para garantizar la sostenibilidad financiera de la oficina sin perder de vista sus objetivos institucionales centrados en la promoción del desarrollo humano, apoyando al País a cumplir con sus compromisos internacionales de desarrollo, incluyendo los ODM y la Agenda post 2015.

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, entre 2011 y 2013 la Oficina del PNUD en Panamá ha pasado por un proceso de reorganización interna y de reflexión estratégica sobre su cartera de proyectos, que pretendía ir en esta dirección.

A la luz de este contexto, la evaluación tiene un doble propósito: por un lado, apoyar a la Oficina del PNUD Panamá en la rendición de cuentas sobre el período cubierto; por el otro, destilar lecciones aprendidas y recomendaciones que puedan constituirse en insumos para el diseño de su nuevo Programa de País 2016-2019, alineando su marco estratégico a los desafíos de desarrollo del País y 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 que se plantearon en los TdR de la evaluación 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 Estructura del Informe

El informe se compone de 8 capítulos, además de esta introducción y de los anexos. El capítulo dos presenta el diseño metodológico de la evaluación, con su alcance y limitaciones. El capítulo 3 presenta algunos datos básicos del contexto nacional que deben ser tomados en cuenta para situar al programa y analizar sus avances y desafíos. El capítulo 4 describe las áreas de cooperación del programa y analiza la cartera de proyectos y el panorama financiero, poniendo algunas bases empíricas de evidencia para el análisis que sigue. El capítulo 5 analiza la contribución a efectos por área temática. El capítulo 6 analiza el posicionamiento estratégico del PNUD incluyendo el aprovechamiento o pérdida de oportunidades, mientras el capítulo 7 presenta las conclusiones por cada criterio de evaluación. El capítulo 8 presenta algunas recomendaciones para el próximo ciclo programático y para la alineación con el nuevo Plan Estratégico del PNUD. El capítulo 9 presenta algunas lecciones aprendidas que pueden ser pertinentes en otros contextos similares.

2. Diseño metodológico²

2.1 Evaluabilidad del Programa.

El Documento de Programa de País (CPD) y el Plan de Acción del Programa de País (CPAP) para el período evaluado definen genéricamente las áreas de cooperación del PNUD y, dentro de ellas, los grandes ámbitos en los cuales el programa pretende contribuir. Sin embargo, los efectos buscados en este ciclo programáticos no se definen claramente y no se identificaron los indicadores correspondientes para medir el avance. En algunos informes se hace referencia a indicadores nacionales de alto nivel (como por ejemplo indicadores de pobreza, tasas de homicidios o porcentaje de participación de mujeres en el Asamblea Nacional) pero

² En el anexo X se presenta la Matriz de Evaluación que fue elaborada por el equipo de evaluación y aprobada por el Grupo de Referencia en la fase de diseño de la evaluación.

no se evidenciaron indicadores relacionados con aquellos cambios que se ubican en un nivel intermedio entre los impactos deseados en el largo período, y que pueden ser más directamente relacionables con los bienes y servicios entregados por el PNUD en un arco temporal más limitado. En esta línea, no se ha encontrado una herramienta de planificación que ilustre de manera clara y realística una jerarquía de resultados.

Lo anterior presenta desafíos para la evaluabilidad del programa, sobre todo en lo que se refiere a la posibilidad de medir efectos agregados por área. Además, el limitado alcance temporal de la evaluación (enero 2012 a junio 2014) presenta desafíos para el análisis de la eficacia ya que los cambios esperados no necesariamente pueden madurarse en un periodo de poco más de dos años. Por estas mismas razones, la sostenibilidad, sobre todo de los beneficios de aquellas iniciativas que iniciaron sus operaciones durante los últimos dos años, se analizó más en términos de existencia de condiciones potencialmente propicias, que en términos de consolidación de efectos.

Finalmente otro factor a destacarse como limitación de la evaluación es la poca disponibilidad de datos de monitoreo, tanto cuantitativos como cualitativos, lo cual afectó en algunos casos la profundidad del análisis. A lo anterior se suma el poco tiempo que hubo disponible para el proceso de evaluación que incluyó menos de dos semanas para la revisión documental y el diseño de la evaluación, 9 días hábiles para la misión a Panamá y otras dos semanas para sintetizar la información, analizarla y redactar el informe final.

2.2 Alcance y criterios de la evaluación.

Como ya se mencionó, el alcance temporal de la evaluación es de dos años y medio, comprendidos entre enero 2012 y julio 2014. La unidad de análisis fundamental es el Programa de País, entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos detallados en el CPD, en el CPAP y sus eventuales modificaciones. El Programa de País se analizó de cara al contexto nacional y al contexto institucional del PNUD y del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. Los criterios de evaluación adoptados son los de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

En este marco, y a la luz de las limitaciones para medir y agregar resultados por área o a nivel de todo el programa, el análisis se centró en dos dimensiones entre ellas complementarias:

- a) Por un lado, se analizaron desde una perspectiva macro el posicionamiento estratégico del PNUD en el País y los roles que la organización ha jugado durante el período evaluado.
- b) Por otro lado, se analizó más en detalle un número limitado de proyectos seleccionados estratégicamente, que fueron tratados como estudios de caso para identificar buenas prácticas y desafíos y extraer lecciones aprendidas a partir de experiencias concretas.

2.3 Recopilación, Análisis y Validación de la Información

Para esta evaluación se adoptó un enfoque metodológico mixto. Esto se concretizó no solamente en analizar y relacionar datos cuantitativos y cualitativos, sino también en combinar un enfoque deductivo de análisis, a partir de categorías predefinidas, con uno inductivo que dejó espacio a hipótesis y elementos no previstos en el diseño inicial de la evaluación.

La recopilación de datos se hizo con tres técnicas: i) revisión documental; ii) entrevistas semi-estructuradas y iii) observación directa. La revisión documental abarcó los documentos programáticos y de seguimiento del PNUD, los documentos programáticos del Gobierno, informes de instituciones nacionales e informes de evaluación del PNUD y del BID. Asimismo se consultan otros documentos con datos estadísticos nacionales, acuerdos de cooperación, memorándum de entendimiento y ayudas de memorias, entre otros. Durante la misión a Panamá, que tuvo lugar entre el 14 y el 25 de julio de 2014, se entrevistaron 49³ personas entre instituciones del Estado, sociedad civil, donantes bilaterales, instituciones financieras, personal del PNUD y de otras agencias de la ONU. Además de las entrevistas en la ciudad de Panamá, se realizaron dos visitas de campo. Una en la cuenca hidrográfica del canal de Panamá, donde se entrevistaron el coordinador, la administradora y tres beneficiarios de un programa de titulación de tierras e incentivos a la producción, y una en el Darién donde se consultaron miembros de la Junta Directiva de Agua y de otros mecanismos de participación, como los Comités Locales que fueron establecidos en el marco del Programa de Desarrollo Sostenible del Darién. Durante la visita al Darién se pudieron observar algunas obras de infraestructura construidas en el marco del proyecto de Desarrollo Sostenible del Darién con el apoyo administrativo del PNUD. Estas dos visitas se seleccionaron porque se trata de proyectos importantes desde el punto de vista temático y financiero y que llevan ya varios años de implementación.

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

³ Véase el listado completo en el anexo 4.

3. Contexto Nacional

3.1 Características socio económicas⁴.

La Republica de Panamá tiene una población de aproximadamente de 3.8 millones de habitantes que crece a una tasa anual, aproximada, del 2.1%. El perfil de la población se resume, según datos de la Contraloría General de la República, en el cuadro a continuación:

Porcentaje Mujeres	49.7%
Porcentaje Hombres	50.3%
Población menor de 15 Años	28.8%
Población mayor de 65 Años	6.9%
Población Indígena	12.3%
Población Urbana	65%
Población Panamá - Colón	58.4%

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

En 2013 el coeficiente GINI era de 0.506, ubicándose en la posición 107 de 149 países lo cual indica niveles importantes de desigualdad interna⁵. En el mismo año la escolaridad promedio de la población es de 9.9 años y la tasa de alfabetización de 94.9%. En materia de salud la Esperanza de Vida al Nacer se estimó en 77.4 años (2013), con una tasa de mortalidad infantil de 14.3 x mil (2012) y una tasa de mortalidad materna de 64.9 x 100 mil (2012). La cobertura de servicios al 2010 era de 90.2% para agua, 92.9% para saneamiento y 82.8% para electricidad. Al

Avances en ODM¹

1. Se identifican logros en reducción de la pobreza extrema (2005=20.8% - 2012= 11.1%), aumenta el empleo y disminuyen los niños con bajo peso, persiste el fenómeno de la desigualdad.

2. La cobertura de educación primaria alcanza en 2012 al 92.5% de las niñas y niños entre 6 y 11 años, pero no se logra el 100% por efecto del rezago escolar.

3. La equidad de género es alta en el acceso a educación (50/50), pero menor en el acceso al mercado de trabajo (44.7%) y muy baja en la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas (2004= 15.4% - 2009= 8.5%).

4. Se observa reducción de la Mortalidad Infantil pero no presenta el ritmo de descenso requerido (2005= 15.4 x mil - 2012= 14.3 x mil).

5. La Mortalidad Materna muestra un estancamiento sin lograr alcanzar la meta (2005= 66.0 x 100 mil – 2012 =64.9 x 100 mil). Falta avanzar en cobertura de salud sexual y reproductiva.

6. Se estima que la epidemia del VIH está controlada, pero existen déficit de información y bajo uso de métodos de protección (56.4%). Se está dando la terapia a la población infectada identificada por el sistema de salud.

7. Los avances en Sostenibilidad ambiental se han visto limitados por la debilidad institucional para monitorear el cumplimiento de las normas y regulaciones. Persiste el déficit en el acceso a servicios básicos en zonas rurales e indígenas (Cobertura de agua 2010=91.8% - Comarca Ngäbe Buglé 41.2%)

8. Existe un mayor acceso a las comunicaciones y la tecnología, pero con disparidades entre regiones del país. (Acceso a Internet 2006= 22.7% - 2012 = 34.5%, comarcas < 1.0%)

⁴ Esta sección, con pequeñas modificaciones es extracto de un documento preparado por Martín Fuentes B. del equipo de desarrollo humano del PNUD en Panamá.

⁵ 0 = perfecta igualdad. 1 = máxima desigualdad

2013 Panamá tiene un IDH de 0.780, sin embargo existen altos niveles de desigualdad, las áreas más rezagadas (comarcas indígenas) presentan un 36% menos de logro en su IDH.

De acuerdo a las estimaciones Panamá será el país de más rápido crecimiento en la región en el 2014 (CEPAL). Según las proyecciones, la cifra del crecimiento del PIB real llegó a 10.8% en 2012 y al 3er trimestre de 2013 sumaba un crecimiento de 8.0%, impulsado por los sectores de la construcción, el comercio, el transporte y los servicios, que suman en conjunto el 64.8% del PIB.

El sector primario concentraba el 16.4% del empleo en agosto de 2013, aunque en las áreas rurales representaba el 48% de la ocupación. Por su parte, a la misma fecha el sector secundario empleaba al 20.1% de la población económicamente activa y el sector de servicios al 63.5%, siendo que en el área urbana este sector representaba el 76.8% de la ocupación.

Un reto clave a mediano plazo para la economía panameña es que, una vez que la ampliación del Canal y el programa de inversión pública lleguen a su fin, el crecimiento tendrá que estar impulsado por aumentos de la productividad..

Para las personas, el crecimiento económico ha traído un incremento en el empleo, llevando la tasa de desocupación a un nivel de 4.1% en agosto de 2013. De igual forma se promulgó en diciembre pasado la nueva una ley de salario mínimo, la cual se espera que produzca un incremento promedio de 13% en los salarios de las personas. Existen, sin embargo algunas limitantes para la mejora en el ingreso, que tienen que ver con la existencia de un importante sector informal, que en agosto de 2012 se estimó en un 37.0% de la población económicamente activa, y un 14.1% de subempleo. Además, al crecimiento de la demanda por mano de obra calificada no ha correspondido una oferta de la misma con capacidades nacionales, lo que ha llevado a la necesidad de flexibilizar las normas migratorias para la entrada de trabajadores, y podría ocasionar un desplazamiento de la mano de obra local no calificada hacia sectores de menor productividad.

Otro impacto de la dinámica económica y el aumento de la demanda de bienes y servicios en los hogares es el incremento de precios, que fue de un 4.0% entre 2012 y 2013, con un valor acumulado en los últimos 5 años de 21.3% en el IPC general y de cerca de 32% en los precios de alimentos. Aunque se proyecta para 2014 un incremento moderado en el IPC de 4.0%, la pérdida acumulada en el poder de compra es un obstáculo en la transmisión de los beneficios del crecimiento económico a los hogares. El crecimiento económico acelerado también creó presiones sobre el medio ambiente incluyendo las áreas protegidas. Al respecto, la documentación disponible indica que se sacrificaron normas y controles ambientales para favorecer la inversión. Asimismo, cabe reseñar falencias de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), caracterizadas por la falta de presupuesto, constantes cambios de sus directivos y por la dificultad de unificar criterios con otras instituciones.

En resumen, en un contexto favorable de crecimiento y alta inversión es necesario resolver las brechas que existen entre sectores económicos y estratos sociales a través de un uso estratégico del gasto público, para favorecer un desarrollo humano sostenible y equitativo.

3.2 Prioridades Políticas durante el Periodo Evaluado

El enfoque principal del Gobierno panameño durante el período estudiado fue el impulsó al crecimiento macroeconómico a través de la realización de grandes obras de infraestructura destinadas a programas de carácter social como por ejemplo: construcción de escuelas, hospitales, viviendas de interés social, acueductos y alcantarillados, nuevos centros penitenciarios y el metro urbano. Además se hicieron inversiones importantes en la construcción de estructuras viales, carreteras regionales y aeropuertos.

Por otro lado, la revisión anual del UNDAF señala que el dinamismo económico impulsados desde el Gobierno 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. En particular destaca lo siguiente:

- i) La agenda política no ha tenido muestras de tener entre sus prioridades el cumplimiento de los compromisos internacionales de derechos humanos, igualdad de género, entre otros
- ii) El progreso económico que se ha dado con pocas regulaciones ha tenido impactos en la mayor presión sobre el uso de los recursos naturales y la vulnerabilidad ambiental.
- iii) La falta de procesos de consulta y diálogo ha generado algunos momentos de conflicto, pero sobre todo tiene impacto en el nivel de consenso ciudadano sobre algunas iniciativas, en la transparencia de la gestión pública y en el compromiso de la ciudadanía con el orden social e institucional
- iv) Sigue habiendo desconfianza de la población en la independencia de los poderes del Estado. Hay una fuerte corriente en la opinión pública que piensa que el Órgano Ejecutivo incide decisivamente en las decisiones del Órgano Judicial y el Órgano Legislativo

El nuevo presidente, que tomó posesión el primero de julio de 2014, se ha comprometido en un plan de gobierno que ataca los grandes rezagos de Panamá, con una propuesta estratégica gira entorno a una serie de acciones, programas e inversiones que se resumen así: Bienestar y Desarrollo Humano, Fortalecimiento de la Democracia y del Estado de Derecho, Desarrollo Económico Sostenible, Seguridad Ciudadana y Respeto, Defensa y Protección del Ambiente. El enfoque y compromiso del nuevo gobierno representa por ende un escenario potencialmente más favorable para promover desde el PNUD un enfoque de desarrollo humano sostenible y equitativo.

3.3 Escenario de la Cooperación para el Desarrollo. .

Por ser un país de renta media, Panamá no está entre las prioridades de cooperación internacional de la gran mayoría de los donantes bilaterales y, por las mismas razones, la asignación de fondos regulares desde las Sedes de las diversas organizaciones de la ONU que operan en el País es muy limitada. Entre las posibles fuentes de financiamiento para la cooperación al desarrollo que todavía quedan en el país se destacan los siguientes: Banco Mundial, Organización de Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desarrollo. (BID), Comisión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), Oficina Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico (SWISSCONTACT), Banco Mundial y GIZ International Service. A estos se suman algunas fundaciones privadas y otras organizaciones sectoriales de menor peso.

4. Descripción y Análisis del Programa

4.1. Descripción de las Áreas de Cooperación

El Programa de cooperación del PNUD 2012-2015 fue elaborado en consulta con el Gobierno de Panamá, 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 diseño del programa se centró en las prioridades definidas en el Plan Estratégico del Gobierno y otros planes sectoriales, enfocándose particularmente en las 4 áreas temáticas que se describen a continuación:

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 pretendía trabajar 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 diseño del programa del PNUD se centró en el apoyo a la concepción e 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. Asimismo, 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. En este ámbito, se incluyen iniciativas específicas de lucha a la violencia contra la mujer que fue un enfoque importante de esta área temática.

IV) Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático

Bajo este componente se plantea 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 conservación de la biodiversidad. En materia de uso y conservación de los recursos naturales, se planteaba trabajar en la titulación de predios y otorgamiento de incentivos ambientales particularmente en la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Complementariamente se trabajará en la preparación de la Estrategia y Plan de Acción Nacional en Biodiversidad y en la transversalización de la conservación de la biodiversidad en las actividades de los sectores pesquero y turístico en los archipiélagos. El Programa buscaba fomentar la incorporación de buenas prácticas ambientales en la conservación de la biodiversidad asociada a sistemas agro-silvo-pastoriles. Así mismo, el programa buscaba fortalecer las capacidades nacionales para el acceso y distribución de beneficios derivados de la biodiversidad en el marco del Protocolo de Nagoya, combinando procesos de investigación, manejo de áreas protegidas y desarrollo de capacidades en aspectos científicos y a nivel de políticas. Con la participación del sector privado y de la sociedad civil, se promovería el consumo y la producción sostenibles, fomentando la producción menos contaminante, el uso de fuentes de energía renovables y la reducción de desechos y contaminantes. Para ello, se apoya en la implementación de la estrategia nacional para la eliminación de los Hidro Cloro Fluoro Carbonos. El programa apoyará en coordinación con PNUMA y FAO, el proceso de formulación de la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques.

Finalmente, los documentos programáticos ponen énfasis en el enfoque de género y derechos humanos como ejes transversales las cuatro áreas de cooperación y a todo el quehacer del PNUD.

4.2 Análisis de la cartera de Proyectos⁶ y Panorama Financiero

Durante el período cubierto por la evaluación, el Programa del PNUD en Panamá se ha articulado en 24 proyectos, distribuidos entre las cuatro áreas temáticas antes mencionadas. Al momento de la evaluación, 18 proyectos estaban en fase de implementación, uno en fase de cierre operativo y financiero, tres cerrados y uno en fase de arranque. Otro dato que cabe destacar es que 9 de los 24 proyectos que integran el Programa empezaron en el ciclo programático evaluado, mientras todos los demás fueron diseñados y empezaron en ciclos anteriores, en un período comprendido entre 2005 y 2011. En este marco, las carteras de cada área temática se caracterizan por un alto grado de diversidad interna en cuanto a problemas que se pretende abordar, contrapartes, ámbitos de acción, cobertura geográfica y beneficiarios.

⁶ Como una de las bases de evidencia que sustentan el análisis que se desarrolla a partir de este capítulo, en el Anexo II se presenta un listado detallado de los proyectos ordenados por área temática, que incluye la duración, modalidad de implementación, fuente de financiamiento, tasas de ejecución presupuestaria y peso relativo de las mismas sobre el total del programa.

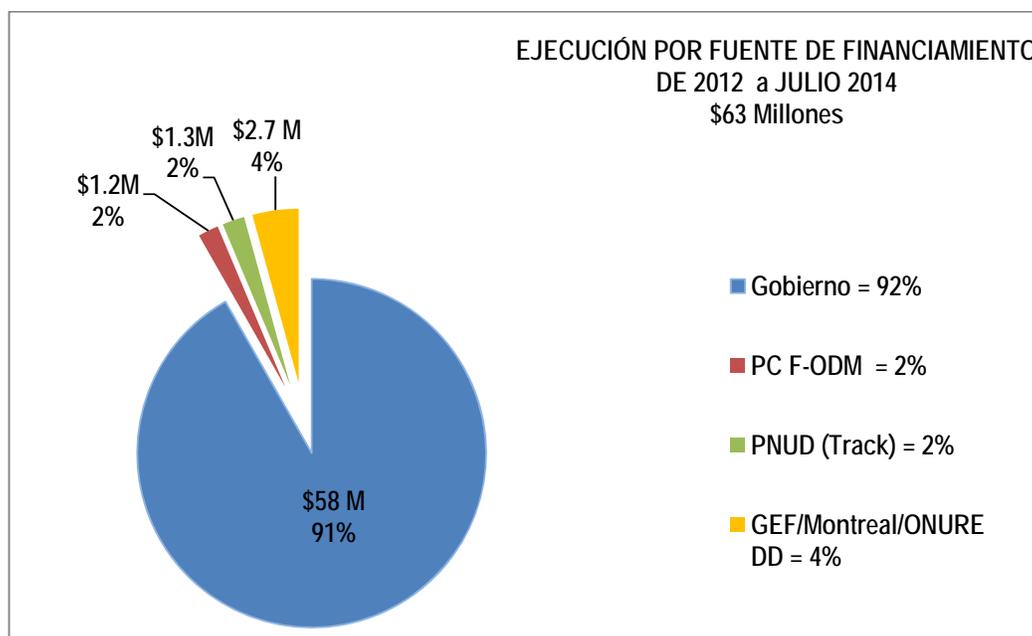
La gran mayoría de los proyectos (15 sobre 24) se implementan bajo la modalidad de implementación nacional (NIM⁷). La cartera de consolidación de la democracia es la única en que hay una mayoría de proyectos de implementación directa (DIM) ya que aborda algunos temas sensibles políticamente, en los cuales la implementación directa de parte del PNUD puede garantizar mayor imparcialidad. Por otro lado, en el listado de proyectos no se observa una relación entre fuentes de financiamiento y modalidad de implementación.

Generalmente, los proyectos responden coherentemente a los temas que se pretende abordar en cada área. Sin embargo, hay algunos casos que podrían ser objeto de debate. Por ejemplo, en la cartera de consolidación de la democracia hay un proyecto de apoyo a la Función del Comercio Exterior del Ministerio de Comercio e Industria cuyo vínculo con los temas de gobernabilidad democrática no resulta evidente; lo mismo aplica a un proyecto de apoyo a la restauración y puesta en valor del caso antiguo de la Ciudad de Panamá que está más vinculado a temas de patrimonio cultural y, eventualmente, de desarrollo económico local. Por otro lado, la cartera de desarrollo sostenible y cambio climático incluye un proyecto de apoyo al Ministerio de Gobierno para la elaboración de planes de desarrollo integral para los Pueblos Indígenas de Panamá. Si bien es cierto que la población indígena que vive en las Comarcas y áreas protegidas puede tener un rol importante en la conservación del medio ambiente, las tensiones políticas que han habido en los últimos años, sugieren que el tema de los Pueblos Indígenas esté íntimamente vinculado a la relación entre el Estado y una parte de la sociedad históricamente marginalizada y como tal, sea una cuestión fundamental de derechos humanos, con impacto directo en la pobreza que, como muestran los datos presentados en la sección del contexto nacional, tiene sus índices más altos entre las poblaciones indígenas.

Acorde a los datos proporcionados por la Oficina de País, el total del presupuesto asignado entre enero 2012 y junio 2014 fue aproximadamente de 111 millones de dólares, más precisamente de 111,119,792.2 USD. De éstos se ejecutaron 63 millones, equivalentes al 56%.

El 92% de los fondos ejecutados es representado por recursos del Gobierno de Panamá y el remanente 8% se divide entre fondos asignados a la Oficina desde la sede del PNUD (Trac) y otras fuentes como el GEF/Montreal y ONUREDD, o el Fondo Español para el Logro de los ODM (F-ODM). La gráfica que sigue ilustra las proporciones.

⁷ Por sus acrónimos en Inglés: NIM = *National Implementation Modality*. DIM = *Direct Implementation Modality*



Más allá de las fuentes de financiamiento, la tabla 1 ilustra el número de proyectos por cada área temática con el respectivo monto ejecutado y el porcentaje correspondiente sobre el total de ejecución de todo el programa, durante el periodo cubierto por la evaluación.

Tabla 1. Resumen de la ejecución financiera por área temática con porcentajes sobre el total del Programa

Área Temática	Número de Proyectos en Cartera	Monto Ejecutado a la Fecha	% Sobre el total de ejecución de todo el Programa
Cumplimiento de los ODM	8 *	41,661,727.6	66.5%
Consolidación de la Democracia	6	14,310,736.6	22.8%
Seguridad Ciudadana	4**	1,367,912.9	2.2%
Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático	6	5,351,051.1	8.5%
GRAN TOTAL	24	62,691,428.8⁸	100%

*Un proyecto en fase cierre ** Tres proyectos cerrados y uno en fase de arranque.

⁸ La diferencia entre este total y el total presentado en la gráfica anterior se explica porque la gráfica incluye montos gastados para la Oficina del Coordinador Residente y otros gastos menores que no forman parte de la cartera de proyectos.

Como se destaca en la tabla 1, el 66.5% de todo lo ejecutado es constituido por la cartera de ODM, que cuenta con 7 proyectos activos y uno en fase de cierre. En segundo lugar se ubica la cartera de consolidación de la democracia, con el 22.8% de lo ejecutado y seis proyectos activos. Finalmente, la cartera de seguridad ciudadana, que incluye tres proyectos cerrados y uno en fase de arranque, representa el 2.2% de lo ejecutado, mientras la cartera de sostenibilidad ambiental y cambio climático representa el 8.5%.

Analizando el detalle por proyecto, reportado en el Anexo II, es posible evidenciar que el 86,5% de todos los fondos ejecutados es representado por proyectos en los cuales el PNUD juega predominantemente un rol de administrador de recursos. En este marco, los tres proyectos de desarrollo sostenible del Darién, de Bocas del Toro y del Chiriquí, en los cuales el PNUD actúa como administrador fiduciario de un préstamo del BID, representan el 46.1% de lo ejecutado en todo el programa. A estos tres, se le suman los porcentajes de ejecución de los proyectos de SENACYT e INADEH, de los de apoyo al MICI y a la Oficina del Casco Antiguo, y del programa de titulación de tierras de la cuenca hidrográfica del canal de Panamá, donde también el PNUD actúa casi exclusivamente como administrador.

Las tasas de ejecución por área temática y su peso relativo sobre el total ejecutado durante el período evaluado constituyen uno de los puntos de partida para el análisis del programa y sus resultados, en la medida en que permiten tener una panorámica de donde se ha concentrado la inversión. Sin embargo, no necesariamente hay una relación directa entre montos ejecutados e importancia relativa de los proyectos desde un punto de vista estratégico de cara a los cambios de desarrollo que el programa pretende promover, ni entre volumen de presupuesto manejado y aportes conceptuales o técnicos del PNUD. En efecto, los proyectos del Informe de Desarrollo Humano y de seguimiento a los ODM, el plan de desarrollo de los pueblos indígenas y los proyectos en el tema de seguridad suman apenas el 5.8% del total ejecutado, aunque en estos proyectos, como se verá en la próxima sección de este informe, se evidencia el mayor valor agregado del PNUD como red de conocimientos y como organismo multilateral que goza de una imagen de imparcialidad política.

A nivel de proyectos no se observa una correlación entre modalidad de implementación y tasas de ejecución presupuestaria ni entre estas tasa y el tipo de proyecto o el rol del PNUD. Lo anterior sugiere que los mayores o menores niveles de ejecución pueden explicarse tanto por factores externos, como la voluntad política de las contrapartes o circunstancias coyunturales que pueden haber incidido en el ritmo de ejecución, cuanto por factores internos al PNUD relacionados con la eficiencia administrativa de la organización. En esta misma línea, los datos de ejecución presupuestaria sugieren que en algunos casos pudo haber habido una sobrestimación de los costos en la programación financiera. Un ejemplo podría ser el proyecto del Informe de Desarrollo Humano para el cual se observa una tasa de ejecución sobre lo asignado a cada año del 44% en 2012, de 67% en 2013 y de 18% en lo que va del 2014, no obstante el informe haya sido terminado, publicado y presentado al público.

Finalmente, durante el periodo evaluado la Oficina gozó de cierta solidez financiera: entre 2012 y lo que va de 2014 se contó con una reserva⁹ que podía garantizar el funcionamiento de la Oficina por un período que oscila entre los 43 y los 67 meses, sin contar con fondos del

⁹ Esta reserva se genera por la recuperación de costos a través del cobro de los servicios de implementación.

Gobierno. Además, los fondos de capital semilla¹⁰ para inversión se mantuvieron estables alrededor de 13 millones de dólares, como se ilustra a continuación.

Año	Balance	Meses de reserva para el funcionamiento de la Oficina	Fondo de Capital Semilla
2012	7,470,778.0	43	12,794,419.0
2013	6,979,065.0	56	13,604,976.0
2014	6,866,759.0	67	12,933,876.0

Fuente: Unidad de Operaciones – PNUD Panamá

Estos datos sirven como una base para analizar la posibilidad que lo oficina tuvo de emprender iniciativas con financiamiento propio, que se analizará en el capítulo dedicado al posicionamiento estratégico.

5. Contribución a Resultados por Área Temática

En esta sección se presentan los resultados más significativos y los principales desafíos que se han identificado en cada área temática. Coherentemente con el enfoque planteado en la sección de metodología, este capítulo se centra en las principales contribuciones del Programa y profundiza en algunos casos emblemáticos de los cuales se puedan extraer lecciones útiles para el futuro programa. En este sentido, no pretende ser una revisión exhaustiva y detallada de todas las actividades y productos del Programa.

5.1 Cumplimiento de los ODM

Como se mencionó en la sección anterior, el trabajo del PNUD en esta área temática se ha concretado en servicios administrativos de apoyo a la implementación de programas del Gobierno y en el trabajo relacionado con la elaboración de los informes de Desarrollo Humano y de seguimiento a los ODM.

5.1.1 Servicios de administración y fortalecimiento de capacidades nacionales para el logro de los ODM: el caso de la relación entre PNUD y CONADES.

Los tres programas de desarrollo sostenible del Darién, Chiriquí y Bocas del Toro empezaron a implementarse a partir del 2000 empezando con el de Darién y progresivamente con los demás de Bocas del Toro y Chiriquí posteriormente y fueron diseñados con un enfoque multisectorial para abordar de manera integrada diferentes aspectos del desarrollo sostenible de las tres provincias. En particular se pretendía abordar aspectos vinculados a: i) infraestructura vial y de servicios, incluyendo agua y saneamiento; ii) estímulo a la producción con métodos amigables para el ambiente; iii) fortalecimiento de las capacidades

¹⁰ Estos fondos se generan por la acumulación de intereses bancarios sobre los fondos de Gobierno administrados por el PNUD. Su destinación de uso para inversión tiene que ser consensuada con el Gobierno.

de planificación en ámbito local para el ordenamiento territorial; iv) fortalecimiento institucional a nivel provincial. Bajo este punto de vista, estos programas se configuran también como los que pueden relacionarse de manera más directa y tangible con avances hacia el cumplimiento de los ODM.

En el caso del Programa del Darién, el trabajo del PNUD en el período evaluado se ha centrado en el apoyo administrativo para la construcción y puesta en marcha de un sistema de abastecimiento de agua entre las localidades de Arimae y Yaviza. Acorde a los informes de CONADES el sistema instalado beneficia a una población 17.500 habitantes y ha permitido incrementar la cobertura del servicio del 20% en comparación con el 2006. A continuación se ilustra la tendencia desde el 1998:

Tabla 3. Cobertura del servicio de Agua Potable en Darién

	Año		
	1998	2006	2014
Tasa de Cobertura	42.1%	56.6%	87%

En la visita de campo que se hizo durante la misión de evaluación se pudo constatar la existencia de la planta potabilizadora y su efectivo funcionamiento. Por otro lado, los actores locales consultados señalaron desafíos pendientes para la conducción y distribución del agua, los cuales afectan la optimización del potencial de cobertura del servicio. La posibilidad de minimizar el desperdicio de agua potable en parte tiene que ver con la necesidad de mejorar la coordinación entre el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillado, que es responsable para las comunidades superiores a 1,500 habitantes y el Ministerio de Salud que es responsable para las comunidades menores, para asegurar una manutención adecuada de todo el sistema de conducción y distribución. En esta misma línea, se señaló la necesidad de perfeccionar el sistema de registro del consumo y el sistema de cobro a nivel comunitario, sensibilizando a la población sobre la importancia de un uso eficiente del recurso agua.

A pesar de este resultado positivo, u de otros avances puntuales que pudo haber habido, la evidencia disponible señala debilidades de diseño de los tres programas, a raíz de las cuales su enfoque integral y multisectorial se fue perdiendo durante el proceso de implementación. En particular, evaluaciones comisionadas por BID en el año 2012, destacan que en el diseño de los Programas en *realidad no se definió una estrategia, sino grupos de actividades que cubren todos los sectores. ...Aún en el subcomponente de apoyo a la producción... no es evidente una estrategia coherente para desarrollar estos sectores en forma “sostenible”*. En esta misma línea, se señala que la implementación se realizó esencialmente por contratos a empresas ejecutoras sin que las distintas actividades se articularan de manera complementaria en un marco programático coherente. En esta línea, las evaluaciones concluyen que si bien se haya contribuido a mejorar la infraestructura vial y de servicios básicos y en algunos casos a incrementar la producción, la dimensión de sostenibilidad ambiental de estos programas no se ha visualizado en la práctica y su impacto potencial en el desarrollo sostenible de las tres regiones es limitado. En este marco, cabe destacar que, más allá de las debilidades de diseño, la progresiva pérdida de integralidad en el enfoque de los programas se debe en buena medida a decisiones políticas nacionales que privilegiaron la construcción de obras de infraestructura sobre todos los otros componentes.

Más allá de todos los efectos que pudieran medirse en cada provincia, lo cual está afuera del alcance posible de esta evaluación, el involucramiento del PNUD en estos tres programas, representa un caso importante y significativo para analizar el rol de la organización como prestadora de servicios administrativos y las externalidades positivas que de ello pueden derivarse. En este sentido, la relación entre PNUD y CONADES tiene que ser analizada desde una perspectiva temporal que va más allá de los dos años y medio cubiertos por la evaluación. Acorde a las entrevistas realizadas, durante la última década el apoyo del PNUD no se ha limitado a la adquisición de bienes y servicios, sino ha abundado en la transferencia de instrumentos y capacidades administrativas altamente valoradas por la contraparte y que como fue destacado en las entrevistas *han contribuido a que CONADES pudiera posicionarse en el ámbito institucional del País como una institución eficiente y eficaz*. De hecho, hoy en día, los formatos de reportes financieros desarrollados con apoyo del PNUD, así como algunas herramientas de planificación operativa, son asumidos por CONADES como parte integrante de su *modus operandi* y son utilizados en su trabajo con otras instituciones. Además, fue destacado que la participación del PNUD en estos programas se tradujo en una garantía de transparencia en el uso de los recursos públicos y en un sello de legitimidad institucional.

En este contexto, parece paradójico el hecho que en agosto de 2011, frente a la disponibilidad de un nuevo préstamo del BID, CONADES optara por distanciarse parcialmente del PNUD y asignar la administración fiduciaria del mismo a una institución financiera privada. Esta decisión se justificó con el hecho que los costos de administración del PNUD eran más caros comparados con los del nuevo administrador fiduciario: 3.5% frente a 2.2%. Además, se consideró que el PNUD era demasiado rígido y lento en los procesos de contratación y de pago.

El tema de la agilidad y velocidad de los procesos administrativos fue reiterado en prácticamente todas las entrevistas realizadas durante la evaluación y por lo tanto debe ser tomado seriamente en consideración. La Oficina no dispone de datos que permitan medir cuantitativamente los tiempos promedios de transacción ni su tendencia a través del tiempo, sin embargo las entrevistas coinciden en señalar dos factores clave que en algunos casos han afectado negativamente la velocidad y agilidad de los procesos. Por un lado, la necesidad de obtener la autorización desde la sede para pagos cuyo monto superaba la autoridad delegada a la Oficina de País implicó, en algunos casos, tiempos más lentos de respuesta institucional. Por el otro, el proceso de reestructuración de la Oficina, que se extendió desde junio 2012 a marzo 2013, generó rotación de personal y reasignación de funciones que impactaron negativamente en su eficiencia durante este período. Además, las entrevistas destacaron que el anuncio de la necesidad de reducir el personal generó una competición interna entre colegas, la cual lejos de resultar en un incentivo a una mejor actuación, generó estrés y tensiones que pudieron haber afectado negativamente el trabajo en equipo. Finalmente, algunos señalaron que la devolución de los procesos de adquisición al centro de servicios regional del PNUD, que resultó de la reestructuración de la Oficina, no está dando los resultados esperados en términos de mayor eficiencia. La falta de datos para analizar una tendencia en los tiempos de transacción antes y después de la reestructuración no permite llegar a conclusiones contundentes sobre este aspecto, sin embargo está hipótesis merece atención y debería ser analizada cuanto antes por la posible incidencia en la eficiencia, que puede afectar también la imagen de la oficina como socio confiable.

Más allá de los tiempos de transacción, un análisis más profundo del caso de CONADES revela una realidad más compleja y multidimensional. Un primer dato que cabe destacar es que el acuerdo de cooperación entre CONADES y PNUD preveía que del 3.5% cobrado por este último como costo administrativo, el 1.5% pudiera regresar a la institución nacional en forma de apoyo para el seguimiento técnico a la implementación del programa y de capacitaciones al personal de CONADES sobre varios aspectos de administración y gestión basada en resultados. Lo anterior implica que en realidad el costo neto de administración cobrado por el PNUD era del 2%, es decir 0.2% inferior a la tasa cobrada por el nuevo administrador fiduciario. Más allá de este punto, hoy en día los entrevistados reconocen que si bien el nuevo administrador fiduciario es objetivamente más rápido en los procesos de pago, se perdieron otros beneficios importantes relacionados con la garantía de transparencia del gasto y con el respaldo que el PNUD ofrece frente a problemas técnicos y administrativos. En esta línea, también se destacó que al no trabajar con el PNUD se perdieron los beneficios derivados de las exoneraciones de impuesto para la compra de vehículos y su registro, y se aumentaron los tiempos y los costos de contratación de los seguros. Estos datos indican que si por un lado la rigidez y a veces la lentitud del PNUD en los procesos de adquisición representó un problema para la realización de algunas acciones en los tiempos más oportunos, por otro lado estas debilidades eran compensada por otros beneficios igualmente, o más importantes, tanto desde el punto de vista económico como de la calidad de los procesos.

Por otro lado, las entrevistas revelaron también que los beneficios derivados de la cooperación con el PNUD no necesariamente se hicieron visibles a los directivos de CONADES. Lo anterior sugiere que la decisión de distanciarse del PNUD fue en parte determinada por problemas de comunicación entre las dos instituciones. Al parecer, el PNUD pudo haber sido más proactivo en buscar un diálogo regular con la contraparte para visibilizar mejor sus aportes, por un lado, y anticipar las necesidades de CONADES por el otro. Las entrevistas revelaron que la habilidad del PNUD de mediar los conflictos y la disponibilidad para buscar soluciones compartidas a los problemas administrativos que eventualmente pudieron surgir en una relación de largo plazo como esta, dependía mucho de actitudes e iniciativa individuales y pudo ser afectada por la rotación del personal técnico y directivo de la oficina del PNUD a lo largo de todo el período. Al respecto, cabe destacar que a partir de diciembre de 2013 el PNUD hizo nuevos esfuerzos de acercamiento a CONADES, tratando de identificar espacios de mejora de su actuación y a la vez comunicando de manera más precisa su valor agregado como administrador fiduciario. Estos esfuerzos parecen haber generado buenos frutos ya que, acorde a las entrevistas realizadas, se está perfilando la posibilidad que el PNUD asuma la administración fiduciaria de un nuevo préstamo que el BID está negociando con el nuevo Gobierno.

Aunque las perspectivas futuras parecen prometedoras, no hay que subestimar la necesidad de revisar las normas y procedimientos del PNUD en busca de una mayor eficiencia y flexibilidad. Además, es importante que el PNUD encuentre la forma de garantizar que, en la medida de lo posible, su capacidad de comunicación y de manejo de situaciones potencialmente conflictivas responda más a estándares y protocolos institucionales que a iniciativas individuales.

5.1.2 Contribución al debate nacional sobre Desarrollo Humano y ODM

Durante el periodo evaluado se puso nuevamente énfasis en la producción del Informe de Desarrollo Humano, que había sido interrumpida desde 2008. El último informe se centró en el tema de desarrollo de capacidades para infancia y juventud y fue presentado al público en febrero de 2014. Acorde a las entrevistas realizadas, en la fase inicial del trabajo hubo un proceso de consulta con varios actores nacionales y con otras agencias de la ONU para identificar el tema en que se podía enfocar el informe en el contexto de crecimiento macro económico de Panamá y esto llevó a identificar la infancia y juventud como un tema importante para el desarrollo de capital humano en el País. Las entrevistas con las instituciones nacionales coinciden en reconocer la buena calidad del producto y su potencial para orientar el debate político nacional sobre estos temas. Asimismo se pudo constatar que el informe es utilizado en la Universidad de Panamá como uno de los textos de referencia para el estudio de temas de desarrollo socio económico.

Por otro lado, las entrevistas coinciden en señalar que una mayor participación de las instituciones nacionales en el proceso de elaboración del informe, particularmente de aquellas que son formuladoras de políticas, hubiera generado una mayor apropiación del producto y potencialmente incrementado su uso de parte de dichas instituciones. En particular, los entrevistados destacaron que, si bien se utilizaron fuentes nacionales de información y se conformaron un comité técnico y un comité consultivo a nivel político, en realidad no hubo mucho espacio de participación para opinar sobre el enfoque del informe y su contenido. El trabajo fue liderado por consultores internacionales contratados por el PNUD y vinculados a instituciones académicas internacionales y según lo reportado la consulta con los actores nacionales no respondió a las expectativas de los mismos. Siempre acorde a las entrevistas, en los informes anteriores los comités técnicos y consultivos tuvieron un peso mayor y *fueron más beligerantes en las conclusiones del informe*. Esta diferencia con las experiencias anteriores hizo que algunas instituciones percibieran que la finalidad del informe fuera la de emitir un juicio sobre la gestión del Gobierno y no lo sintieran como un producto nacional. Respecto a este punto también fue señalado que el entorno político del momento no era muy propicio para un análisis crítico de algunos temas, que pudiera ir en contra del entusiasmo generado alrededor de las altas tasas de crecimiento macro económico, visibilizando por ejemplo temas de desigualdad interna al país. Aun reconociendo el peso de este factor político externo al PNUD, no se puede ignorar que el análisis de reiteración de las entrevistas muestra una total coincidencia entre todos los informantes sobre la escasa participación de actores nacionales en este proceso y las limitaciones que esto implicó en términos de utilización de capacidades nacionales, incluyendo al propio equipo de desarrollo humano del PNUD Panamá y en términos de generación de un debate nacional más amplio y dinámico. Finalmente las entrevistas señalaron que no se aprovecharon los posibles aportes de otras Agencias, Fondos y Programas de la ONU presentes en el país, particularmente de la UNICEF que tiene una experticia y un mandato específico sobre estos temas.

El Informe de Seguimiento a los Objetivos del Milenio fue presentado al comité técnico a finales de junio de 2014, pero a la fecha de la evaluación todavía no había sido divulgado. El informe fue elaborado bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo Social y los datos fueron proporcionados en su gran mayoría por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), aunque los datos de pobreza fueron proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas. Además de los indicadores tradicionales de ODM, se incluyeron indicadores

relacionados con la Agenda Post 2015 y con las brechas de desigualdad internas al país. Para cada ODM se hicieron mesas de análisis y discusión involucrando instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil y grupos indígenas.

Considerando que el Informe ODM todavía no fue divulgado, no es posible apreciar el uso que de ello se haya hecho hasta el momento. Acorde a las entrevistas, los actores nacionales tuvieron una mayor participación en el proceso de elaboración de este informe, en comparación con el Informe de Desarrollo Humano. En esta misma línea, se destacó una mayor articulación con otras organizaciones de la ONU, como UNICEF y UNFPA.

Respecto a la colaboración con instituciones nacionales se destacó una colaboración mutua entre INEC y PNUD para garantizar que la información fuera oportuna y de calidad y que siguiera una metodología en línea con los parámetros internacionales. Asimismo, se destacó que aunque la discusión sobre algunos temas generó a menudo algunas tensiones, incentivó las instituciones nacionales a mirarse hacia dentro y a mejorar sus sistemas de información y análisis de datos. Según lo reportado por el PNUD, el nuevo Gobierno pretende asumir el Informe ODM como una línea de base de su administración.

5.2 Consolidación de la Democracia

Las acciones del PNUD en esta área temática pueden dividirse en dos grandes ámbitos: por un lado, el apoyo a la concertación nacional, el diálogo político entre jóvenes y a la transición de gobierno y por el otro un flujo de servicios administrativos en apoyo a algunas instituciones nacionales. A continuación se analizan por separado estos dos ámbitos de acción y los respectivos resultados y desafíos.

5.2.1 Apoyo a la concertación nacional, al diálogo político entre jóvenes y a la transición de Gobierno.

Estas son las acciones de mayor peso estratégico del área temática durante el período evaluado y las que guardan una relación más directa con temas de gobernabilidad y consolidación de la democracia, aunque representen un porcentaje mínimo del presupuesto ejecutado

a) Concertación nacional para el desarrollo

Los Acuerdos de la Concertación Nacional surgen en el año 2007 ante la oportunidad de integrar los recursos generados por el Canal de Panamá a la reducción de las disparidades sociales que caracterizan al país, garantizando un crecimiento económico *sostenido, sostenible, incluyente y ambientalmente sustentable, con una mayor participación ciudadana*, tal y como está definido en los acuerdos. Dichos acuerdos, logrados con el trabajo de mesas temáticas, fueron ratificados con la Ley No. 20 de 25 de febrero de 2008, que además aprueba el *Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos y las Metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo* y en su artículo primero establece que dicha instancia está conformada por: i) El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCDN); ii) El Gabinete Social y iii) La Secretaría de Metas Presidenciales. A partir de 2009 el PNUD ha venido apoyando técnica y financieramente la Secretaría Ejecutiva del CCDN en sus labores de coordinación de este proceso.

Las fuentes documentales y las entrevistas realizadas durante la misión de evaluación coinciden en señalar que el apoyo del PNUD al CCND fue importante para conferir mayor

legitimidad al proceso. Además, el hecho que el proyecto fuera implementado en forma directa por el PNUD representaba una garantía que los fondos asignados al funcionamiento del Consejo no fuesen eventualmente desviados a otras iniciativas por razones de oportunidad política. Sin embargo, el proceso no avanzó mucho durante el período evaluado y no cumplió con los objetivos esperados. Al respecto, las fuentes primarias y secundarias de información coinciden en identificar los factores políticos y técnicos que explican los escasos resultados logrados y que deberían ser considerados si se quisiera reactivar el proceso. Por un lado, destacan la coyuntura política del período evaluado, en la cual el diálogo entre Estado y sociedad no era percibido como una prioridad del Gobierno y no hubo una verdadera voluntad de que el CCDN cumpliera su rol a cabalidad. Por otro lado, apuntan a una serie de aspectos relacionados con la metodología aplicada. En particular, un estudio comisionado por el PNUD en el año 2014 destaca los siguientes puntos¹¹:

i) La composición y la representatividad del Consejo.

Por un lado *los grupos políticos trataron de dirigir las acciones de la concertación hacia sus propios intereses y esto se convirtió en algunas ocasiones en algo muy difícil de manejar.*

Por el otro, existe una opinión generalizada que *la sociedad civil panameña se caracteriza por una debilidad institucional que alimenta las del propio Consejo, lo cual refuerza la necesidad de que el diseño de una futura estructura organizacional del CCND contemple mecanismos para asegurarse la representación de sus miembros y recursos para promover el fortalecimiento de la sociedad civil.*

ii) La posibilidad de medir los avances de los acuerdos objetivamente y la necesidad de priorizar el trabajo.

En las mesas que se conformaron en el año 2007, no existió unidad de criterio en cuanto a su contenido, alcance y formato de presentación. Mientras que en algunas mesas se establecieron metas claras, con fechas de cumplimiento para el corto, mediano y largo plazo, con estrategias específicas para el logro de los objetivos, otras tenían parcialmente estas características, mientras que en una de las mesas no se definió meta alguna. Por otro lado, en todas las mesas se establecieron metas o estrategias de aspectos que jamás se han medido, por lo tanto, no se disponía de información suficiente que permitiera verificar objetivamente el progreso alcanzado a la fecha. Otro factor que afectó el contenido de los acuerdos, desde los inicios, fue el desconocimiento de la línea base para conocer con claridad el punto de partida, y de los costos que implicaba hacer frente a estos compromisos, con lo cual, las fechas de cumplimiento establecidas, en considerables casos, no respondían a la realidad socioeconómica del país. En este contexto, la valoración objetiva de los acuerdos se ha visto limitada por la falta de información disponible, tanto cuantitativa como cualitativa, lo que ocasionó que en muchos casos la calificación se hiciera con base en percepciones, o que los delegados optaran por abstenerse de calificar algún grado de avance o cumplimiento.... tras las construcciones de los acuerdos originales, el Consejo no logró reducirlos en una agenda de prioridades fácilmente detectable. Finalmente, el estudio citado destaca que en las opiniones de los entrevistados no hubo mucha variación a la hora de señalar los grandes temas del país, salud, educación, seguridad, canasta básica, justicia, energía, etc. Sin embargo, todos ellos no califican como agenda acotada. Este ejercicio es imprescindible de

¹¹ Los puntos que se destacan a continuación son extractos de un estudio de Alvaro García. Dicho estudio fue consultado en la fase inicial de la evaluación y sus conclusiones fueron validadas en las entrevistas relacionadas con este tema que se realizaron durante la misión a Panamá.

hacer frente a la composición de un futuro consejo... teniendo en cuenta, además la conveniencia de mostrar resultados tempranos para legitimar el espacio y fortalecer su capacidad de influencia en las prioridades asociadas a transformaciones de más largo plazo.

... Asimismo, un entrevistado menciona la conveniencia de que el Consejo recurra a facilitadores, en particular, a la hora de hacer la necesaria definición de prioridades.

Estos puntos señalan ámbitos en los cuales la asistencia técnica del PNUD puede aportar contribuciones importantes. De hecho cabe destacar que el estudio citado hizo una revisión profunda del mecanismo de dialogo que va más allá de los puntos sintetizados en este informe y ha sentado las bases para ir definiendo un modelo más eficaz en diálogo entre el Gobierno y el CCDN y con el apoyo sustantivo del PNUD.

b) Dialogo político entre jóvenes

Otra iniciativa en que se ha centrado el trabajo del PNUD en el período evaluado es un proyecto de apoyo al diálogo entre jóvenes. La idea de fondo era de propiciar un encuentro entre jóvenes de diversa extracción social, cultural, económica y política. En esta línea se pretendía evitar que la dinámica se redujera a un diálogo entre las organizaciones de jóvenes ya existentes o entre representantes juveniles de partidos políticos. Para tal efecto se prestó atención a convocar personas que tuvieran algún tipo de liderazgo en distintos contextos y ámbitos de la población, para ir más allá de un mero principio de representatividad formal. Este proceso se desarrolló a lo largo de 9 meses y su principal logro fue la producción de un documento que señala los puntos clave que deberían considerarse para el diseño de una Ley de Juventud. Este documento fue presentado a los candidatos presidenciales en abril de 2014, los cuales se comprometieron formalmente a darle seguimiento. Más allá de este compromiso formal de los candidatos, una externalidad del proyecto fue la creación espontánea de parte de un grupo de jóvenes de una red social virtual, lo cual puede interpretarse como una contribución indirecta a la creación de un capital social de algunos jóvenes Panameños.

A la par de estos aspectos positivos, las entrevistas realizadas evidenciaron algunos desafíos relacionados con la continuidad del proceso. A la fecha de la evaluación no se evidenció una visión programática de parte del PNUD sobre como capitalizar esta experiencia y dar continuidad a la misma más allá de la presentación de la propuesta a los candidatos presidenciales. En esta misma línea, no se detectó una visión para capitalizar sobre la red virtual que se conformó y se evidenció que desde el PNUD no se tiene una idea clara de cómo se esté utilizando el capital social generado ni se sabe si esto abundó efectivamente en una mayor participación política o en algún tipo de cambio comportamental de los beneficiarios.

Con respecto al grado de apropiación de este proceso y su principal producto de parte de los beneficiarios, la evaluación evidenció prospectivas y opiniones diferentes entre los entrevistados. Por un lado se defiende el carácter ampliamente participativo de todo el proceso, desde su fase de diseño, por el otro, opiniones más críticas señalan que la participación en la concepción del proyecto pudo haber sido mayor, lo cual supuestamente incidió en la apropiación del mismo parte de los jóvenes. Según la información disponible, 219 jóvenes en total participaron de este proceso, representando a 70 organizaciones de diferente tipo. De estos, al final se quedaron 20 personas a presentar la propuesta a los candidatos. La información proporcionada al equipo evaluador no incluye una descripción de quien efectivamente presentó la propuesta a los candidatos.

Finalmente, cabe destacar que al momento de la evaluación la coordinación del proyecto no disponía de datos sistematizados sobre el número y tipo de actores que participaron, ni de algún documento que analizara estos aspectos del proyecto. Solamente en la fase de revisión de este informe de evaluación fueron presentados al equipo evaluador algunos datos descriptivos sobre la participación, que fueron sistematizados *ad hoc* para la evaluación. Lo anterior evidencia que si bien se recopiló algún tipo de información, los datos no se sistematizaron durante el proceso y no se utilizaron para el análisis del mismo. Asimismo, evidencia una perspectiva de seguimiento al proyecto centrada en la entrega de un producto (la propuesta a los candidatos presidenciales) más que en un proceso de largo alcance. Al respecto es legítimo argumentar que si el objetivo es fomentar la participación política de los jóvenes, la visión del proceso no puede limitarse al diseño y presentación de una propuesta en un período pre electoral.

c) Transición de Gobierno

En junio de 2014, en el inmediato período post electoral, el PNUD jugó un rol estratégico en acompañar la transición de Gobierno. A pedido de las nuevas autoridades facilitó el encuentro entre los equipos entrantes y los salientes para el traspaso de las funciones. El trabajo se enfocó en cuatro instituciones seleccionadas, es decir: el Ministerio de Gobierno, la Autoridad Nacional del Ambiente, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos. El informe de las labores fue presentado en la primera reunión del Gabinete de Ministros, contribuyendo así a una mayor continuidad de la memoria institucional. Como parte de este proceso también se ayudó al Gobierno a traducir su programa en metas concretas y se le ofreció la cooperación del PNUD para la instalación y puesta en marcha del SIGOB, un sistema de seguimiento a metas presidenciales que el PNUD desarrolló por primera vez en Colombia y que se ha aplicado con éxito en varios países y regiones del mundo. Las entrevistas realizadas destacaron la importancia de la participación del PNUD en el proceso de transición, que fue posible gracias a la imagen de imparcialidad y de legitimidad institucional de la cual la organización goza. Además, como se verá más en detalle en la sección de análisis del posicionamiento estratégico, esta iniciativa ha contribuido a repositonar al PNUD como socio estratégico del Gobierno.

5.2.2 Servicios de Administración

Como ya se mencionó, la gran parte del presupuesto ejecutado en la cartera de consolidación de la democracia es representado por los servicios administrativos prestados a la función del Comercio Exterior que desempeña el Ministerio de Comercio e Industria y a la Oficina del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá. Dicho esto, las entrevistas con las contrapartes destacaron el valor agregado que el PNUD puede tener como prestador de servicios administrativos, aunque también señalaron problemas de eficiencia y agilidad de algunos procesos. En el caso del proyecto del MICI, también se valora el apoyo del PNUD en la realización de un estudio sobre responsabilidad social empresarial y el desarrollo de un *Portal RSE*: una plataforma interactiva que pretende servir de punto de intercambio de información acerca de la Responsabilidad Social de las empresas dentro del territorio nacional. (www.rsmici.org.pa). Además, según reporta el PNUD, en el marco de este proyecto se creó un portal de *E-regulation*: un sitio multilingüe que permite la consulta de los procedimientos

para la apertura de empresas en Panamá y la consulta de bases legales, tiempos, costos, requisitos e información relevante en materia de inversión. <http://panama.eregulations.org/> Independientemente de su calidad, y de los efectos que en futuro pudieran generar para fomentar el comercio exterior y la inversión extranjera, no esta claro como esto abundaría en la consolidación de la democracia.

Acorde a las fuentes documentales y a las entrevistas realizadas, el apoyo del PNUD a la Oficina del Casco Antiguo (OCA) para la restauración y puesta en valor del mismo se justificaba desde la perspectiva de la promoción de la pequeña economía local a beneficio de los habitantes originales del barrio, tradicionalmente población más desfavorecida económicamente. Sin embargo, en la práctica el trabajo se tradujo en procesos de adquisición de bienes y servicios por cuenta de la OCA y en la producción de algunos estudios o libros de fotografía para la UNESCO. Cabe destacar que, acorde a las entrevistas realizadas, la pérdida de rumbo del programa respecto a sus intenciones iniciales se debe a decisiones del Gobierno. Por otro lado, también hay que reconocer que frente a este cambio de enfoque del programa el PNUD siguió prestando servicios administrativos, avalando *de facto* la decisión del Gobierno. Además, no ha monitoreado las transformaciones socio económicas que pudieran generarse en el casco antiguo como efecto de su restauración y puesta en valor, y al no monitorear estos efectos perdió la oportunidad de incidir técnica y políticamente en el proceso, a partir de propuestas basadas en evidencia.

5.3 Seguridad Ciudadana

La cartera de seguridad ciudadana representó apenas el 2.2 % del total ejecutado en todo el programa durante el periodo evaluado. Sin embargo, en esta área temática se han podido constatar algunos efectos importantes en términos de consolidación de espacios y mecanismos de producción de información desde la sociedad civil y de posicionamiento de temas en la agenda política del país.

Las fuentes documentales y las entrevistas realizadas destacan una importante contribución del PNUD para posicionar un enfoque de seguridad ciudadana que va más allá de la política de la “mano dura”, poniendo énfasis en la necesidad de la prevención y rehabilitación y no simplemente de represión, particularmente en lo que se refiere al tema de la delincuencia juvenil. Este enfoque fue asumido durante la pasada administración de Gobierno por la Oficina de Seguridad Integral dentro de la estructura del Ministerio de Seguridad y fue retomado integralmente en el discurso político de las nuevas autoridades. Las entrevistas destacaron que el PNUD fue progresivamente ganando la confianza de algunos actores clave en el ámbito gubernamental a través de un diálogo constructivo, lo cual incidió positivamente para el posicionamiento del tema en el ámbito político institucional. También fue destacado que a partir de la perspectiva de prevención promovida por el PNUD el Gobierno inició algunas iniciativas piloto en ámbito local, como por ejemplo la creación de la policía comunitaria en Curundú, que se basó en la experiencia Brasileña de las Unidades de Policía Pacificadora y representa una referencia hoy en día para otras iniciativas en el ámbito local.

Otra iniciativa exitosa en esta área temática es la consolidación del Observatorio de Seguridad, como mecanismo permanente de análisis y divulgación de información. El Observatorio fue instalado con el apoyo técnico y financiero del PNUD en la Cámara de

Comercio, Agricultura e Industria. Actualmente esta instancia asume totalmente los costos de funcionamiento del Observatorio responsabilizándose también por su coordinación técnica. Producto del Observatorio se realizaron una serie de estudios y encuestas sobre victimización y percepción de inseguridad que pueden constituir insumos importantes para el diseño de las políticas y planes de prevención de las violencias en el país. Por ejemplo, los estudios y encuestas realizadas en coordinación con el SIEC, demuestran que contrariamente a la percepción pública, en 2013 solo 1 de cada 12 homicidios fueron cometidos por menores de 18 años, mientras que 38% de las víctimas de homicidios fueron menores de 24 años. En esta misma línea de trabajo también se contribuyó a visualizar el problema de la violencia y criminalidad desde una perspectiva de género, presentando estadísticas detalladas sobre la violencia contra las mujeres.

Con relación a lo anterior, debe señalarse también que, aunque no sea un resultado directo de una acción del PNUD, Panamá aprobó a finales de 2013 la Ley No. 82 que tipifica el delito de femicidio, crea la Fiscalía Especializada e institucionaliza la Comisión Nacional contra la Violencia sobre la Mujer (CONVIMU) en el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

En ámbito local hubo algunas experiencias positivas de participación en el ámbito de Comités Locales de Seguridad. En la misma dirección, PNUD apoyó dos redes de prevención de violencia contra la mujer en Arraiján y Canto Del Llano. Al finalizar la intervención se elaboró la Guía de Redes Locales que el Instituto Nacional de la Mujer usó para replicar la iniciativa en las 22 redes del país, que sobreviven hoy sin el apoyo de la cooperación internacional. Frente a estos logros, las fuentes documentales disponibles también señalan en algunos casos un exceso de ambición y de dispersión territorial en los proyectos de esta cartera lo cual diluyó en parte la efectividad del programa. En particular, con relación a los programas conjuntos con otras agencias de la ONU señalan que no hubo una estrategia de complementariedad entre agencias, lo cual hizo que cada agencia ejecutara sus actividades en paralelo, perdiéndose el valor agregado del programa como iniciativa conjunta y sinérgica.

Finalmente, la evaluación pudo constatar la existencia de nuevas iniciativas que pretenden dar continuidad al trabajo realizado hasta la fecha. En particular, se diseñó un nuevo programa de prevención de la violencia que tal y como se enuncia en el PRODOC *busca apoyar al Gobierno de Panamá a través de la Oficina de Seguridad Integral que coordina el Programa Prevención Integral del Ministerio de Seguridad (PROSI), en la implementación de estrategias de prevención de las violencias en el nivel nacional y local, con la participación activa de la ciudadanía en la promoción de valores de convivencia y desarrollo humano.* Este programa está actualmente en fase de arranque y su fecha de cierre es prevista para el 31 de diciembre 2017. El presupuesto asignado es de aproximadamente 4.5 millones de dólares de los cuales tres cuartos son del Gobierno de Panamá, confirmándose así la apropiación nacional de la perspectiva de prevención promovida desde el PNUD durante los últimos 4 años. Por otro lado, como se verá más adelante¹², se perdió la oportunidad de consolidarse como referente en este tema frente a otros actores de la cooperación internacional como la Unión Europea, que recién destinó 37 millones de dólares para un programa de seguridad preventiva identificando al BID como socio implementador.

¹² Véase el capítulo de análisis del posicionamiento estratégico.

Otro ámbito de acción importante en el área de seguridad ciudadana fue el apoyo al proceso de reforma de la administración de Justicia en seguimiento al Pacto de Estado por la Justicia. En este marco se implementó el Proyecto de Acceso a la Justicia a través del apoyo al Sistema Penal Acusatorio en Panamá. Como resultados concretos se destacaron (i) el diseño del modelo de gestión para las jurisdicciones en las que se implementó, (ii) el paquete de formación para jueces, fiscales y operadore/as de justicia en las jurisdicciones, (iii) producción de bibliografía de referencia para el caso panameño. En términos de escalabilidad, este conjunto de instrumentos sirven para las próximas jurisdicciones, dado que el sistema penal acusatorio se implementa por fases y de manera escalonada en el país.

5.4 Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático

La cartera de esta área temática puede dividirse en tres componentes o bloques de iniciativas: i) iniciativas vinculadas a la tutela de la biodiversidad, a la promoción de la aplicación del Protocolo de Nagoya y a la reducción de emisiones provenientes de deforestación y degradación de los bosques; ii) titulación de tierras en la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá y iii) facilitación del diálogo entre estado y Pueblos indígenas y apoyo a la elaboración de planes participativos de desarrollo integral para los Pueblos Indígenas.

Los primeros dos bloques son los que guardan una relación más directa con el tema ambiental y el cambio climático, mientras que el tercero por muchos aspectos tiene más a que ver con la gobernabilidad democrática. A continuación se analizan estos componentes por separado.

5.4.1 Biodiversidad, Protocolo de Nagoya reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Los proyectos de este componente se caracterizan por ser relativamente más “jóvenes”, en el sentido que empezaron entre 2010 y 2013. Como ya se mencionó, en este periodo el tema de la sostenibilidad ambiental y cambio climático no estaba entre las prioridades gubernamentales, más bien la evidencia indica que era percibido como un obstáculo al desarrollo económico e infraestructural del país. No obstante esta coyuntura poco propicia, con la institucionalidad del sector débil en términos de disponibilidad de recursos y respaldo político, el PNUD aprovechó de la disponibilidad de fondos internacionales como el GEF-Montreal u ONUREDD para promover diversas iniciativas.

El conjunto de acciones que se desarrollaron dio lugar a una serie de estudios técnicos y generó algunas herramientas potencialmente útiles para el manejo del territorio y la conservación de la biodiversidad, sin embargo la evaluación no identificó efectos significativos que se puedan ilustrar. Acorde a los informes del GEF, por ejemplo, el proyecto de transversalización de la biodiversidad en los sectores de turismo y pesca en los archipiélagos de panamá se encuentra significativamente atrasado en su implementación y su desempeño es calificado en los reportes del GEF como moderadamente satisfactorio y con riesgos sustanciales para el logro de sus objetivos. El proyecto de promoción de la aplicación del protocolo de Nagoya avanzó en las actividades de investigación científica (búsqueda de compuestos activos y transferencia tecnológica) por parte del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales. Asimismo, se ha iniciado el fortalecimiento de la ANAM para la implementación del Protocolo de Nagoya, con un ciclo de talleres de formación para comprender el alcance del protocolo, actualizar la normativa que regula actividades de investigación científica y fortalecer esquemas de acceso a recursos genéticos y distribución justa y equitativa de beneficios.

Finalmente, la implementación del Programa ONUREDD para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques quedó rezagada debido a problemas de relacionamiento entre el programa y los actores interesados a nivel local. En particular, la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) denunció un supuesto irrespeto a los derechos indígenas y falta de garantías para la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas en el Programa. Sin embargo, la evidencia documental, incluyendo una investigación-evaluación comisionada por el Secretariado de ONUREDD en Ginebra y publicada en octubre de 2013, indica que dichas violaciones no ocurrieron, aunque también se señalan debilidades de diseño del Programa y de interlocución del mismo con los actores interesados, que contribuyeron a generar cierta inconformidad. El informe de la citada evaluación afirma lo siguiente:

El Reglamento del Programa ONU-REDD sirvió como una salvaguarda para asegurar la consulta y validación de los pueblos indígenas al inicio del proceso que llevó a un sentido inicial de apropiación del PNC (Programa Nacional Conjunto) por las autoridades indígena y una aspiración justificada a ser un actor clave en la ejecución de sus actividades.

No obstante, se debe cuestionar si un proceso de revisión del documento del PNC con pueblos indígenas, numerosos y geográficamente dispersos, de sólo 3 semanas es suficiente para garantizar la legitimidad y calidad necesaria para la validación de un Programa. Tampoco hay evidencia de que otras organizaciones de sociedad civil o representantes de las comunidades afro-descendientes participaron en este proceso. El proceso apresurado de incluir las preocupaciones y prioridades de COONAPIP en el diseño del Programa es una de las razones principales del posterior conflicto, ya que en la ausencia de marcos y modalidades bien definidas, se dio lugar a una diversidad de interpretaciones contradictorias y expectativas no-consensuadas entre las partes.

Frente a esta situación, el mismo informe concluye que *el periodo real de ejecución del PNC ha sido de apenas un año y medio, dado el arranque tardío a mediados de 2011 y la suspensión de actividades en marzo 2013 por el retiro de COONAPIP del PNC. El avance más substancial se ve durante 2012, principalmente en la elaboración de productos técnicos mientras los componentes de consulta, participación, capacitación y comunicación en gran medida todavía están pendientes.*

Con base en las recomendaciones de la evaluación el programa ha sido reformulado en consulta con la ANAM, la CONAPIP y otras autoridades tradicionales de los Pueblos indígenas, lo cual ha permitido reanudar las actividades del Programa.

La propuesta de reformulación del programa fue aprobada por el Secretariado en diciembre 2013 junto con una extensión del programa hasta junio 2015. Esta reformulación busca superar las carencias existentes y está orientada en términos generales a:

- Mejorar los esquemas de consulta y participación de los actores relevantes.
- Priorizar el alcance de los resultados inicialmente propuestos, para enfocar esfuerzos y recursos en productos alcanzables.
- Mejorar la cohesión entre las actividades y productos en marcha mediante la colaboración entre la ANAM y las Agencias del Sistema de Naciones Unidas involucradas.
- Apoyar el liderazgo de la Autoridad Nacional del Ambiente en la implementación del Programa.

- Establecer esquemas de sostenibilidad futura de los resultados del proyecto mediante su institucionalización y el acceso a fuentes diversificadas de financiamiento.

5.4.2 Titulación de Tierras en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá

La Cuenca del Canal de Panamá fue delimitada mediante la Ley N° 44 del 31 de agosto de 1999, en cumplimiento de la disposición contenida en la Constitución Política de Panamá Título XIV que en el Artículo 313 faculta a la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá a “Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal para la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Legislativa”. En este marco, la Cuenca del Canal de Panamá quedó constituida por la Región Oriental y la Región Occidental con una superficie de 552,761.0 hectáreas distribuidas entre las provincias de Panamá, Colón y Coclé

El programa de titulación de tierras administrado por el PNUD es financiado por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y se integra por dos componentes: por un lado el trabajo de levantamiento y titulación de las tierras, por el otro un Programa de Incentivos Económicos Ambientales que se traduce en insumos, herramientas y asistencia técnica para la producción agrícola, pecuaria y forestal, con la intención de estimular la estabilidad en la tenencia de la tierra y el uso adecuado del suelo. En las entrevistas realizadas se reconoció un alto valor agregado por la cooperación del PNUD, sea en términos de eficiencia administrativa, sea por la imagen de la institución, que agrega valor y confiere mayor legitimidad al proceso de levantamiento y titulación frente a la población local. Bajo este punto de vista esta iniciativa es un ejemplo positivo de cómo pueden combinarse intereses públicos y privados: el objetivo de la ACP de conservar la cuenca hidrográfica para garantizar la disponibilidad de agua para el Canal y, por ende el sistema económico que de ella depende, coincide con la tutela del medio ambiente y puede abundar en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, que constituyen ejes centrales del que hacer del PNUD.

Acorde a los datos proporcionados por la Unidad Técnico Operativa de la ACP hasta el 2013, en el marco de este programa se han otorgado 4,348 títulos de propiedad desglosados entre hombres, mujeres y personas jurídicas como se ilustra en la tabla que sigue¹³:

Tabla 4. Beneficiarios de la Titulación de Tierras			
Propietarios Principales			
Mujeres	Hombres	Personas Jurídicas	Total
1236	3082	30	4,348

Los títulos otorgados corresponden a una superficie catastrada de 17,646 hectáreas, lo cual a su vez representa el 3%¹⁴ de la superficie total de la Cuenca. Si por un lado estos datos

¹³ Cabe mencionar que los datos reportados por el PNUD no coinciden con los de la ACP, aunque esta última es la fuente original de la información y por lo tanto, se asumió como más fidedigna. Además, los documentos evidencian que aunque la ACP lleve un registro desglosado por género, los informes del PNUD no reportan este desglose.

evidencian una contribución a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la posibilidad de expresar un juicio sobre el grado de avance del Programa es limitada por el hecho que no se cuenta con una línea de base que indique cual era la situación al inicio del Programa y en particular al inicio del período evaluado.

Evaluaciones comisionadas por el Banco Interamericano de Desarrollo señalan riesgos vinculados a la titulación, particularmente en lo que se refiera a la generación de un mercado de tierras y un posible acaparamiento de las mismas en detrimento de la estabilidad de los pequeños titulares, lo cual representa una amenaza para el logro de los efectos esperados en términos de uso adecuado del suelo y reducción de la pobreza en el área. Al respecto cabe destacar que el Programa de Incentivos actualmente cuenta con 1,300 propietarios inscritos, equivalente al 30% del total de beneficiarios. Este porcentaje podría no ser suficiente para minimizar los riesgos y controlar las amenazas mencionadas. La consulta con algunos beneficiarios realizada durante la misión de evaluación, aunque no pueda considerarse una muestra representativa, confirmó estos riesgos. Además, fue señalado que en algunos casos la titulación está generando efectos indirectos no planificados ni deseables. Particularmente se destacó que una vez obtenido el título, algunos propietarios se recusan de garantizar el acceso a las micro cuencas que se encuentran en su terreno, ignorando el derecho de servidumbre predial para el acceso al agua y generando conflictos con los vecinos. Este fenómeno sugiere la necesidad de reflexionar sobre la forma en que se está haciendo el levantamiento y la titulación, que quizás debería excluir las micro cuencas de los límites de las propiedades particulares. Asimismo, sugiere que la titulación podría ser acompañada por mayores esfuerzos de información y sensibilización sobre los límites entre el derecho a la propiedad individual y la garantía de derechos colectivos como el acceso al agua.

Finalmente, cabe mencionar que los informes del PNUD no analizan los aspectos mencionados, ni presentan datos sobre el aumento de productividad de las fincas inscritas al Programa de Incentivos o sobre el uso del suelo que se esté haciendo, lo cual indica una debilidad en el monitoreo de la eficacia del Programa de Incentivos y de los efectos que se pretende lograr con la titulación.

5.4.3 Planes de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas

El apoyo del PNUD para la elaboración de estos planes no era previsto en el CPD y en el CPAP y surge a raíz de una situación de conflicto entre el Estado y los Pueblos Indígenas que generó una demanda de estos actores para la asistencia de las Naciones Unidas, como actor internacional que pudiera facilitar el diálogo y la transformación del conflicto. En este marco el PNUD asumió el liderazgo como facilitador del diálogo. Frente al levantamiento indígena del Pueblo Ngäbe-Buglé en contra de la minería y proyectos hidroeléctricos, que dejó muertos y heridos y una seria afectación a la economía de la región, el Gobierno nacional firmó un acuerdo en 2011 (Acuerdo de San Felix) que no se cumplió en su totalidad y que llevó a una nueva ola de enfrentamientos que iniciaron en enero de 2012. Estos enfrentamientos llevaron a la firma de un nuevo acuerdo conocido como Acuerdo de San Lorenzo de fecha 7 de febrero de 2012, el cual se centró en torno a la discusión que adelantaba la Asamblea

¹⁴ Acorde a la información disponible existen otros programas de titulación, por lo tanto el porcentaje catastrado con el apoyo del PNUD no necesariamente representa el total de la superficie catastrada en toda la cuenca del Canal.

Nacional de Diputados sobre el tema de concesiones de proyectos mineros e hidroeléctricos en territorios comarcales.

Gracias de la imagen de imparcialidad de la cual goza, el Sistema de Naciones Unidas fue llamado, junto a la iglesia católica, a jugar un rol de mediación y facilitación del diálogo entre el Gobierno nacional y las Autoridades Tradicionales indígenas. Si bien el rol inicialmente asignado fue el de observador, las autoridades tradicionales solicitaron formalmente que el SNU se convirtiera en facilitador, a fin de superar la desconfianza y la desigual situación de negociación que experimentaban. Para ello, el 2 de marzo de 2012 el PNUD trasladó el centro de las conversaciones a sus instalaciones, elaboró una logística capaz de atender diversos aspectos del proceso y convocó a expertos a nivel local y regional, incluyendo personal de otras organizaciones de la ONU, a fin de que brindaran su apoyo. Esta tarea de facilitación tuvo en el aspecto metodológico su punto más delicado y decisivo. Aspectos claves de la propuesta metodológica fueron la dinámica definida para la relación con los medios de comunicación y la administración del debate mediante la conformación de dos mesas separadas: una permitió el rápido consenso en materia política, mientras en la otra continuaban siendo discutidos los aspectos más técnicos relacionados con el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco.

Producto de este proceso de diálogo, el 15 de Marzo de 2012 se logra la firma de un Acuerdo entre el Gobierno Nacional de Panamá, representado por el Ministro de Gobierno, y las Autoridades Tradicionales de la Comarca Ngäbe Bugle. Además, como resultado del diálogo la Asamblea de Diputados aprobó por unanimidad la Ley 11 de 2012, que establece, entre otras cosas, la cancelación de concesiones mineras en área comarcal, el manejo de futuras solicitudes de proyectos hidroeléctricos garantizando la participación de la comunidad indígena, la definición de los beneficios económicos y la creación de un fondo para el desarrollo de la Comarca. El acuerdo del 15 de marzo establece también la instalación de una Mesa de diálogo para la elaboración de un Plan de Desarrollo para los diversos pueblos indígenas, como política de estado, en donde queda incorporada la asistencia técnica de Naciones Unidas. A partir de esta circunstancia, el PNUD avanza con la formulación de un proyecto para la formulación participativa de un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con un presupuesto de 1,4 millones de Balboas, de los cuales 1 millón lo aporta el Ministerio de Gobierno.

En este contexto, el PNUD acompañó un proceso de consulta en los 12 territorios indígenas del país y lideró el proceso de elaboración del Plan a partir de los insumos generados durante la consulta. El documento resultante fue validado por los congresos y consejos de los diferentes territorios, y entregado al Ministerio de Gobierno el pasado mes de febrero de 2014. El plan se articula en torno a 3 ejes (político y jurídico; económico; y social) e incluye la conformación del Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas como instancia responsable de supervisar y dar seguimiento al plan.

En el contexto del nuevo Gobierno, el PNUD continúa jugando un papel protagónico de facilitador del diálogo entre las Autoridades Tradicionales de los Pueblos Indígenas y el Ministerio de Gobierno, para negociar la creación de un Fondo para la implementación del Plan. De hecho, durante la misión a Panamá, el equipo de evaluación pudo participar como observador en una de las sesiones de diálogo que tuvo lugar el 15 de Julio de 2014 en las instalaciones del PNUD. Durante esta sesión las intervenciones de las Autoridades

Tradicionalmente evidenciaron un alto grado de apropiación del Plan y una gran expectativa de que el Estado invierta en su implementación.

Acorde a los documentos consultados, a las entrevistas realizadas y a lo que se pudo observar en la sesión de diálogo del 15 de Julio 2014, los principales riesgos que se enfrentan están relacionados a una eventual falta de cumplimiento de parte del Estado de las expectativas generadas con este proceso entre los Pueblos Indígenas, lo cual podría generar nuevamente una situación de conflicto y, eventualmente, enfrentamientos violentos como los que ocurrieron entre 2011 y 2012. Otro riesgo se relaciona con la necesidad de mantener esta iniciativa al margen de posibles repercusiones generadas en el proyecto ONUREDD, en el cual, como ya se mencionó, desde la etapa de diseño identificó a la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas como interlocutor principal, si bien ni el Ministerio de Gobierno ni todos los presidentes de congresos y consejos indígenas la reconocen como tal.

6. Posicionamiento Estratégico

En el contexto político del periodo evaluado, el PNUD enfrentó importantes desafíos para encontrar un equilibrio entre: a) el respeto debido a la soberanía del Gobierno y la necesidad de articular sus acciones con las instituciones nacionales y b) la necesidad de garantizar su posición como una voz externa e imparcial frente a todo el País, sin por esto llegar a un aislamiento institucional que puede incidir negativamente en la capacidad de la organización de posicionar temas, de establecer alianzas estratégicas y de ser eficaz en promover los cambios que responden a su mandato.

Bajo esta perspectiva analítica, la evaluación reveló algunos ejemplos positivos y algunas debilidades que se tradujeron en pérdidas de oportunidades. Uno de los ejemplos positivos es la asignación en 2014 de aproximadamente 360 mil dólares de capital semilla del PNUD para financiar un estudio sobre Industrias Extractivas y Desarrollo Humano en Panamá, acompañado por el diseño de una serie de herramientas y metodologías para el manejo político de este sector en el marco de un diálogo democrático y de respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas. Aunque esta actividad es todavía incipiente, tiene potencial para posicionar al PNUD como un referente sobre el tema.

Otro ejemplo positivo es la capacidad de diálogo e incidencia que se ha demostrado con el posicionamiento del tema de seguridad preventiva, a pesar de un contexto político inicialmente adverso. Sin embargo, también cabe mencionar que el PNUD no consiguió capitalizar plenamente los logros en el tema de seguridad y consolidar su posición como referente en el País. Esta afirmación se evidencia en el hecho que la Unión Europea recién destinó 37 millones de dólares a un programa de seguridad preventiva cuya implementación estará a cargo del BID, que no necesariamente tienen una ventaja comparativa mayor sobre este tema respecto al PNUD y cuyos costos de administración son mayores (6%). Lo anterior sugiere que no se consiguió establecer o consolidar una alianza estratégica con la UE, aunque ésta represente una de las pocas fuentes de recursos internacionales que quedan en el País.

El distanciamiento de CONADES, si bien no abundó en el cierre de las operaciones que ya estaban bajo la administración del PNUD, sin duda implicó la pérdida de una oportunidad

para consolidar la posición de la organización como aliado estratégico en la implementación de programas de desarrollo local. La evidencia sugiere que el manejo de las relaciones institucionales y los problemas de eficiencia a los cuales se hizo referencia en otras secciones de este informe incidieron negativamente.

También cabe mencionar que la Oficina no aprovechó de la oportunidad representada por la solidez de su situación financiera¹⁵ para hacer algunas inversiones estratégicas que pudieran agregar valor a su trabajo o ayudar a ganar espacios de confianza y visibilidad en ámbito nacional y local. Por ejemplo no se invirtió en fortalecer las capacidades internas ni de las contrapartes para el monitoreo de los efectos de los grandes programas administrados por el PNUD. Tampoco se invirtió para tener pequeñas oficinas descentralizadas que pudieran funcionar como antenas en el territorio y posicionar al PNUD como un referente en ámbito local para la implementación de programas y proyectos. Finalmente, no se invirtió en comunicación social para dar mayor visibilidad a lo que la organización hace en el País.

Sin desconocer los factores del contexto político nacional que pueden haber incidido en la posibilidad de posicionarse más estratégicamente durante el periodo evaluado, la evidencia indica que la falta de visión y manejo estratégico del programa fue un factor de peso, interno al PNUD. El programa básicamente se tradujo en continuar la implementación de los proyectos ya existentes y las nuevas iniciativas se desarrollaron a partir de circunstancias coyunturales, marcadas por oportunidades de financiamiento y/o demandas del Gobierno surgidas durante la marcha. Si por un lado esto evidencia capacidad de respuesta y de adaptación a un contexto dinámico, por el otro, el análisis de los documentos programáticos del PNUD y las entrevistas realizadas demuestran la falta de criterios orientadores que permitieran enmarcar las acciones en una visión estratégica, incluyendo una estrategia de alianzas con actores nacionales e internacionales para diversificar su abanico de interlocutores, lo cual se hacía aún más necesario a la luz de la coyuntura política del País.

7. Conclusiones por Criterio de Evaluación

Los hallazgos de la evaluación presentados en las secciones anteriores de este informe permiten llegar a una serie de conclusiones acerca de la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad del Programa evaluado que se presentan a continuación.

Pertinencia

En términos generales, las acciones y los productos del Programa durante el período evaluado fueron pertinentes para los cambios de desarrollo esperados, de cara al UNDAF, a los objetivos del CPD. No obstante, algunos ámbitos de acción no eran percibidos como prioritarios por el Gobierno, aunque fuesen pertinentes para los desafíos de desarrollo del País y continúan siéndolo, como por ejemplo las acciones vinculadas a la sostenibilidad ambiental del desarrollo o a los procesos de concertación y participación ciudadana. En ocasiones específicas, el PNUD ha sabido responder oportunamente a demandas que surgieron durante la implementación demostrando capacidad de adaptación a las coyunturas, como en el caso

¹⁵ Véase en el Capítulo 4.2 la tabla 2.: Reserva de Funcionamiento y Capital Semilla de la Oficina

del trabajo de facilitación del diálogo entre Estado y Pueblos Indígenas y el consecuente apoyo a la elaboración de planes de desarrollo integral para dichos Pueblos.

Sin embargo, también se detectaron algunas iniciativas cuya coherencia y pertinencia es cuestionable respecto al enfoque temático del PNUD y a sus objetivos. En esta línea de razonamiento, pareciera que la restructuración de la Oficina no abundó en una re focalización de los proyectos que se heredaron de ciclos anteriores y en una mayor coherencia interna de las carteras de las áreas temáticas que componen el Programa. Por ejemplo, la mayoría del presupuesto del área de consolidación de la democracia sigue siendo representada por proyectos en los cuales el PNUD actúa como administrador de iniciativas fomento al comercio exterior y a la inversión extranjera, o de apoyo a la restauración y puesta en valor del casco antiguo de la ciudad de Panamá. Estos programas no tienen mayor relación con la consolidación de la democracia ni implican automáticamente externalidades positivas para el desarrollo humano. En el caso del Proyecto de la OCA, cabe destacar que la tutela del patrimonio cultural es un tema propio de la UNESCO y el PNUD no tiene una experticia en ello que justifique su participación, sobre todo considerando que, contrariamente lo que se planteó, su intervención se concretó en procesar pagos y en administrar la producción de un estudio técnico y un libro de fotografía por cuenta de la UNESCO, perdiéndose de vista el fomento a la pequeña economía local desde una perspectiva de desarrollo humano. También en el caso del Proyecto del MICI no se evidencia mayor relación con la consolidación de la democracia. Además, este proyecto tampoco parece coherente con el enfoque de desarrollo humano y reducción de las desigualdades, al no ser que se asuma como válida una relación mecánica entre crecimiento de la inversión extranjera, crecimiento macro económico y reducción de la pobreza y desigualdad. Al respecto, cabe destacar que la ruptura epistemológica con la ecuación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza es una de las bases conceptuales de la noción de *desarrollo humano* que el PNUD asumió como bandera corporativa y que pretende promover globalmente.

El Programa planteaba la transversalización de los enfoques de género y derechos humanos como un eje importante de trabajo para dar mayor pertinencia a las acciones del programa de cara a la tutela de los grupos más vulnerables. En esta línea, algunos proyectos que se han concentrado sobre temas de igualdad de género o sobre los derechos de los pueblos indígenas, [Sin embargo](#), no se encontró evidencia de una claridad sobre cómo estos enfoques se deberían operacionalizar en todo el que hacer del PNUD. Por el contrario, el hecho que existan solamente proyectos específicos sobre estos temas, confirma que los mismos se han abordado desde una perspectiva sectorial y no transversal. Esto se demuestra también en el hecho que los otros proyectos no reportan datos desglosados por género y etnia. Finalmente, cabe mencionar que frente a estos desafíos, la Oficina del PNUD Panamá suscribió un acuerdo con el Centro Regional de Servicios del PNUD para llevar a cabo un programa de capacitación y asistencia técnica con el fin de fortalecer sus capacidades en temas de transversalización del enfoque de igualdad de género y de gestión basada en resultados.

Eficiencia

Los hallazgos de la evaluación permiten concluir que el PNUD tiene un valor agregado como prestador de servicios administrativos, que han representado el 86,5% de todo los fondos ejecutados durante el periodo evaluado. Particularmente, en lo que se refiere a los costos de transacción el PNUD resultó ser un actor competitivo respecto a otros actores nacionales e

internacionales presentes en el país. Además, todas las entrevistas destacaron el valor agregado por la organización en términos de garantía de transparencia del gasto público.

Sin embargo, los hallazgos también indican problemas de eficiencia que se evidencian entre otras cosas en el hecho que el PNUD ejecutó el 56% del presupuesto asignado al período cubierto por la evaluación. En algunos casos el ritmo de ejecución fue afectado por factores externos a la organización, relacionados con el contexto político nacional. No obstante, evidencia sugiere que varios factores internos al PNUD han incidido negativamente en la agilidad y velocidad de los procesos administrativos. Esta afirmación se sustenta también en el hecho que los datos financieros a nivel de proyecto no muestran una correlación entre modalidad de implementación (DIM o NIM) y porcentajes de ejecución, ni entre estos porcentajes y las fuentes de financiamiento.

Las entrevistas con los actores nacionales coinciden en señalar cierta lentitud de los procesos de contratación y de los tiempos de respuesta institucional frente a pedidos de las contrapartes. Los factores internos que se pueden destacar con base en la evidencia disponible incluyen los efectos negativos del largo y sufrido proceso de re estructuración de la Oficina que durante un año, acorde a las entrevistas, generó incertidumbre y estrés impactando negativamente en el trabajo de equipo y en la eficiencia. A este factor se sumó en algunos casos el tiempo de respuesta desde la sede del PNUD en Nueva York, para autorizar pagos cuyos montos superaban la autoridad delegada a la Oficina de País. Además, algunas entrevistas señalaron que la devolución de los servicios de adquisición al centro regional del PNUD para América Latina y el Caribe, que se hizo como parte de la re estructuración de la Oficina, no necesariamente se está traduciendo en una mayor eficiencia. Finalmente, las contrapartes señalaron que los tiempos de respuesta del PNUD y su disponibilidad y capacidad de buscar soluciones a problemas administrativos dependió en buena medida de actitudes e iniciativas individuales, más que de estándares institucionales.

Finalmente, el análisis de la eficiencia en términos de tiempos de transacción se basa en la percepción de los entrevistados. La coincidencia de las opiniones que refleja el análisis de reiteración de las entrevistas puede considerarse una evidencia, coherentemente con el método de análisis cualitativo. Sin embargo, para llegar a conclusiones más contundentes estos tiempos deberían medirse objetivamente y se debería analizar su tendencia a lo largo del período evaluado y en comparación con períodos anteriores, lo cual no se pudo hacer porque la Oficina del PNUD no dispone de estos datos.

Eficacia

La evaluación confirmó el valor agregado del PNUD y su ventaja comparativa como organismo multilateral y red de conocimiento. En este sentido se han encontrado ejemplos positivos de posicionamiento de temas importantes en la agenda pública, como en el caso de la perspectiva de prevención en la política de seguridad. También hay ejemplos de cómo el PNUD puede conferir mayor legitimidad a procesos de diálogo entre Estado y sociedad o contribuir a garantizar la transparencia del gasto público. Respecto a éste último punto también se evidenciaron algunas externalidades positivas en términos de fortalecimiento de capacidades institucionales derivadas de los servicio de administración prestado por el PNUD, que representan el 86.5% de todo el presupuesto ejecutado. Por otro lado, a nivel local no se pueden evidenciar efectos emergentes particularmente significativos, más allá de

algunas contribuciones muy puntuales, y desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental no se evidencian resultados significativos.

En este marco, a la luz de los hallazgos de la evaluación es posible afirmar que la eficacia del Programa en contribuir a los efectos esperados y a sentar las bases para impactos sostenidos en el mediano o largo plazo fue limitada. Esta limitación se explica en parte a luz de factores del contexto político, frente al cual no siempre hubo coincidencia entre las ambiciones de cambio planteadas en los documentos programáticos del PNUD y las prioridades del Gobierno. Sin embargo, también se destacan factores internos directamente relacionados con el diseño del Programa y con el proceso de implementación.

Con respecto al diseño del programa, la evidencia indica que no hubo una visión estratégica clara en el marco de la cual se pudieran articular y complementar las acciones de las distintas áreas. Los ámbitos de acción fueron dispersos desde el punto de vista temático y territorial y de la escala de las intervenciones (a nivel nacional o local), lo cual hizo que los proyectos se ejecutaran por líneas paralelas. Aunque algunos de ellos lograron aportar contribuciones positivas, no se generaron sinergias de tal manera que los resultados del programa en su conjunto fueran algo más de la yuxtaposición de productos o resultados individuales. Las diversas áreas temáticas, quizás con la excepción de la de seguridad ciudadana, carecieron de una clara focalización o en algunos casos de coherencia interna, como en el caso del área de consolidación de la democracia al cual ya se hizo referencia en la conclusión sobre pertinencia. Además, las fuentes documentales y las entrevistas realizadas indican que los proyectos se diseñaron con poca participación de los beneficiarios y de las contrapartes, lo cual afectó a menudo la apropiación nacional y local. Finalmente, en varios casos hubo un exceso de ambición que no correspondía a lo que realísticamente se podía hacer.

A las debilidades de diseño se suma que durante la implementación del programa un hubo un manejo estratégico de la comunicación institucional para consolidar las relaciones existentes, diversificar el abanico de interlocutores y desarrollar eventualmente nuevas alianzas. Además, ciertas debilidades en lo que se podría definir como “atención al cliente” llevaron en algunos casos a invisibilizar los aportes y el valor agregado del PNUD y a aumentar la percepción de rigidez e ineficiencia del mismo por parte de las instituciones nacionales, afectando negativamente en su posibilidad de incidencia técnica y política. Como se mencionó en el análisis del posicionamiento estratégico, se perdieron oportunidades importantes de consolidar la posición del PNUD como socio estratégico frente otros actores de desarrollo, nacionales e internacionales.

Finalmente, la falta de un sistema de monitoreo orientado a un análisis atento de los procesos y de los efectos hizo que no hubiese una reflexión estratégica durante la implementación para identificar riesgos, amenazas y oportunidades y tomar acciones al respecto. De facto el monitoreo se tradujo en un ejercicio burocrático de reporte de cumplimiento de actividades y productos, resultando en muy poca utilidad para el manejo estratégico del programa. Asimismo, los datos reportados no incluyen en la mayoría de los casos un desglose por género, lo cual indica que quedan desafíos en la transversalización de este enfoque.

En este marco, la evaluación también encontró evidencia que en el último semestre del período evaluado se ha han tomado acciones importantes para reposicionar el PNUD en el nuevo escenario político institucional y para abordar algunas de las debilidades señaladas.

Estas acciones incluyen el acercamiento a CONADES y al BID gracias al cual se está perfilando la posibilidad que el PNUD asuma la administración fiduciaria de un nuevo préstamo. Asimismo, el rol jugado por el PNUD en el proceso de transición de Gobierno demuestra una relación de confianza y un buen posicionamiento frente a las nuevas autoridades.

Sostenibilidad

El análisis de la sostenibilidad es limitado por el hecho de que las iniciativas analizadas en este informe están en curso de implementación y los efectos que se han podido detectar son todavía muy incipientes. Además, los datos que se han podido recopilar en el breve tiempo asignado a esta evaluación no permiten hacer un análisis de sostenibilidad detallado a nivel de todos los proyectos.

En términos generales, las entrevistas realizadas destacaron que una de las principales amenazas a la sostenibilidad de los beneficios generados en el ámbito institucional del país es representada por la alta rotación de personal frente a cambios de autoridades políticas, lo cual implica problemas de memoria histórica y continuidad del trabajo. A este factor de contexto, se suma que desde el lado del PNUD, generalmente los proyectos no cuentan con una estrategia de salida que, dentro de una visión de largo plazo, defina mecanismos para una gradual asunción de responsabilidad y liderazgo de las contrapartes y de los beneficiarios. Además, las entrevistas evidenciaron que en algunos casos la sostenibilidad se ve desde el PNUD simplemente como la búsqueda de nuevos proyectos para seguir trabajando en un determinado tema. Una excepción positiva es representada por el Observatorio de Seguridad Ciudadana instalado en la Cámara de Comercio, que ya se responsabiliza autónomamente por los costos de funcionamiento y la coordinación técnica. Esto no implica que ya no sea necesaria la legitimación institucional que el sello del PNUD puede conferir a una iniciativa como esta.

Finalmente, hay que destacar que para cierto tipo de iniciativas no se puede esperar una sostenibilidad en el corto o mediano plazo sin la facilitación del PNUD. Por ejemplo, en el caso del dialogo entre Estado y Pueblos Indígenas la presencia de un actor internacional imparcial es fundamental para garantizar un mayor equilibrio entre las partes y no sería realístico pensar que el PNUD pueda retirarse en el corto plazo.

8. Recomendaciones para el nuevo CPD y el Proceso de Alineación al Plan Estratégico del PNUD 2014 2017.

A continuación se presentan algunas recomendaciones para el próximo ciclo programático y para la alineación con el nuevo plan estratégico del PNUD para el período 2014-2017.

- A) Frente a la nueva coyuntura política del País se recomienda desarrollar una estrategia de alianzas con actores del sector público, del sector privado, de la academia y de la sociedad civil para posicionarse estratégicamente en el contexto nacional y buscar

sinergias que permitan optimizar los recursos y potencializar los efectos de las acciones del PNUD.

En esta línea se recomienda que como insumo para la elaboración de esta estrategia se haga un mapeo y un análisis de los actores con los que potencialmente se pueden establecer alianzas identificando como mínimo: i) el tipo de actores que pueden relacionarse con determinados temas; ii) la motivación de cada uno de ellos para involucrarse en dichos temas y su perspectiva política sobre ellos; iii) el potencial que cada actor tiene de movilizar recursos y/o opiniones públicas; iv) la experticia técnica que podría aportar sobre determinados temas.

Además se recomienda definir espacios y mecanismos que permitan la revisión periódica de la estrategia de alianzas y su continua validación y eventual adaptación a las dinámicas del contexto.

- B) Se recomienda hacer una atenta revisión de la cartera de proyectos de cada área temática en búsqueda de mayor coherencia interna y focalización. En particular se recomienda:
- Redefinir la cartera de cumplimiento de los ODM incluyendo en ella los proyectos de apoyo al MICI y a la OCA, actualmente parte de la cartera de consolidación de la democracia.
 - Vinculado a lo anterior se recomienda que el rol del PNUD en estos proyectos no se limite a servicios de adquisición y pago, sino que se centre en monitorear sus efectos de cara a objetivos de reducción de la pobreza y desigualdad, lanzando señales de alerta temprana cuando sea vea que los efectos no son coherentes con estos objetivos. En el caso en que este rol del PNUD no sea percibido como pertinente y necesario de parte de las instituciones nacionales, se recomienda de no seguir adelante con estos proyectos y concentrarse en iniciativas más directamente relacionadas con el desarrollo humano. La situación financiera de la oficina, con 67 meses de reserva de funcionamiento, permitiría asumir este riesgo.
 - Enfocar el trabajo con los pueblos Indígenas desde la perspectiva de relaciones entre Estado y sociedad buscando sinergias con otros procesos de diálogo y concertación que el PNUD apoya en el País.
- C) En búsqueda de una mejor focalización, se recomienda también que el nuevo CPD incluya la definición de criterios claros que permitan orientar la identificación y el diseño de nuevos proyectos dentro de una visión estratégica a nivel de áreas temáticas y del Programa en su conjunto. En esta misma línea, se recomienda delimitar y consensuar con el Gobierno las áreas geográficas de intervención para establecer una mejor sinergia entre los proyectos que operan en ámbito local, desde una perspectiva territorial y temática. Lo anterior no implica que frente a situaciones de emergencia no se pueda trabajar en otros territorios.
- D) Con relación al enfoque territorial antes mencionado, se recomienda invertir en la instalación de pequeñas oficinas provinciales que puedan apoyar la coordinación operacional en el terreno y funcionar como antenas en el territorio para detectar riesgos y oportunidades y sugerir acciones al respecto. En este sentido, podrían ser un

puente entre lo local y lo nacional para dar mayor visibilidad y voz a los beneficiarios de los proyectos. Estas oficinas provinciales se podrían financiar en parte con el capital semilla (cuenta 1888) y en parte con contribuciones de los proyectos que eventualmente operen en cada provincia y que podrían beneficiarse de sus servicios.

- E) Se recomienda que el diseño de los proyectos se haga a partir de un análisis más profundo y participativo de las necesidades y de lo que realmente es posible hacer con los tiempos y recursos disponibles, articulando claramente las hipótesis en que se fundamentan las relaciones causales en la jerarquía de resultados y definiendo los indicadores de avance correspondientes

- F) En búsqueda de una mayor eficiencia se recomienda revisar los procedimientos administrativos tratando de encontrar espacios de flexibilidad que, dentro de los límites determinados por las normas corporativas, permitan ganar en agilidad y velocidad de los mismos.

- G) Vinculado a lo anterior se recomienda definir una estrategia de “atención al cliente” incluyendo estándares y protocolos de comunicación que, más allá de iniciativas individuales, permitan detectar sistemáticamente posibles insatisfacciones y anticipar en la medida de lo posible las necesidades de las contrapartes y de los beneficiarios. Esto permitiría también minimizar el riesgo, evidenciado en la evaluación, que la percepción de ineficiencia del PNUD de parte de las instituciones nacionales sea mayor a lo que los datos objetivos pueden demostrar.

- H) Siempre con relación a la eficiencia, se recomienda monitorear de cerca los tiempos de transacción de los procesos administrativos y hacer un análisis de los efectos de la reestructuración de la Oficina, particularmente respecto a la devolución de los servicio de adquisición al Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

- I) Se recomienda que el PNUD se involucre en administrar programas del Gobierno solamente cuando el monto de los pagos a efectuarse esté dentro de la autoridad delegada a la Oficina de País. De lo contrario se pueden generar cuellos de botella para obtener la autorización desde la Sede que inciden negativamente en la eficiencia y en la imagen de la organización.

- J) Se recomienda hacer inversiones sustanciales en un sistema de monitoreo de procesos y efectos que incluya la recopilación, análisis y manejo de información cualitativa y cuantitativa que sea útil tanto para el PNUD como para sus contrapartes, en el marco de una gestión orientada a resultados. En este sentido se recomienda crear dentro de la Oficina un puesto de Oficial de Planificación, Monitoreo y Evaluación que reporte directamente a la gerencia y preste asistencia técnica dentro y fuera de la casa en todo el ciclo de gestión por resultados.

- K) Se recomienda invertir en comunicación para dar mayor visibilidad a lo que el PNUD hace frente a los socios actuales o potenciales, produciendo regularmente material escrito y audio visual sobre los proyectos que se implementan.

L) Finalmente, con respecto al programa de Titulación de Tierras en la Cuenca Hidrográfica del Canal se recomienda:

- Explorar posibles alianzas con empresas privadas que actúan en el sistema económico vinculado al Canal de Panamá para aumentar la cobertura del Programa de Incentivos Económico y Ambientales
- Analizar en diálogo con la ACP la forma en que se está haciendo el levantamiento y la titulación, y verificar la posibilidad de excluir las micro cuencas de los límites de las propiedades particulares que se titulan para minimizar el riesgo que se generen conflictos para el acceso al agua.
- Acompañar la entrega de los títulos de propiedad con actividades de información y sensibilización sobre los límites entre el derecho a la propiedad individual y la garantía de derechos colectivos, en particular con referencia al derecho de servidumbre predial para el acceso al agua.
- Monitorear el uso del suelo en las tierras tituladas para identificar señales de alerta temprana.
- Monitorear los efectos del Programa de Incentivos Económicos y Ambientales, particularmente en lo que se refiere: a) aumento de productividad de las fincas; b) efectos de lo anterior en los ingresos de la población local y c) utilizzo de técnicas productivas amigables con el ambiente.

M) Más allá del caso específico del programa de titulación, se recomienda dar seguimiento al estudio hecho sobre responsabilidad social empresarial para identificar nuevas posibles fuentes de financiamiento en un esquema de cooperación público privada. En este sentido, la legitimación institucional que el sello del PNUD representa puede ser una motivación fuerte para que los fondos de responsabilidad social de empresas nacionales e internacionales se canalicen a través del PNUD.

9. Lecciones Aprendidas

A la luz de los hallazgos y conclusiones de la evaluación se pueden destilar cinco lecciones principales que podrían ser pertinentes en otros contextos similares.

1. La evaluación reveló que los servicios de administración prestados por el PNUD tienen un potencial de contribuir a efectos de eficiencia, eficacia y transparencia institucional de las contrapartes. Bajo este punto de vista, la dicotomía entre proyectos sustantivos por un lado, y proyectos de administración por el otro - entendidos estos últimos simplemente como fuente de sostenibilidad financiera de la oficina- no debería existir. Por el contrario, los servicios de administración deberían ser concebidos e implementados explícitamente como parte integrante de la estrategia sustantiva de desarrollo de capacidades nacionales, siempre y cuando estos servicios se presten para programas cuyos objetivos son pertinentes para la misión del PNUD de promover el desarrollo humano.

2. En el caso Panameño la evidencia indica que el tema indígena no puede reducirse a una cuestión de gobernanza de los recursos naturales, sino tiene que ser abordado fundamentalmente desde la perspectiva de los derechos humanos y de la gobernabilidad democrática en el marco de las relaciones entre Estado y sociedad. La experiencia de ONUREDD y de Barro Blanco lo demuestran.
3. El monitoreo, es funcional al manejo estratégico del Programa y su foco principal debe ser el análisis crítico de los procesos y de los efectos para retroalimentar las hipótesis de trabajo y las teorías de cambio en las que se ha fundamentado la planificación de las acciones, tomando medidas correctivas cuando sea el caso. Los hallazgos de la evaluación demuestran que cuando no se aplica un adecuado monitoreo se pueden perder oportunidades de incidir técnica y políticamente.
4. Cuando no se mantiene una estrecha relación con la contraparte desde la perspectiva de “atención al cliente”, no solo se pueden perder oportunidades y la capacidad de incidir, sino que se pueden generar percepciones que no siempre responden a la realidad, afectándose la consolidación y estabilidad de las relaciones institucionales. El caso de CONADES es un ejemplo emblemático.
5. Cuando no se mantiene activa una gama de relaciones con un amplio espectro de actores de diversa naturaleza, se hace más difícil enfrentar un ambiente político adverso para cumplir con la misión y se puede producir aislamiento, lo cual incide en la eficacia de la institución. La experiencia del PNUD en Panamá durante el período evaluado es un ejemplo.

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	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
			Contrapartes de la sociedad civil, gobiernos y beneficiarios locales 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.
	¿En qué medida el PNUD ha logrado un equilibrio entre costos de operación y	Porcentajes de costos administrativos versus costos de programa.	Datos financieros del PNUD.	Revisión documental y entrevistas semi-

Criterio de evaluación	Preguntas clave	Aspectos específicos	Fuentes de datos	Métodos de recopilación
Eficiencia	costos de programa? Comparado con otras organizaciones de la ONU e instituciones nacionales.		Percepción de socios y contrapartes	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 de las contrapartes	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas
	¿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?	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? ¿Quién y cómo ha usado o está usando	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.		

Criterio de evaluación	Preguntas clave	Aspectos específicos	Fuentes de datos	Métodos de recopilación
	<p>los productos de conocimiento del PNUD?</p> <p>Cuál es la valoración de los usuarios reales o potenciales respecto a la calidad y utilidad de estos productos?</p>	<p>Cantidad y calidad de los bienes y servicios entregados, incluyendo productos de conocimiento.</p> <p>Uso de los productos de parte de los actores nacionales.</p> <p>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.</p>		
	<p>¿ Cuáles han sido los principales roles del PNUD en el contexto Panameño durante este ciclo programático?</p> <p>¿Cuáles de estos roles han contribuido más a los desafíos de desarrollo del País?</p> <p>¿Responden estos roles a las que se asumen como ventajas comparativas del PNUD?</p>	<p>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) 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?</p>	<p>Personal del PNUD y de otras organizaciones de la ONU.</p> <p>Otros socios, contrapartes y beneficiarios de proyectos</p>	<p>Entrevistas semi-estructuradas</p>
	<p>¿Cuales factores, internos y externos, han incidido positiva o negativamente en el avance hacia los resultados?</p>	<p>Análisis de las intervenciones del PNUD de cara a las dinámicas del contexto nacional y local</p>	<p>Informes de avance</p> <p>Personal del PNUD.</p> <p>Otros socios y contrapartes</p>	<p>Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas</p>
	<p>¿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</p>	<p>Estrategia de alianzas</p> <p>Complementariedad de acciones a nivel político</p> <p>Coordinación de las actividades operacionales en el terreno.</p>	<p>Memorándum de entendimiento y otros documentos que evidencien alianzas y coordinación interinstitucional.</p>	<p>Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas</p>

Criterio de evaluación	Preguntas clave	Aspectos específicos	Fuentes de datos	Métodos de recopilación
	riesgos?		Contrapartes y beneficiarios locales de proyectos seleccionados.	
	¿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
	¿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	Marcos de resultados. Formatos e instrumentos de reporte. Productos del sistema de monitoreo Personal del PNUD.	Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas.

Criterio de evaluación	Preguntas clave	Aspectos específicos	Fuentes de datos	Métodos de recopilación
	<p>¿Hasta qué punto el proceso de elaboración de los productos de conocimiento ha aprovechado de las ventajas comparativas de otras organizaciones de la ONU?</p> <p>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?</p>	<p>gestión del PE)</p> <p>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..).</p> <p>Externalidades positivas de estos procesos en términos de fortalecimiento de capacidades nacionales y posicionamiento coherente del Sistema ONU en el País.</p>	<p>Evidencia documental de la dimensión participativa de los procesos.</p> <p>Personal de PNUD y otras organizaciones de la ONU.</p> <p>Socios y contrapartes.</p>	<p>Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas</p>
Sostenibilidad	<p>¿Cuál es el grado de apropiación nacional de los procesos impulsados con apoyo del PNUD?</p> <p>¿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 responsabilidad?</p>	<p>La medida en que las instituciones nacionales (del Estado y de la sociedad civil) asumen como propios procesos impulsados con el apoyo del PNUD.</p> <p>La medida en que esto se refleja en compromisos políticos y financieros formales de parte del Estado para dar seguimiento a los procesos.</p>	<p>Evidencia documental de compromisos políticos y financieros.</p> <p>Personal de PNUD.</p> <p>Socios y contrapartes.</p>	<p>Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas</p>
	<p>¿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)?</p>	<p>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 alenfoque en la generación de políticas y marcos legales que ayuden a crear condiciones propicias. (enabling environment)</p>	<p>Documentos programáticos.</p> <p>Personal del PNUD, socios y contrapartes, beneficiarios de proyectos</p>	<p>Revisión documental y entrevistas semi-estructuradas</p>

Criterio de evaluación	Preguntas clave	Aspectos específicos	Fuentes de datos	Métodos de recopilación
		Existencia de estrategias de salida para evitar interrupciones abruptas de los procesos.	seleccionados.	

Área Temática y Proyectos Vinculados	Fuentes de financiamiento	Modalidad de Implementación (NIM O DIM)	Duración del Proyecto	% Ejecutado sobre lo Asignado por Año			Monto ejecutado durante todo el período	% Correspondiente al Monto Ejecutado Sobre el Total De ejecución de todo el Programa
Apoyo a la Función del Comercio Exterior que desempeña el Ministerio de Comercio e Industrias	GOB	NIM	2011-2015	85%	70%	36%	8,126,822.76	13%
Apoyo a la Oficina para la Restauración y Puesta en Valor del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá para la Ejecución del Plan Maestro 2	GOB	NIM	2005-2016	87%	82%	25%	4,413,728.63	7%
Asistencia Técnica para las elecciones 2014	GOB / Costos Compartidos	DIM	2013-2014	--	35%	22%	107,494.94	0.2%
Apoyo al Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos y Metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá	Costos Compartidos	DIM	2009-2014	66%	52%	46%	1,124,108.63	1.8%
Participación e Inclusión Política de Grupos Vulnerables	Costos Compartidos	DIM	2012-2014	--	76%	71%	464,843.62	0.7%
Proyecto Empalme	TRAC	DIM	2014-2014	NA	NA	ND	73,738.7	0.1%
Seguridad Ciudadana								
Programa de Prevención de las Violencias (fase de arranque)	GOB / Costo Compartido	NIM	2014-2017	--	--	6%	71,567.61	0.1%
PC Mejorando la Seguridad Ciudadana (CLOSED)	FODM	DIM	2009-2013	76%	99%	--	976,937.81	1.6%
PC Alianza por una vida sin violencia (CLOSED)	FODM	DIM	2009-2013	55%	59%	--	183,993.37	0.3%
Promoción de acceso a la justicia a través de la implementación del Código Procesal Penal (CLOSED)	Fondo PNUD España	NIM	2009-2013	2%	96%	--	135,414.13	0.2%
Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático								
Apoyo a Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal	GOB	NIM	2007-2015	98%	74%	58%	1,345,083.70	2.1%
Planes de desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas de Panamá	GOB / Costos Compartidos / TRAC	NIM	2013-2014	--	96%	24%	1,256,511.41	2.0%
Transversalizando la conservación de la biodiversidad en la operación de los sectores de turismo y pesca en los archipiélagos de Panamá.	GEF	NIM	2011-2015	62%	61%	46%	796,986.49	1.3%

Área Temática y Proyectos Vinculados	Fuentes de financiamiento	Modalidad de Implementación (NIM O DIM)	Duración del Proyecto	% Ejecutado sobre lo Asignado por Año			Monto ejecutado durante todo el período	% Correspondiente al Monto Ejecutado Sobre el Total De ejecución de todo el Programa
Programa Conjunto de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones provenientes de Deforestación y de Degradación de los bosques (ONU REDD) (FAO, PNUMA, PNUD)	ONUREDD	DIM	2011-2015	77%	41%	46%	1,323,199.58	2.1%
Promoción de la aplicación en Panamá del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a Recursos Genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de su utilización	GEF (Fondo Nagoya)	DIM	2012-2015	--	30%	51%	427,162.60	0.7%
Eliminación de HCFC	FMPM (Protocolo Montreal)	NIM	2012-2015	--	88%	60%	202,107.35	0.3%
	Monto Total ejecutado durante todo el período (2012 a Julio 2014)						62,691,428.33	100%

0

Anexo III. Principales documentos consultados

Términos de referencia de la Evaluación

Documentos Políticos y Programáticos Nacionales

- ✓ Plan de Gobierno 2009 – 2014
- ✓ Plan de Gobierno 2014 - 2019

Documentos Programáticos Oficiales del PNUD

- ✓ Country Programme Document 2012 - 2015
- ✓ Country Programme Action Plan 2012 - 2015
- ✓ UNDAF Panamá 2012 – 2015
- ✓ Integrated Work Plan 2013

Informes Oficiales de Avance y otros Documentos Corporativos del PNUD

- ✓ UNDP Strategic Plan 2014 - 2017
- ✓ Results Oriented Annual Report (ROAR) 2012 y 2013
- ✓ Partner Survey 2012
- ✓ Guía del PNUD para Evaluaciones de Efecto. Diciembre 2011.
- ✓ Revisión Anual del UNDAF, Abril 2014.

Otros documentos del PNUD

- ✓ Listado de Proyectos por área con Presupuesto y Ejecución (reconstruido en consulta con la Oficina de PNUD Panamá)
- ✓ Prodocs de proyectos seleccionados
- ✓ Fichas de Proyectos (una ficha pro cada proyecto incluido en el listado)
- ✓ Notas Informativas (Briefs):
 - Contexto Socioeconómico
 - Barro Blanco
 - Situación de los Pueblos Indígenas en Panamá
 - Programa Conjunto ONUREDD – Relación con la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas.
- ✓ Plan de Transformación PNUD Panamá, Octubre 2012 y otros documentos relacionados con la re estructuración de la oficina.
- ✓ Caracterización del Contexto Socio Económico de Panamá, Martin Fuentes B.
- ✓ Cartas de Acuerdo entre PNUD Panamá y RSCLAC para programa de capacitación y asistencia técnica en enfoque de género y GBR.

Otras Evaluaciones y Estudios consultados

- ✓ ACP, Estudio sobre la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá.
<http://micanaldepanama.com/nosotros/cuenca-hidrografica/estudios/>
- ✓ Banco Interamericano de Desarrollo, Evaluación del Impacto de Corto Plazo de SENACYT en la Innovación de las Empresas Panameñas. Gustavo Crespi Galileo Solís Ezequiel Tacsir, , Abril 2011
- ✓ Banco Interamericano de Desarrollo, Evaluación Comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de Tierras. Panamá, Estudio de Caso n.3., Febrero 2014.

- ✓ MDG-F, Informe de Evaluación Final del Programa Conjunto: *Incorporación de Medidas de Adaptación al Cambio Climático en el Manejo de los Recursos Naturales en dos Cuencas Prioritarias de Panamá*, Onestini M, y Huertas Diaz, O. Marzo 2012
- ✓ MDG-F, Informe de Evaluación Final del Programa Conjunto: *Red de Oportunidades para Familias Pobres*, Rausch, A. Junio 2013
- ✓ MDG-F, Informe de Evaluación Final del Programa Conjunto: *Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá, Hacia la Construcción de una Cultura de Paz*. Arbulú, A. Marzo 2013.
- ✓ OTSCORP, SA Evaluación Final Externa Programas de Desarrollo Sostenible en Chiriquí, Bocas del Toro, Colón y Provincias Centrales.. Enero 2012.
- ✓ PNUD, Informe Informe Entrevistas sobre el Consejo de Concertación Nacional para el Desarrollo, Alvaro García, Abril 2014
- ✓ PNUD, Informe Final Del Proceso De Revisión, Actualización Y Priorización De Los Acuerdos De La Concertación Nacional Para El Desarrollo
- ✓ PNUD, La Incidencia del PNUD en el Desarrollo de Políticas Sociales en Panamá, 2007-2011, Evaluación de Efecto., Claudia Pineda Agosto 2011.
- ✓ PNUD-INADEH, Informe Final de Evaluación, *Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Formación y Capacitación del Capital Humano - Fase II*. Arenas, N.H. Diciembre 2011.
- ✓ Secretariado ONU-REDD, Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá, Informe de Evaluación de Medio Término. Agosto 2013.

Anexo IV. Listado de Personas Consultadas

A continuación se presenta el listado de personas consultadas por tipo de actor y orden alfabético

PNUD

- Abel Galvez, Oficial de Finanzas
- Annie Ramos, Asociada de Programas
- Edith Castillo, Coordinadora Proyecto de Seguimiento a ODM
- Fernando Jiraldo del Castillo, DRR
- Gisele Didier, Oficial de Programa
- Gloria Manzotti, Oficial de Programa
- Harry Brown Coordinador Grupos Vulnerables y Tribunal Electoral
- Iñaki de Francisco, Coordinador tema indígena.
- Jose Manuel Perez, Oficial de Programa
- Kim Bolduc, RR hasta marzo 2013.
- Luis Ho, jefe de Operaciones
- Martin Fuentes Besoian, Equipo de Desarrollo Humano
- Martin Santiago, RR.
- Massimo Lorenzato, Oficial de Programa
- Santiago Carrizosa, GEF/PNUD

Contrapartes Nacionales y Beneficiarios

- Amira Barsallo, CONADES
- Anita Mong, Ex Jefa de Gabinete del Ministerio de Comercio e Industrias
- Carlos H. Díaz D. Tribunal Elecotral, Director del Centro de Estudios Democráticos.
- Carlos Vargas, Productor De Café del área de la cuenca del Canal.
- Danna Harrick, Ex Secretaria Ejecutiva de CONADES
- Edwin Ramírez, Antiguo Presidente de los Comité Local Consultivo del Programa de Darién
- Elza Martínez, Presidenta Del Consejo Consultivo De La Sub Cuenca Ciri Trinidad, en el área de la Cuenca del Canal.
- Enrique Lau, Director de Planificación de la Universidad de Panamá.
- Erik Limnia, Secretario Instituto investigación y desarrollo de Guna Yala y analista de políticas sociales del congreso de desarrollo social
- Jaime Jácome, Secretario Ejecutivo de la Concertación Nacional
- Johanattan del Rosario, Asesor del Presidente de la República actualmente en cargo.
- Juan Carlos Reynardus, Cámara de Comercio Industria y Agricultura, Coordinador de la Unidad de Cabildeo y Seguridad Ciudadana
- Juan Lu, Consejo Nacional de Jóvenes
- Kathya Camargo, Analista Administrativo, División De Ambiente, Autoridad del Canal de Panamá.
- Luis de Gracia, Ministerio de Desarrollo Social

- Manuel Ferreira, Cámara de Comercio Industria y Agricultura, Director de Asuntos Económicos y Asesoría a los Miembros
- Manuel Zambrano, ex Director de la Oficina de Seguridad Integral
- Marcia de Alvarado, Secretaria Técnica de Modernización, Organo Judicial
- Melquiades Jaen, Gandero del área de la cuenca del Canal
- Mónica Delgado, Ministerio de Desarrollo Social
- Omar Estupiñan, Líder comunitario en el tema del Agua.
- Orlando Osorio, CONADES
- Rafael Zúñiga, Cámara de Comercio Industria y Agricultura
- Raul E. Fletcher, M. Coordinador Proyecto catastro y Titulación
- Roberto Lino Pacheco, Asesor Legal de la Dirección General de Políticas Indígenas del MINGOB.
- Samuel Rivera, Secretario General del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
- Valdez Escoffery, Magistrado, Tribunal Electoral
- Yadira Adames, Subdirectora INEC
- Yaritza I. Espinosa, M. Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, Jefa del Departamento de Investigaciones Académicas.

Agencias ONU y otros actores de la cooperación internacional

- Alma Jenkins Acosta, UNICEF, Especialista en Planeación y Evaluación
- Itziar González, AECID, Responsable de Programa
- José de la Fuente Costales, AECID, Responsable de Proyectos, Cooperación Multilateral
- Laura Flores, UNFPA, Representante Adjunta
- Rodrigo Coloane, BID.

Anexo V. Guías de Entrevistas

a) Punteo de temas para entrevistas semi-estructuradas con actores nacionales

Fecha:

Nombre do Entrevistado-a:

Institución:

Cargo:

Introducción

Sobre que temas y desde que posición Usted ha interactuado con el PNUD o conoce el que hacer de la organización?

1. PERTINENCIA

- ✓ Percepción sobre la pertinencia del Programa de cara a las prioridades nacionales y capacidad de adaptarse y responder a nuevas demandas
- ✓ Se aprovechó o se perdieron oportunidades coyunturales?
- ✓ algún ejemplo?
- ✓ Percepción sobre la coherencia interna a la cartera de proyectos del PNUD y complementariedad entre sus intervenciones.
- ✓ algún ejemplo?
- ✓ Percepción sobre aplicación de enfoques de género y multiculturalidad y participación de grupos vulnerables en el diseño del programa y proyectos.
- ✓ algún ejemplo?

- ✓ Percepción sobre la coherencia del SNU en su conjunto y complementariedad de las intervenciones en el marco de las prioridades nacionales.

2. EFICIENCIA

- ✓ Percepciones sobre la eficiencia del PNUD en términos de:
 - cobro de costos administrativos
 - agilidad de procesos administrativos, tiempos de transacción para procesos de pago y entrega puntal de insumos
- ✓ b) como valoraría estos aspectos en comparación con las Instituciones nacionales y con otras organizaciones internacionales presentes en el País?
- ✓ c) Existen factores externos al PNUD que han incidido en la eficiencia y ritmos de implementación?

3. Eficacia

- ✓ Percepción sobre cambios positivo o negativos en las áreas de desarrollo en las que el PNUD intervino y que el entrevistado conoce.
- ✓ algún ejemplo?
- ✓ Conocimiento y valoración de los productos de conocimiento del PNUD
- ✓ Son de buena calidad? Las instituciones nacionales han participado de su concepción y producción? Se han generado externalidades en términos de capacidades de recopilación y análisis de información? Los productos Han sido utilizados? Por quien? De que manera?
- ✓ Algún ejemplo?
- ✓ Percepción sobre lo roles que el PNUD ha jugado o esta jugando en el país, por ejemplo: 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?
- ✓ Algún ejemplo?
- ✓ Percepción sobre el valor agregado del PNUD en sus distintos roles y tipos de intervención
- ✓ Algún ejemplo?
- ✓ Sabe algo de los mecanismos y herramientas de monitoreo del PNUD? Proporcionan información útil y a tiempo para la toma de decisiones estratégicas?
- ✓ Algún ejemplo?

4. Sostenibilidad

- ✓ percepción sobre la apropiación nacional de los procesos impulsados desde PNUD.
- ✓ Algún ejemplo?
- ✓ Percepción sobre existencia de voluntad política, capacidad técnica y recursos para que continúen sin el apoyo del PNUD.
- ✓ Algún ejemplo?

QUIERE HACER ALGUNA OBSERVACION ADICIONAL A LOS PUNTOS TRATADOS?

TIENE ALGUNA SUGERENCIA O RECOMENDACIÓN DE CARA A LA NUEVA COYUNTURA POLITICA DEL PAIS?

b) Punteo de temas para entrevistas semi-estructuradas con personal de PNUD

Fecha:

Nombre do Entrevistado-a:

Área temática:

Cargo:

Introducción

Las entrevistas se centrarán en el que hacer de toda el área temática, con especial énfasis en los proyectos seleccionados. Por lo tanto las entrevistas deberán ser moduladas acorde a las especificidades de cada área temática.

1. PERTINENCIA

- ✓ Análisis de la estrategia de área y de los criterios que han guiado la identificación de los proyectos en marcha en el área temática.
- ✓ Existen documentos programáticos que articulan la estrategia de área?

- ✓ Percepción sobre la pertinencia del Programa de cara a las prioridades nacionales y capacidad de adaptarse y responder a nuevas demandas

- ✓ Se aprovechó o se perdieron oportunidades coyunturales?

- ✓ algún ejemplo?

- ✓ Complementariedad interna al SNU en el marco del UNDAF
- ✓ Algún ejemplo

- ✓ Transversalización de enfoques de género y multiculturalidad y participación de grupos vulnerables en el diseño del programa y de los proyectos.

- ✓ algún ejemplo?

- ✓ Percepción sobre la coherencia del SNU en su conjunto y complementariedad de las intervenciones en el marco de las prioridades nacionales.

- ✓ Proceso de alineación con el nuevo plan estratégico. Cambios más significativos. Ventajas que puedan percibirse al momento.
- ✓ Ejemplos?

2. EFICIENCIA

- ✓ Percepciones sobre la eficiencia del PNUD en términos de:
 - cobro de costos administrativos
 - agilidad de procesos administrativos, tiempos de transacción para procesos de pago y entrega puntal de insumos

- ✓ Como valoraría estos aspectos en comparación con las Instituciones nacionales y con otras organizaciones internacionales presentes en el País?

- ✓ Existen factores externos al PNUD que han incidido en la eficiencia y ritmos de implementación?

3. EFICACIA

- ✓ Cambios más significativos o efectos emergentes en su área temática (que sean realísticamente relacionables con las acciones de PNUD)
 - algún ejemplo?
- ✓ Principales contribuciones del PNUD a estos cambios
 - Ejemplos?
- ✓ Principales desafíos encontrados y ámbitos en los cuales se puede mejorar.
 - Ejemplos?
- ✓ análisis de factores externos que han incidido o pueden incidir en la eficacia
- ✓ Valoración de los productos de conocimiento del PNUD
 - Las instituciones nacionales han participado de su concepción y producción? Se han generado externalidades en términos de capacidades de recopilación y análisis de información? Los productos han sido utilizados? Por quien? De que manera?
 - Algún ejemplo?
- ✓ Análisis lo roles que el PNUD ha jugado o esta jugando en el país, por ejemplo: 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?
 - Algún ejemplo?
- ✓ Percepción sobre el valor agregado del PNUD en sus distintos roles y tipos de intervención
- ✓ Algún ejemplo?
- ✓ Utilidad y uso de los mecanismos y herramientas de monitoreo del PNUD (incluyendo los requerimientos de la sede)
 - Proporcionan información útil y a tiempo para la toma de decisiones estratégicas?
 - Evidencia de documentos de análisis a nivel de área o de proyecto y de uso de los mismos

4. Sostenibilidad

- Medidas tomadas para tratar de garantizar la sostenibilidad de las intervenciones y de los resultados logrados?
- Percepción sobre la apropiación nacional de los procesos impulsados desde PNUD.
- ✓ Algún ejemplo?
 - Percepción sobre existencia de voluntad política, capacidad técnica y recursos para que los procesos puedan continuar bajo el liderazgo y la responsabilidad de las instituciones nacionales.
- ✓ Algún ejemplo?

III Punteo de temas para entrevistas semi-estructuradas con otras Agencias ONU

Fecha:

Nombre do Entrevistado-a:

Área temática:

Cargo:

Intro: Sobre que temas o proyectos ha usted interactuado más con el PNUD?

1. PERTINENCIA

- ✓ Pertinencia y focalización del programa del PNUD en el marco de las prioridades nacionales y e UNDAF

Ejemplos?

2. EFICIENCIA

- ✓ Eficiencia de PNUD en términos de:
 - cobro de costos administrativos
 - agilidad de procesos administrativos, tiempos de transacción para procesos de pago y entrega puntal de insumos
- ✓ b) como valoraría estos aspectos en comparación con las Instituciones nacionales y con otras organizaciones internacionales presentes en el País, incluyendo agencias ONU?
- ✓ c) Existen factores externos al PNUD que han incidido en la eficiencia y ritmos de implementación?

3. EFICACIA

- ✓ Principales efectos en las áreas de intervención.
 - Ejemplos?
- ✓ Principales contribuciones del PNUD, aciertos y desaciertos.
 - Ejemplos?
- ✓ Roles más estratégicos y valor agregado de PNUD : 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?

Algún ejemplo?

- ✓ Valoración de los productos de conocimiento del PNUD o del SNU (Informe DH, ODM otros..)
Las instituciones nacionales han participado de su concepción y producción? Se han generado externalidades en términos de capacidades de recopilación y análisis de información? Los productos han sido utilizados? Por quien? De que manera?

- ✓ Monitoreo conjunto: mecanismos y herramientas existentes, utilidad y uso de los mismos.

4. SOSTENIBILIDAD

- ✓ Percepción sobre la apropiación nacional de los procesos impulsados desde PNUD.
Algún ejemplo?

- ✓ b) Percepción sobre existencia de voluntad política, capacidad técnica y recursos para que los procesos puedan continuar bajo el liderazgo y la responsabilidad de las instituciones nacionales.

Algún ejemplo?