

INFORME FINAL

**EVALUACIÓN DEL MARCO DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
PANAMÁ 2012-2015**

Marisa Weinstein
Evaluadora

Santiago, octubre de 2014

Descargo de responsabilidad

Esta evaluación ha sido solicitada y financiada por la Oficina del Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. Las opiniones expresadas en este informe son las de la consultora externa y en ningún caso debe considerarse que representan las de esta organización. Cualquier error u omisión es responsabilidad de la autora.

Contenido

LISTADO DE ACRÓNIMOS	4
RESUMEN EJECUTIVO	5
I. INTRODUCCION	7
Antecedentes y Contexto País	7
Contenidos del Informe	9
II. DESCRIPCIÓN UNDAF	9
III. PROPÓSITO Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	11
IV. METODOLOGIA.....	12
1. Marco teórico-metodológico	12
2. Criterios de Evaluación.....	14
3. Técnicas de recolección de información	14
4. Limitaciones de la evaluación	15
III. HALLAZGOS.....	16
1. Pertinencia	16
2. Eficacia	18
3. Eficiencia	22
4. Sostenibilidad	23
IV. CONCLUSIONES.....	24
V. RECOMENDACIONES	27
VI. LECCIONES APRENDIDAS	29
ANEXOS.....	31
ANEXO 1. TÉRMINOS DE REFERENCIA.....	31
ANEXO 2. MATRIZ DE RESULTADOS UNDAF 2012-2015	38
ANEXO 3. MATRIZ DE EVALUACIÓN	48
ANEXO 4. PAUTAS DE ENTREVISTAS	52
ANEXO 5. LISTADO DE INSTITUCIONES ENTREVISTADAS.....	55
ANEXO 6. LISTADO DE DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA REVISADA	56

LISTADO DE ACRÓNIMOS

ACP	Análisis Complementario de País
AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONAVIH	Consejo Nacional para la Prevención y Control del Virus de Inmunodeficiencia Humana
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MINSA	Ministerio de Salud
MINSEG	Ministerio de Seguridad
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MOP	Ministerio de Obras Públicas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS/OPS	Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
STGS	Secretaría Técnica del Gabinete Social
UNCT	Equipo País (por sus siglas en inglés)
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
UNEG	Grupo de las Naciones Unidas para la Evaluación (por sus siglas en inglés)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de la presente evaluación fue determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia y la coherencia en la prestación de apoyo del Sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales de desarrollo y necesidades, expresada en el Marco de Asistencia para el Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés) para el periodo 2012-2015, con miras a identificar aprendizajes y proponer mejoras en el nuevo ejercicio de programación conjunto y contribuir a que sea más eficaz y eficiente. También se recogen lecciones aprendidas y se proponen recomendaciones para fortalecer el desempeño general del trabajo conjunto de las agencias de las Naciones Unidas y su apoyo al país.

Los principales usuarios de la evaluación son el Equipo de País del Sistema de las Naciones Unidas (SNU), el Gobierno de Panamá, donantes y socios de sociedad civil que apoyan los programas del Sistema y su enfoque general es de carácter consultivo y centrado en la utilización, diseñado de acuerdo a las normas, estándares y código de ética del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

La metodología se ha basado, por una parte, en el análisis documental de informes anuales, revisiones anuales del UNDAF, evaluaciones de programas y documentos relacionados que fue entregada por la Oficina del Coordinador Residente y las agencias del país. Del mismo modo, contó con la revisión de programaciones de UNDAF anteriores y sus respectivas evaluaciones así como también con los informes de los grupos interagenciales que funcionan actualmente en el país. Por otra parte, se realizaron 38 entrevistas a 32 agencias y actores involucrados. La información fue triangulada tanto en la fase de recolección como en la fase de análisis, lo que permitió validarla a través de referencias cruzadas entre las distintas fuentes de información y las distintas percepciones y juicios evaluativos de las personas entrevistadas.

No obstante, la evaluación también tiene limitaciones por razones de contexto, en tanto el reciente cambio de gobierno significó un cambio de autoridades y la dificultad de poder entrevistar a las personas que fueron las contrapartes durante la mayor parte de la implementación del UNDAF y así contar con la opinión del principal socio del SNU. Del mismo modo, se enfrentaron dificultades en relación a la disposición de información respecto de la ejecución de las iniciativas y especialmente respecto de la presupuestaria, lo que ha redundado en limitaciones para la formación de un juicio global sobre los criterios de eficacia y eficiencia. Además, la duración de la evaluación no ha permitido incluir instrumentos cuantitativos de recolección de información sobre muestras más amplias del conjunto de actores implicados ni sobre los impactos que se puedan haber logrado. De todas maneras, con la disposición de todos los actores contactados para dar su opinión y la documentación existente se ha intentado llevar a cabo un proceso evaluativo riguroso y que aporte elementos para el próximo UNDAF.

El UNDAF 2012-2015 concentra las acciones de cooperación del SNU en cuatro ejes estratégicos que las partes consideraron decisivos para el desarrollo del país y en los cuales se identificó que el Sistema de las Naciones Unidas tiene experiencia comprobada y su apoyo presenta ventajas comparativas. Toma en consideración las prioridades establecidas en el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014. El último año de implementación del UNDAF coincide con las elecciones de autoridades en el país, por lo que el UNDAF que se desarrolle para el próximo período tomará en cuenta el programa de gobierno electo en el presente año.

Estos ejes estratégicos son los siguientes:

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

Dentro de los ejes estratégicos, se identificaron diez efectos directos que se esperan alcanzar durante el período y se programó un presupuesto inicial de US\$ 200. 725.686. Para lograr estos efectos, el SNU considera la alianza con socios estratégicos que se identifican en la Matriz de resultados y que pertenecen tanto al ejecutivo (a nivel nacional y local), como al legislativo, el sector judicial, otros organismos autónomos, así como también a diversas organizaciones de la sociedad civil (ONG, universidades, organizaciones de Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, jóvenes, mujeres).

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

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

Para analizar la implementación del UNDAF 2012-2015 en Panamá, existen dos elementos de contexto que son necesarios de tener en cuenta: por una parte, el programa de gobierno que debía vincularse con la programación conjunta, tenía un fuerte énfasis en el crecimiento económico y un menor énfasis en el desarrollo social. Ello mermó la relación entre el SNU y su principal socio estratégico, toda vez que no se reconocía el valor del aporte de las Naciones Unidas a la agenda de desarrollo así planteada. El segundo elemento que le otorga particularidad al país es la cualidad heterogénea de las agencias, fondos y programas que combinan diversos alcances de sus mandatos, pero que en conjunto tienen una gran presencia en el país. Ello se traduce en potenciales fortalezas respecto de contar con recursos humanos y servicios especializados, pero representa limitaciones para armonizar la gestión directa y pertinente de cara a los problemas y retos propios del país.

Estas cualidades particulares se suman al carácter de Panamá como país de renta media, lo que requiere visualizar las ventajas comparativas del Sistema de Las Naciones Unidas en función de los desafíos que presenta el nivel de desarrollo del país. La contribución de Las Naciones Unidas no se vincula con el aporte financiero que pueda canalizar, sino fundamentalmente con asistencia técnica de alto nivel, el conocimiento de experiencias comparadas y buenas prácticas que puedan inspirar sus propias soluciones frente a estos problemas, el establecimiento de instancias de diálogos para el establecimiento de acuerdos estratégicos entre diversos actores en asuntos de interés públicos de alta complejidad y el advocacy para la plena vigencia de los derechos humanos según los estándares aprobados por las Naciones Unidas en relación a vulnerabilidades particulares. Esta situación que afecta la presencia y acción de cada una de las agencias del país, desafía también al Sistema en un contexto donde todavía los actores esperan el apoyo financiero.

Estas consideraciones iniciales marcan el desempeño del UNDAF en el período, toda vez que tanto la documentación revisada como las opiniones recogidas en las entrevistas realizadas, dan cuenta de limitaciones para la ejecución de iniciativas y de contribución a los logros esperados del desarrollo. No obstante, al revisar las acciones realmente implementadas es posible observar avances en términos del aporte a la plena vigencia de los derechos humanos de grupos tradicionalmente excluidos, como los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes. Sin duda, estas acciones pueden aportar a delinear las temáticas para el próximo período.

En relación al trabajo interagencial, se observan diversas dificultades, derivadas ellas también de los aspectos de contexto señalados más arriba que se unen a las tradicionales barreras para el trabajo interagencial provenientes de factores estructurales de conformación de las agencias de la ONU. En este sentido, vale la pena rescatar el esfuerzo de planificación y evaluación conjunta entre dos agencias pues ello puede dar luces de cómo enfrentar un contexto complejo y con recursos limitados.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones señaladas se encuentra una mirada esperanzada entre los actores, de cara a un contexto más favorable en la vinculación con el gobierno y en el aprendizaje de las agencias para mejorar el trabajo conjunto.

En este contexto, se proponen recomendaciones que contribuyan a: fortalecer el trabajo en equipo y los mecanismos de coordinación al interior del SNU, de manera que contar con una base organizativa integrada que dé sustento a las iniciativas que se puedan comprometer; a identificar las temáticas que se constituyan en las prioridades del próximo período; a consolidar el proceso de programación conjunta y en particular el sistema de seguimiento; y, finalmente, robustecer la vinculación con el gobierno para la implementación del próximo UNDAF de modo que la contribución esperada para el desarrollo humano del país sea más eficaz.

I. INTRODUCCION

Antecedentes y Contexto País

La presente evaluación aplica al Marco de Cooperación para el Desarrollo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Panamá 2012-2015 (UNDAF, por sus siglas en inglés), firmado por el Gobierno de Panamá, a través del Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Relaciones Exteriores y el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en septiembre de 2011¹.

Panamá tiene una población estimada a 2013 de 3.850.735 habitantes, de los cuales el 50.2% son hombres y el 49.8% mujeres². En la provincia de Panamá reside casi el 52% de la población total del país debido a que allí se encuentran las mayores oportunidades laborales y de acceso a los servicios fundamentales para obtener una mejor calidad de vida. Ello se combina también con la alta concentración urbana que representa un 66,4% del total de la población³. Es de destacar en esta situación que las mujeres representan el 50.9% de la población urbana, mientras que en las rurales son el 47.6%, debido a que migran del campo a las ciudades en mayor proporción en busca de oportunidades laborales.

Cabe mencionar que Panamá se encuentra en plena transición demográfica, es decir, forma parte del grupo de países con natalidad moderada y mortalidad moderada o baja, lo que se traduce en un crecimiento poblacional menor del 2% anual que, a su vez, conlleva un cambio en la estructura de la población. Dicho cambio se observa en los resultados de los Censos Nacionales de Población que, en las últimas décadas, han permitido identificar una reducción de la proporción de la población menor de 15 años, que pasó de 34.9% en 1990 a 29.2% en 2010, mientras que la población mayor de 65 años aumentó de 5.2% en 1990 a 7.4% en 2010. El grupo poblacional más extenso es el de 15 a 29 años, que representa 26% del total.

Por otra parte, la población en edad de trabajar (15 años y más), registró un incremento, pasando del 59.9% en 1990 a 63.4% en 2010. Por ello, cuenta con el denominado “bono demográfico” que constituye un momento particular para el establecimiento de políticas públicas que permitan fortalecer los niveles de bienestar de la población. Este aumento relativo de la población en edades potencialmente activas, con posibilidades de contribuir al incremento de las tasas de crecimiento económico y de los niveles de bienestar de la población, se conoce como bono demográfico. El mismo podría potenciar el impacto de las políticas públicas dirigidas a mejorar las oportunidades de acceso a empleo, y la implementación de otras políticas que benefician a la población, principalmente a la que no cuenta con ingresos adecuados o estables para cubrir las necesidades básicas. Asimismo, contar con un estrato poblacional tan amplio en el grupo de edad de 15 a 29 años (25.0%), evidencia la necesidad de incorporar el enfoque de derechos y de actores protagónicos de este segmento a las políticas, programas y proyectos del Estado. Por otro lado, el incremento de la esperanza de vida conlleva el aumento de la población de 65 años y más, lo que a su vez ampliará la demanda de servicios de atención y de salud especializada, de centros de esparcimiento e infraestructura pública adecuada, entre otros. Este cambio poblacional hace necesario ampliar la cobertura de la seguridad social, ya que el 28.2% de la población (el 32.7% de los hombres y el 23.9% de las mujeres de 65 años y más), declaró no estar afiliado al sistema de seguridad social, lo que significa que no es asegurado directo, pensionado o jubilado, ni beneficiario.

Panamá cuenta con un Índice de Desarrollo Humano de 0,765 en 2014, ubicándose en el lugar 65 a nivel mundial y el más alto en Centro América, lo que significa un alza de 2 lugares en este ranking en relación a la medida anterior⁴ y ser considerado como un país de desarrollo humano alto. El ingreso per cápita es de US\$16.379.

Estos buenos resultados se deben en parte al importante crecimiento de la economía en los últimos años, particularmente desde el año 2010 (10.9% en el año 2011 y 10.8% en 2012). Los principales factores que contribuyeron con el crecimiento económico de este período fueron el auge de la construcción; el transporte y las comunicaciones; el turismo; la expansión del crédito bancario, que incide en el consumo privado; y el aumento sostenido de las exportaciones de bienes y servicios.

¹ Las agencias, fondos y programas que firmaron el UNDAF son: ACNUR, FAO, FIDA, OACNUDH, OIM, OIT, ONUMUJERES, ONUDI, ONUSIDA, OPS/OMS, PMA, PNUD, PNUMA, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNODC, UNOPS.

² Contraloría General de la República, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), (2012) Proyecciones de la población de la República, Estimaciones de la Población Total, por sexo y edad, Boletín N° 13. En: Gobierno de Panamá, ONU Panamá (2014), Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuarto Informe de Panamá, Panamá.

³ Los datos que se presentan a continuación están tomados de Gobierno de Panamá, ONU Panamá (2014), Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuarto Informe de Panamá, Panamá.

⁴ Estos datos y los que se refieren a continuación sobre IDH están tomados del sitio web del PNUD sobre reportes de Desarrollo Humano, <http://hdr.undp.org/es/data>

Ello se ha traducido también en logros importantes en relación a la baja sostenida de la pobreza y el desempleo en el país. De hecho, durante el período 2001-2013, la tasa de desocupación disminuyó de 14.0% en el 2001 a 4.1% en el año 2013. Vale mencionar que el sector terciario de la economía crea empleos para el 65 % de los ocupados; dichos empleos están ligados principalmente a actividades originadas en el comercio. Los sectores secundario y primario generan el 18.3% y el 16.7% del total de ocupados, respectivamente. La pobreza general, en tanto, ha disminuido desde 42.1% en el año 1991 a 26.5% en el 2012; el decrecimiento que muestra la pobreza extrema es de 26.0% en 1991 a 11.1% en 2012; mientras que la pobreza no extrema ha descendido de 16.2% en 1991 a 15.4% en el 2012.

No obstante y tal como señala el UNDAF⁵ y la Estrategia Nacional de Desarrollo, estas buenas cifras esconden grandes desigualdades. Es así como las mujeres siguen postergadas en varias dimensiones de la vida nacional, como lo muestra el siguiente cuadro respecto del Índice de Desigualdad de Género:

Índice de Desigualdad de Género		Razón de Mortalidad Materna	Razón de Nacimientos en Adolescentes	Proporción de escaños en el Parlamento	Población con algún nivel de educación secundaria		Tasa de Participación en la fuerza laboral			
					% 25 años y más		% 15 años y más			
Valor	Ranking	Muertes por 100.000 nacidos vivos	Nacimientos por 1.000 mujeres entre 15 y 19 años	% Ocupados por Mujeres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres		
IDH	País	2013	2013	2010	2010/2015	2013	2005-2012	2005-2012	2012	2012
65	Panamá	0,506	107	92	78,5	8,5	63,5	60,7	49,0	81,9
	América Latina y el Caribe	0,416	—	74	68,3	25,3	53,3	53,9	53,7	79,8
	Mundo	0,450	—	145	47,4	21,1	54,1	64,2	50,6	76,7

Del mismo modo, se observa aún una desigual distribución del ingreso. Las disparidades se evidencian al observar la diferencia entre la proporción de los ingresos que recibe el 20% más rico respecto a la que recibe el 20% más pobre. En el año 1991, el quintil más pobre de la población recibía el 1.2% de los ingresos y el quintil más rico el 60.4%; para el año 2012 se refleja una mejoría en el quintil más pobre (3.0%), que logró duplicar la proporción de ingresos, en tanto que el quintil más rico recibe 56.4%

En relación al origen étnico, persisten graves situaciones de desigualdad que les afecta. Según el Censo de 2010, el 12.3% declaró pertenecer a alguna etnia indígena, mientras que el 9.2% se autoidentificó como afrodescendiente. En lo que refiere a pobreza, cuando se analizan los datos del año 2012 a nivel de provincias y comarcas indígenas, se observa una gran desigualdad entre las provincias de Los Santos (2.6%), Panamá (2.8%), Colón (3.9%) y Herrera (4.7%) que presentan proporciones menores al 5% de la población con un ingreso diario inferior a 1 balboa, y las comarcas Emberá (40.3%), Guna Yala (46.1%) y Ngäbe Buglé (68.9%), cuyos porcentajes son mayores a 40%. Ello también se puede observar respecto del IDH, donde los índices de desarrollo humano más bajos del país los tienen las comarcas Guna Yala (0.523), Emberá (0.568) y Ngäbe-Buglé (0.499), así como las provincias de Darién (0.639) y Bocas del Toro (0.668). La combinación de bajos ingresos y menor inversión pública, colocan a la población de las comarcas indígenas en situación de vulnerabilidad. Respecto de las y los afrodescendientes, existe falta de información que permita dar cuenta de manera más precisa respecto de su situación.

Respecto de la gobernabilidad del país, el Análisis Complementario de País⁶ da cuenta que la consolidación de los procesos electorales en el país ha sido exitosa y que su sistema electoral funciona adecuadamente. Sin embargo, presenta desafíos en materia de representación de la diversidad social, de género, étnica y geográfica para superar el patrón de inequidad que se observa a nivel socio-económico. Por otra parte, al igual que en otros países de la región, la confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas no es alta y la participación ciudadana es escasa tanto por la falta de apertura del sector público como por la debilidad de la sociedad civil. La gestión pública está altamente centralizada y presenta dificultades en su eficacia y eficiencia.

⁵ Sistema de las Naciones Unidas en Panamá (2011), Marco de Cooperación para el Desarrollo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Panamá 2012 -2015

⁶ Sistema de las Naciones Unidas en Panamá (2011), Análisis Complementario de País.

En relación a la sostenibilidad ambiental, el informe ya citado señala que el deterioro socioambiental se ha incrementado en el país. Ello se debe a múltiples causas y más allá de ello evidencia que el desarrollo económico no ha incorporado suficientemente la preocupación por el cuidado del medio ambiente como parte de las estrategias que lo impulsan.

Por otra parte, diversos actores han manifestado la preocupación por problemas crecientes de seguridad ciudadana, con el aumento de las tasas de homicidios, femicidios y violencia de género.

En este marco, el Informe Final del proceso de revisión, actualización y priorización de los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo señala que además de reducir los desequilibrios regionales que se traducen en la concentración de inversiones y de la actividad económica en la capital, el país enfrenta el desafío de fortalecer la institucionalidad, promoviendo el buen gobierno, la transparencia y rendición de cuentas, la descentralización y primordialmente un sistema de administración de justicia que atienda por igual a toda la población. El fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana se identifica como un componente esencial de la gobernabilidad el país y del fortalecimiento de la democracia⁷.

Contenidos del Informe

El presente Informe Final presenta el marco conceptual y metodológico de la evaluación, las técnicas utilizadas para recolectar y procesar la información, los principales hallazgos, conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas. Se incluyen además, una serie de anexos con los Términos de Referencia, la Matriz de resultados del UNDAF 2012-2015, la Matriz de evaluación, las pautas de entrevistas, el listado de instituciones consultadas, así como la documentación revisada.

II. DESCRIPCIÓN UNDAF

El UNDAF 2012-2015 concentra las acciones de cooperación del SNU en cuatro ejes estratégicos que las partes consideraron decisivos para el desarrollo del país y en los cuales se identificó que el Sistema de las Naciones Unidas tiene experiencia comprobada y su apoyo presenta ventajas comparativas. Toma en consideración las prioridades establecidas en el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014. El último año de implementación del UNDAF coincide con las elecciones de autoridades en el país, por lo que el UNDAF que se desarrolle para el próximo período tomará en cuenta el programa de gobierno electo en el presente año.

Estos ejes estratégicos son los siguientes:

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

Dentro de los ejes estratégicos, se identificaron diez efectos directos que se esperan alcanzar durante el período. Estos son:

Tabla N° 1
Efectos Directos por Ejes Estratégicos

Eje Estratégico	Efecto Directo
1. Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.	1.1 Panamá habrá cumplido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluyendo un esfuerzo especial en aquellos que representan mayor desafío, mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión y articulación de las entidades del gobierno y la sociedad civil, y la priorización de acciones con las regiones y grupos con mayor vulnerabilidad.
	1.2 Panamá habrá avanzado en la reducción de la pobreza y la desigualdad mediante esfuerzos articulados del gobierno, el sector privado y la sociedad civil para generar empleo

⁷ Concertación Nacional para el Desarrollo, PNUD (2014), Informe final del proceso de revisión, actualización y priorización de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, Panamá. En: http://www.concertacion.org.pa/pdf_doc/ifinal/InformeFinaldeLaConcertacion.pdf

	productivo e ingresos de trabajo que fortalezcan el desarrollo sostenible y favorezcan a los grupos en situación de vulnerabilidad.
2. Consolidación de la Democracia.	2.1. Panamá habrá logrado en el gobierno nacional y los gobiernos locales un incremento de las capacidades para formular, gestionar y evaluar con eficacia, transparencia e integralidad sus políticas públicas orientadas al desarrollo humano.
	2.2. Panamá habrá fortalecido a nivel nacional y local los espacios y mecanismos civiles y electorales de participación equitativa para incidir en la toma de decisiones.
	2.3. Panamá habrá implementado las recomendaciones formuladas en el Examen Periódico Universal (EPU) por los órganos de tratados y procedimientos especiales de protección de los Derechos Humanos, con especial atención a la Convención contra todas las formas de discriminación contra la mujer.
3. Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana.	3.1. Panamá habrá implementado a nivel nacional y local políticas y estrategias integrales de seguridad ciudadana para la prevención de las diferentes formas de violencia y para la atención y reparación de sus manifestaciones.
	3.2. Panamá habrá fortalecido las instituciones y los procedimientos del sistema de Administración de Justicia de modo que reduzcan la impunidad y garanticen la protección de los Derechos Humanos, con especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad.
4. Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático.	4.1. Panamá habrá implementado políticas de desarrollo que promuevan el uso sostenible de los recursos naturales y que reconozcan el valor económico y social de los servicios ambientales y de la conservación de la biodiversidad.
	4.2. Panamá habrá implementado políticas y programas que con participación del sector privado y la sociedad civil, promuevan el consumo y la producción sostenibles, fomentando la producción más limpia, el uso de energías renovables y la reducción de desechos y contaminantes.
	4.3. Panamá habrá reducido la vulnerabilidad al cambio climático y a las amenazas naturales, y avanzará hacia una economía con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, mediante acciones intersectoriales a nivel nacional y local para el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales.

Para lograr estos efectos, el SNU considera la alianza con socios estratégicos que se identifican en la Matriz de resultados⁸ y que pertenecen tanto al ejecutivo (a nivel nacional y local), como al legislativo, el sector judicial, otros organismos autónomos, así como también a diversas organizaciones de la sociedad civil (ONG, universidades, organizaciones de Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, jóvenes, mujeres).

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

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

El presupuesto inicial programado para la implementación del UNDAF fue de US\$ 200. 725.686, y considera recursos de las agencias, del gobierno y a movilizar por el SNU. La distribución de estos recursos por eje de resultados y por aportes de cada una de las agencias se encuentra en las siguientes tablas

⁸ Ver Anexo 2. Matriz de Resultados.

Tabla N°2
Recursos estimados por eje de resultados (USD)

	Propios	A Movilizar	Fondos de Gobierno	Total	% por Eje
Objetivos de Desarrollo del Milenio	5,413,500	17,821,000	53,460,000	76,699,500	38%
Consolidación de la Democracia	2,755,000	1,730,000	77,500,000	81,970,000	41%
Seguridad Ciudadana	1,655,000	8,261,036	1,036,000	10,952,036	5%
Sostenibilidad Ambiental	3,140,500	17,420,650	10,560,000	31,121,150	16%
Total	12,964,000	45,232,686	142,556,000	200,752,686	

Fuente: SNU Panamá, UNDAF 2012-2015

Tabla N°3
Recursos estimados por Agencia de las Naciones Unidas

Agencias	Propios	A Movilizar	Fondos de Gobierno	Total
FAO	750,000	2,950,000	-	3,700,000
FIDA	-	-	6,700,000	6,700,000
OACDHNU	15,000	70,000	-	85,000
OIEA	741,000	976,000	-	1,717,000
OIM	-	541,036	-	541,036
ONUDI	-	6,800,000	-	6,800,000
ONUMUJERES	120,000	410,000	-	530,000
ONUSIDA	-	350,000	-	350,000
OPS/OMS	2,320,000	10,650,000	-	12,970,000
PMA	408,000	400,000	-	808,000
PNUD	1,673,000	13,000,000	87,000,000	101,673,000
PNUMA	832,000	1,530,650	960,000	3,322,650
UNESCO	705,000	1,455,000	-	2,160,000
UNFPA	2,400,000	1,000,000	600,000	4,000,000
UNICEF	3,000,000	3,500,000	1,200,000	7,700,000
UNODC	-	1,600,000	1,096,000	2,696,000
UNOPS	-	-	45,000,000	45,000,000
Total	12,964,000	45,232,686	142,556,000	200,752,686

Fuente: SNU Panamá, UNDAF 2012-2015

III. PROPÓSITO Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

El propósito de esta evaluación es analizar los progresos del UNDAF 2012-2015, identificando debilidades y fortalezas en el proceso de implementación conjunta, para formular al UNCT y sus socios recomendaciones para mejorar el proceso de planificación y ejecución del UNDAF en el país.

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

1. Identificar cuál es la contribución del Sistema de las Naciones Unidas, al progreso logrado hacia los efectos y productos del UNDAF, valorando su pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad y los factores que han facilitado o limitado dicha contribución.
2. Identificar y analizar la aplicación efectiva de los principios de programación incluidos en el UNDAF, a través de la contribución de los programas y proyectos apoyados por los organismos del SNU.
3. Evaluar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación del UNDAF, su eficiencia, problemas y obstáculos.
4. Identificar las ventajas comparativas del SNU en el país para contribuir a lograr las prioridades nacionales para el desarrollo.
5. Analizar el contexto en el cual se ha desarrollado el UNDAF y revisar la pertinencia de los programas y proyectos puestos en marcha y la orientación al desarrollo de capacidades nacionales.
6. Proveer recomendaciones y extraer lecciones aprendidas durante el ciclo programático en curso, los problemas, desafíos y oportunidades, a fin de que sirvan de insumos relevantes para la formulación del siguiente UNDAF.

La evaluación se refiere al período comprendido entre el 1 de enero de 2012 al 30 de junio de 2014. Comprende el análisis del diseño del programa (documento UNDAF y matriz de resultados e indicadores), los procesos de implementación conducentes a efectos y productos, los resultados alcanzados, los resultados no esperados y los factores que han favorecido u obstaculizado la consecución de los resultados. En particular, se examina el mecanismo de gestión y articulación entre los organismos del Sistema de las NNUU y su vinculación con el gobierno y la sociedad panameña.

Los/as destinatarios/as de los resultados de la evaluación son el UNCT, los Grupos Interagenciales, organismos públicos nacionales involucrados, organizaciones de la sociedad civil vinculadas y donantes.

La evaluación está orientada por un enfoque de derechos, de igualdad de género, de interculturalidad y de gestión basada en resultados. Se realiza sobre la base de los lineamientos para la formulación del UNDAF, aprobados por el Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas⁹.

Se utilizaron los criterios estándar de la OCDE/CAD (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad) y los elementos claves relativos al diseño, la focalización y las ventajas comparativas de los organismos del SNU. Se puso especial énfasis en recoger los aprendizajes y conocimiento que los actores involucrados han desarrollado en el curso del proceso de implementación, en vistas a fortalecer los logros y aprender de las dificultades que se hayan presentado y ofrecer recomendaciones para el proceso de programación conjunta del próximo período.

IV. METODOLOGIA

1. Marco teórico-metodológico

Antes de describir los métodos y técnicas que se aplicaron en la evaluación, es relevante explicitar los principales enfoques conceptuales que orientaron su diseño. En efecto, tanto los instrumentos, las preguntas y los indicadores planteados, como el análisis de la información recogida y disponible, consideran como punto de partida:

- *Enfoque basado en los Derechos Humanos*

Desde hace algunos años, Naciones Unidas ha venido promoviendo la instalación en las políticas públicas de los países y en los programas de desarrollo, de un enfoque basado en derechos al cual se debe prestar atención en todo el ciclo de los programas/proyectos. En el marco de los debates de la eficacia de las intervenciones de desarrollo, se trata de promover la realización de los derechos humanos y mejorar las capacidades de ejercicio por parte de los titulares de los mismos.

El enfoque basado en derechos humanos no sólo propone un cambio en la orientación y en las acciones. Es central para el análisis de los problemas, para la identificación de programas/proyectos, su formulación y ejecución, incluida la dimensión de rendición de cuentas, a cuyo fin deben ser establecidos indicadores que midan su contribución a la promoción, vigencia y disfrute de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

- *Enfoque de Igualdad de Género*

⁹ UNEG (2011) Guidance on Preparing ToR for UNDAF Evaluations y Frequently Asked Questions for UNDAF Evaluations, UNEG (2011) Quality Checklist for Evaluation Terms of Reference and Inception Reports y UNEG (2011) Quality Checklist for Evaluation Reports.

El enfoque de igualdad de género refiere a observar con especial énfasis *¿cómo* las diferencias culturales en la construcción de los roles y posiciones de hombres y mujeres afectan la situación de estas últimas y generan condiciones de subordinación, y discriminación. La incorporación de este enfoque ha surgido de la necesidad de apreciar y valorar la realidad desde una perspectiva de justicia y equidad y, por consiguiente, en las labores de diseñar, implementar, evaluar programas y proyectos, valorar buenas prácticas y obtener aprendizajes. Por un lado, responde a prevenir la injusticia, la inequidad y la violencia, procurando controlar en las intervenciones los posibles efectos e impactos adversos y cuidando de no incurrir en discriminación por género; y por otro, a promover la igualdad de oportunidades con especial énfasis en el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las mujeres a través de su empoderamiento como titulares de derechos. El enfoque de género contribuye así a una más completa valoración de la intervención profundizando el alcance de los criterios como eficacia y eficiencia, el impacto, la sostenibilidad a través de un conjunto de herramientas metodológicas y analíticas que se han desarrollado en los últimos años¹⁰.

- *Enfoque Intercultural*

El enfoque Intercultural apunta a reconocer la existencia de una diversidad de culturas en las sociedades que deben convivir entre sí sobre la base del respeto a sus cosmovisiones y a los derechos humanos de sus portadores. En este marco, la emergencia en la agenda pública global de la importancia de la diversidad y la identidad ha ido acompañada del desarrollo y la universalización de los derechos económicos, sociales y culturales. Bajo estos parámetros es visible y legítima la necesidad de que los indígenas y afrodescendientes accedan de manera equitativa a una ciudadanía moderna que, como ha planteado Naciones Unidas, considere los rasgos y conductas propios que definen la identidad de la región latinoamericana. Dicha identidad está basada en múltiples y diversas identidades específicas que más que ser un obstáculo, como hasta ahora se les han mirado, ofrece amplias posibilidades de crecimiento y desarrollo para la integración y la cohesión social en los países. Para hacerse cargo de este desafío, hay que asumir un enfoque que valore las identidades étnicas y las diferencias culturales a la luz del reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de las sociedades latinoamericanas, abandonando así el paradigma negador y homogeneizador que ha caracterizado a la región¹¹. De hecho, en el caso de Panamá, es relevante considerar su carácter de país multiétnico como lo señala el Análisis Complementario de País elaborado por el SNU como base para la programación conjunta analizada. Allí se indica que 8 pueblos indígenas representan el 10% de la población total del país: Han sido creadas 5 comarcas o territorios indígenas sobre el 20% del territorio. La población afrodescendiente se estima en un 14% de la población total.

- *Marco de Gestión Basada en Resultados (GbR)*

La Gestión basada en Resultados es una estrategia de gestión según la cual todos los actores, contribuyendo directa o indirectamente a alcanzar una serie de resultados, garantizan que sus procesos, productos y servicios contribuyan al logro de los resultados esperados (productos, efectos y metas de más alto nivel o impactos). Los actores por su parte utilizan la información y evidencias sobre resultados tangibles para informar la toma de decisiones sobre el diseño, recursos y ejecución de programas y actividades así como la rendición de cuentas y elaboración de informes¹².

Para apoyar este cambio de orientación estratégica hacia el logro de resultados, se requiere un marco de evaluación sólido y coherente, que promueva el aprendizaje y la medición de tales resultados. Este marco debe ser suficientemente simple y de uso accesible de manera de permitir que sea utilizado a fin de mejorar la eficacia en sus distintas dimensiones. Es preciso considerar el planeamiento coherente y a largo plazo en torno a resultados, la construcción de alianzas para el cambio en los procesos de desarrollo y el fomento del conocimiento y el uso de la evidencia proporcionada por las evaluaciones.

¹⁰ Ver ONU Mujeres (2011). Guías de apoyo a la Evaluación. Oficina de Evaluación de ONU Mujeres. Nueva York.

http://www.unwomen.org/wp-content/uploads/2012/05/UNW_2012_8_Evaluation-Function-2011-SP.pdf.

UNEG (2012). Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación – hacia una guía del UNEG.

http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=980

¹¹ Bello, A. y M. Rangel (2002), "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe". En: Revista de la Cepal N° 76, Santiago.

¹² UNDG (2011), Manual de Gestión basada en Resultados. Una armonización de los conceptos y enfoques de GbR para fortalecer los resultados de desarrollo a nivel de país. En:

http://www.undg.org/docs/13222/2013%2010%2007%20Manual%20de%20Gesti%C3%B3n%20basada%20en%20Resultados%20Espa%C3%B1ol_Final.pdf

Es necesario recalcar que la evaluación sigue las normas, estándares y lineamientos éticos de UNEG, Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Para la operacionalización de los conceptos enunciados, la evaluación tuvo como marco orientador el “Manual para incorporar los enfoques de género y derechos humanos en la evaluación” desarrollado por este Grupo en 2012.

Es importante aclarar que, al hablar de resultados, se está dando cuenta de 3 niveles¹³:

- Productos (outputs): son los cambios en las habilidades o destrezas y capacidades de los individuos e instituciones, o la disponibilidad de nuevos productos y servicios que resultan de haber completado las actividades de una intervención de desarrollo dentro del control de la organización. Son alcanzados con los recursos provistos y dentro del periodo de tiempo especificado.
- Efectos (outcomes): representan cambios en las capacidades y comportamiento institucionales para determinadas condiciones de desarrollo que ocurren entre la finalización de los productos y el logro de las metas.
- Impactos: implican cambios en la vida de las personas. Esto puede incluir cambios en conocimientos, habilidades, comportamiento, condiciones de salud o de vida para niños, adultos, familias o comunidades. Estos cambios son efectos a largo plazo positivos o negativos en grupos de población identificables producidos por una intervención de desarrollo, directa o indirectamente, intencionada o no intencionada. Estos efectos pueden ser de naturaleza económica, socio-cultural, institucional, medioambiental, tecnológica o de otro tipo. Los impactos positivos deben tener cierta relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, objetivos de desarrollo nacionales (así como los derechos humanos reflejados en las constituciones), y compromisos nacionales hacia convenciones y tratados internacionales. Son las transformaciones a largo plazo positivas o negativas, producidas por una intervención, directa o indirectamente, buscadas o no esperadas, en el ejercicio de derechos de las y los titulares.

Los resultados que orientan el UNDAF se encuentran formulados a nivel de efectos. En este sentido, la evaluación consideró el análisis de los resultados obtenidos a partir del comportamiento de los indicadores incluidos en el marco de programación, la revisión de los diferentes productos (iniciativas y/o proyectos) declarados por las agencias como parte del UNDAF, la vinculación entre ellos y su aporte a los respectivos efectos; por otra parte, también se consideró el análisis de contexto, de alianzas y posicionamiento del SNU en torno a las problemáticas incluidas en el UNDAF. Desde ambas perspectivas, se confluó en un análisis de los cambios alcanzados en el período, la contribución del SNU a ellos, los factores de éxito y la estrategia de alianzas que se llevó a cabo.

2. Criterios de Evaluación

Tal como se realiza en la mayoría de las evaluaciones y es planteado en los ToRs, la evaluación aplica un análisis de los siguientes criterios, de acuerdo a las definiciones que de ellos realiza el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)¹⁴:

- Pertinencia: Hasta qué punto son consistentes los objetivos de la intervención de desarrollo con las necesidades de la población a la que va dirigida y del país, las prioridades nacionales y las políticas de los socios y donantes
- Eficacia: considera el grado de consecución de los objetivos y los resultados esperados así como el análisis de otros efectos no esperados en el proceso de implementación del UNDAF en el período analizado.
- Eficiencia: considera la asignación y gestión óptima de los recursos, la adecuación de la estructura institucional de implementación y su esquema de gestión para el logro de los compromisos asumidos.
- Sustentabilidad: da cuenta de la continuación de los beneficios de una intervención de desarrollo luego de que ha finalizado una actividad importante de asistencia al desarrollo y de la probabilidad de que los beneficios generados se prolonguen en el tiempo.

3. Técnicas de recolección de información

La metodología que se utilizará en esta consultoría considera la aplicación de las siguientes técnicas:

- a) Revisión analítica de los documentos elaborados en la programación conjunta y otra documentación relevante¹⁵.** Además de los documentos iniciales del UNDAF, como se describe en los ToRs, se dispone de un sistema de seguimiento y monitoreo que ha acumulado información relevante sobre la implementación del UNDAF, el avance en

¹³ Las definiciones están tomadas de: UNDG (2011), Manual de Gestión basada en Resultados. Una armonización de los conceptos y enfoques de GbR para fortalecer los resultados de desarrollo a nivel de país, op.cit.

¹⁴ Tomado de: Grupo de Evaluación de Naciones Unidas UNEG (2012). Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación – hacia una guía del UNEG. En: http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=980

¹⁵ El listado de documentación revisada se encuentra en el Anexo 6.

los indicadores y la contribución del SNU en los cambios alcanzados. Del mismo modo, las agencias también disponen de documentación pertinente sobre el avance en los productos que forman parte de la implementación del UNDAF.

Además, existe información de contexto relevante para analizar tanto los procesos llevados a cabo como los resultados alcanzados en el período.

Esta información fue utilizada para documentar el logro de los resultados propuestos, así como los aprendizajes y desafíos pendientes y se utilizó también para triangular la información primaria recogida a través de las entrevistas.

b) Entrevistas de tipo semiestructurado, guiadas por una pauta de temas de interés¹⁶, donde se recogió información de primera mano respecto de percepciones, actividades y gestión del programa por parte de los actores relevantes. Las entrevistas fueron grabadas, previo consentimiento del/a entrevistado/a y consideraron los actores involucrados en tanto personas que representan los diferentes roles para la implementación del UNDAF, pertenecientes al SNU (Coordinador Residente, jefes de Agencias, Grupo de M&E, Grupos Interagenciales, coordinadores de programas conjuntos), contrapartes de Gobierno involucradas en los distintos ejes estratégicos, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

En total, se realizaron entrevistas a 33 personas en forma presencial durante la misión en terreno entre los días 19 a 29 de agosto y en forma virtual a 5 personas¹⁷

El diseño evaluativo fue formativo, de tipo no-experimental, sustentado en la compilación y triangulación de información a través de fuentes diversas y complementarias, y de tipo cualitativo. Este diseño permitió recoger las opiniones y percepciones de las partes involucradas, así como observar procesos, dinámicas de cambio y aprendizaje y un panorama general de los resultados obtenidos.

4. Limitaciones de la evaluación

La presente evaluación enfrenta ciertas dificultades que limitan el alcance y profundidad de los resultados. Dichas dificultades pueden agruparse en:

- Contexto: la presente evaluación se inicia meses después de asumir un nuevo gobierno, lo que se traduce en un cambio reciente de autoridades. Esta situación implica que existieron dificultades para entrevistar a las contrapartes del SNU que participaron en el proceso de diseño e implementación del UNDAF 2012- 2015 y las autoridades recién asumidas desconocen aspectos de la implementación. Ello trae como consecuencia que la evaluación encontró vacíos importantes respecto de la opinión y visión del principal socio de la cooperación del SNU, como es el gobierno.
- Disponibilidad de información: el UNDAF en evaluación fue diseñado en la modalidad de programación a nivel de efectos, lo que suponía que debía realizarse un Plan Anual de implementación que declarara los productos que el SNU llevaría a cabo para aportar a los efectos comprometidos. No obstante, ese proceso no se llevó a cabo para ninguno de los años de implementación. Se realizaron revisiones anuales para analizar el avance en los indicadores y, en esa acción, se recogieron las acciones que las agencias pusieron en práctica cada año. En particular, no se cuenta con información respecto del seguimiento de la ejecución presupuestaria. Aunque el análisis específico de los procesos de programación y seguimiento y de la calidad de la información disponible forman parte de la propia evaluación, es relevante advertir que la revisión de los criterios de eficacia y eficiencia tiene limitaciones en su alcance y profundidad y algunas de las preguntas de evaluación no pudieron ser respondidas a cabalidad.
- Plazo de ejecución de la evaluación: dadas las restricciones de tiempo de la evaluación (40 días), no fue posible incluir instrumentos cuantitativos de recolección de información sobre percepciones de muestras más amplias del conjunto de actores implicados. De este modo, los resultados que se obtuvieron no son generalizables, ni tampoco se pudo tener información de primera mano y representativa de las y los destinatarios finales del marco de programación. Así también, y por el hecho de tratarse de una evaluación realizada sin que concluya aún el UNDAF, no se ha incluido un diseño que permita observar los impactos de las acciones realizadas.

¹⁶ Las pautas de entrevistas por actor se encuentran en el Anexo 4.

¹⁷ Siguiendo las orientaciones éticas de UNEG, no se indican los nombres de las personas entrevistadas para guardar la confidencialidad de sus respuestas. El listado de instituciones consultadas se encuentra en el Anexo 5.

III. HALLAZGOS

1. Pertinencia

El proceso de elaboración del UNDAF es reconocido como un proceso colaborativo y participativo por quienes participaron (tanto del sector público, de la sociedad civil y del SNU). Para el desarrollo de este proceso, las agencias, fondos y programas había realizado un Análisis Complementario de País (ACP) que concluyó con un documento completo que incluía un análisis pormenorizado de la situación de Panamá y de las ventajas comparativas del SNU, lo que, además de fundar el debate sobre las prioridades del desarrollo, contribuye a la construcción de conocimiento sobre un panorama integrado de los desafíos del país, análisis que no se encuentran disponibles con facilidad. Dicho análisis incorporaba los diferentes instrumentos internacionales y un enfoque de derechos y de igualdad de género.

El gobierno electo en 2009, por su parte, elaboró su Plan Estratégico de Desarrollo 2010-2014, resaltando que “es la primera vez que una administración, al inicio de sus funciones, presenta un conjunto de documentos que se constituirán en su hoja de ruta, una guía para el desempeño y ejecución de sus acciones económicas, sociales, financieras y de inversión”¹⁸.

En este contexto, si bien el UNDAF 2012-2015 recoge los problemas planteados en el Plan Estratégico de Desarrollo que orientaba los esfuerzos que el gobierno pensaba llevar adelante, las prioridades que se expresan en dicho Plan estratégico se centran especialmente en el crecimiento económico, la inversión en infraestructura y la transformación de Panamá en 2020 en el “Hub de las Américas”¹⁹. En efecto, según la gran mayoría de las y los entrevistados, a pesar que en el Plan existía un área de propuestas para el desarrollo social, la acción gubernamental se centró especialmente en las acciones para el desarrollo económico. En este marco, la agenda que concentró los esfuerzos del gobierno no se vincula con los mandatos de las agencias, fondos y programas con presencia en el país, lo que se tradujo en que no existiera una vinculación fluida entre las autoridades de gobierno y el SNU para identificar ámbitos de cooperación más precisos.

De esta forma, se produce la situación paradójica de que, si bien hay acuerdo en los problemas que enfrenta el país, a juicio de las y los entrevistados, la forma de enfrentarlos por parte del gobierno genera un contexto desfavorable para la acción del SNU, lo que se tradujo también en que la firma del documento tardó más tiempo que el presupuestado.

No obstante, en el transcurso de la implementación del UNDAF 2012-2015, esta relación calificada como distante fue variando a propósito del papel cumplido por el SNU en la facilitación del diálogo a propósito del conflicto desatado entre los Pueblos Ngäbe y Buglé y el Gobierno por la explotación de recursos mineros e hidroeléctricos en sus territorios. En esa ocasión, y según lo recalcan las y los entrevistados, el SNU jugó un rol muy relevante para poder llegar a acuerdos entre las partes en conflictos y generar acciones de largo plazo que permitieran su transformación hacia una relación más respetuosa entre los pueblos indígenas y el gobierno.

Desde un punto de vista de la identificación de áreas de cooperación, el UNDAF 2012-2015 retoma los problemas del desarrollo del país planteados en el ADR y es consistente en el análisis e identificación de prioridades, salvo lo que concierne al Área 1 Objetivos de Desarrollo del Milenio. En efecto, si bien el ADR da cuenta de las dificultades del país para alcanzar las metas en algunos de los ODM para el 2015, no parece un criterio pertinente considerar que la cooperación del SNU debe centrarse en la obtención de los ODM en su conjunto en un país de renta media, de alto dinamismo económico y avances en el plano social y de políticas públicas como se reconoce en el propio documento del UNDAF. Esta definición tan amplia desperfila los efectos que se espera alcanzar en los asuntos del desarrollo aún

¹⁸ “Panamá. Plan Estratégico de Gobierno. 2010-2014”, Gaceta Oficial Digital, martes 12 de enero de 2010, No 26445-A, página 3.

¹⁹ Op.cit:15

pendientes en el país. Del mismo modo, pone a la superación de la pobreza y la desigualdad (efecto 1.2) como parte de la obtención de los ODM, lo que invisibiliza la relevancia que este asunto tiene para el país y la necesidad de desarrollar un conjunto amplio de políticas de largo plazo para avanzar en estos resultados.

Las otras tres áreas (governabilidad democrática, seguridad ciudadana y cambio climático), en cambio, corresponden a temáticas pertinentes y relevantes con la situación del país y lo planteado también en la revisión de los compromisos internacionales asumidos por el estado panameño.

Desde el punto de vista del diseño y correspondencia lógica entre las áreas, los efectos directos y sus indicadores, un primer comentario general apunta a que algunos de los efectos directos se traslapan al interior de las áreas o son tan amplios que reúnen varios efectos en uno, lo que constituye una dificultad especialmente a la hora de planificar las iniciativas concretas y sobre todo al momento del monitoreo donde se duplica el reporte de los resultados y se complejiza obtener un panorama que visibilice los reales aportes del SNU en el período. Es el caso particular del Eje 2, donde el efecto directo 2.2 requiere de acciones establecidas en el efecto directo 2.3 para lograr alcanzarse; en este mismo eje, el efecto directo 2.1 contiene, en realidad, dos efectos que dificulta, nuevamente su monitoreo: por una parte, espera aportar a una efectiva descentralización, y, por otra, apoyar el fortalecimiento de la gestión pública de servicios sociales básicos a nivel nacional. Algo similar puede observarse en el Eje 4, donde los efectos directos 4.1 y 4.3 esperan aportar al uso sostenible de recursos naturales a través del desarrollo de políticas públicas.

Los indicadores seleccionados, por su parte, son de diverso alcance: en algunos efectos se utilizan indicadores de impacto para cuyo logro se requiere de acciones de largo plazo en las cuales es difícil identificar la contribución que pueda haber entregado el SNU. Junto a ellos, no obstante, existen indicadores de resultados que son pertinentes y que son significativos para observar avances. Esta reflexión fue incorporada, en parte, en el proceso de revisión de los indicadores realizado en 2013 que permitió cambiar algunos de los indicadores por otros más pertinentes.

Desde el punto de vista de la aplicación de un enfoque de derechos, igualdad de género e interculturalidad, es relevante señalar que el UNDAF toma en consideración el análisis sobre la garantía de los derechos de grupos de la población, particularmente, en su sección narrativa. En la matriz de resultados, el enfoque de igualdad de género se encuentra reflejado la identificación de efectos directos que se hacen cargo especialmente de la situación de discriminación de las mujeres (efecto directo 2.2) y en indicadores desagregados que permitan observar el avance o persistencia de las desigualdades (Efectos directos 1.1, 1.2, 2.2, 3.1). Una ausencia, en este ámbito, puede reflejarse en lo que es la discusión actual sobre los efectos diferenciados del cambio climático en relación al género (eje 4). Respecto del enfoque de interculturalidad, no existen efectos directos que se propongan avances en esta dimensión y se consideran algunos indicadores desagregados por pertenencia étnica. No obstante, la problemática de los pueblos indígenas ha irrumpido en la agenda (particularmente en lo que refiere al reconocimiento de sus derechos, el desarrollo de políticas públicas con enfoque intercultural y el desarrollo de industrias extractivas en sus territorios) y probablemente requerirá considerarse de una forma más explícita en el siguiente período.

La falta de una planificación anual o por el período de las estrategias para concretizar las contribuciones del SNU al desarrollo humano sostenible del Panamá en cada uno de los efectos directos esperados, dificulta el análisis de la teoría de cambio que debiera sustentar la programación conjunta. En efecto, pareciera en varios de los efectos que las acciones puestas en marcha se vinculan más con los mandatos de cada una de las agencias y las iniciativas que se proponen en general que en un análisis de los problemas específicos detectados en el ACP y lo que requiere para enfrentarlos. Al decir de uno de los entrevistados: “la programación está basada más en las soluciones que las agencias han diseñado a nivel global o regional que en una propuesta de transformación de los problemas y, por tanto, en un diseño lógico consensuado a partir de una teoría de cambio para los desafíos de país”. Esta dificultad parece mejor resuelta cuando se ha incluido, junto al desarrollo de políticas públicas, el empoderamiento de la sociedad civil y el trabajo en localidades específicas.

2. Eficacia

Como se señaló anteriormente, la presente evaluación posee limitaciones para entregar un juicio enteramente fundado sobre este criterio, toda vez que las iniciativas llevadas a cabo para contribuir al logro de los efectos esperados por parte del SNU, no fueron programadas sino que fueron reconstituidas en la revisión anual de 2013. Junto a ello, y dado, como también se indicó, que varios de los indicadores plasmados en la matriz de resultados del UNDAF 2012-2015 son de impacto, no resulta evidente identificar la contribución (o falta de ella) del SNU a su logro²⁰.

No obstante, a pesar de estas dificultades, es importante reseñar los principales aportes al desarrollo que se han identificado en el período, para cada eje de cooperación²¹ según el tipo de cooperación entregada. Para estos efectos, se presenta un cuadro esquemático con los productos alcanzados por eje organizados en torno a cinco dimensiones de acción del SNU.

Tabla N° 4
Iniciativas y resultados alcanzados en el Eje 1, según tipo de acción realizada

EJE 1. ODM				
Generación de conocimiento	Asistencia técnica en la formulación de políticas y programas	Consolidación de institucionalidad	Fortalecimiento de capacidades	Intervención en territorios específicos (“proyectos piloto”)
Monitoreo de los avances de los ODM	Desarrollo de normas, estándares, guías y seguimiento para el desarrollo del Sistema de Salud	Fortalecimiento del Departamento de salud indígena en el MINSA	Aplicación de Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS)	Fortalecimiento de la seguridad alimentaria en comunidades rurales pobres
Actualización del estado del arte y generación de evidencia sobre atención escolar en primera infancia y educación Técnica Vocacional y Formación profesional	Fortalecimiento del Sistema Logístico para el aseguramiento de insumos sanitarios en el Ministerio de Salud (mejora de oferta de antirretrovirales)		Cursos en gerencia educativa	Incremento de albergues para embarazadas en 4 áreas de la comarca Ngäbe Buglé
	Fortalecimiento de los Servicios de Atención Amigables para Adolescentes, con énfasis en prevención de embarazos tempranos, prevención de VIH y prevención de violencia		Cursos para personal médico y de enfermería sobre atención del parto	
	Adaptación de los servicios de salud a población prioritaria, e incorporación de		Campaña de Prevención de VIH- Carnavales de 2011-	

²⁰ En el ejercicio de revisión del avance del UNDAF realizado en 2013, se señala que “se identifican avances en las áreas y resultados propuestos por el UNDAF, muchos de ellos por efecto de acciones anteriores o repercusiones positivas de la dinámica de desarrollo, no atribuibles en su totalidad al accionar de la ONU”. ONU Panamá (2014), Informe Anual UNDAF.

²¹ El informe de resultados disponible no distingue las contribuciones del SNU por efectos, sino se las presenta por eje de cooperación.

	elementos de interculturalidad en la atención del parto y post parto		2012-2013-2014 "Yo Decido, Yo me cuido"	
	Lineamientos de política pública para niñez y adolescencia consultados con adolescentes y arquitectura del sistema de protección integral para la niñez y adolescencia			

Fuente: elaboración propia sobre la base del Informe de Avance del UNDAF (abril 2014) y entrevistas

En relación al Eje 1, es posible apreciar que la mayor parte de las acciones se refieren a asistencia técnica y entre ellas, destacan las vinculadas a mejorar las políticas públicas de salud en general, salud sexual y reproductiva de mujeres indígenas y de adolescentes. Ello se ha acompañado también de intervenciones en comunidades rurales e indígenas, particularmente en el territorio Ngäbe Gúglé. Más allá de si la implementación se realizó en forma coordinada, es relevante destacar que existe una acción sistemática en uno de los objetivos del milenio que se encuentra con dificultades de ser alcanzado, como es la disminución de la mortalidad materna, especialmente en población indígena. La acción con adolescentes, tanto en términos de servicios de salud como en políticas y conformación de sistema integrales de protección es otra posibilidad de trabajo conjunto hacia el futuro.

Llama la atención que habiéndose definido un efecto directo relacionado con la disminución de la pobreza y la desigualdad, no se reporten iniciativas al respecto.

Tabla N° 4
Iniciativas y resultados alcanzados en el Eje 2, según tipo de acción realizada

EJE 2. CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA				
Generación de conocimiento	Asistencia técnica en la formulación de políticas y programas	Consolidación de institucionalidad	Fortalecimiento de capacidades	Intervención en territorios específicos ("proyectos piloto")
	Apoyo a la elaboración de reformas al Código Electoral	Apoyo a la modificación de la Ley Electoral en lo relativo a la paridad electoral	Capacitación y sensibilización de candidatas mujeres a puestos de elección que resultaron ganadoras en las elecciones primarias de los partidos	
		Comisión Nacional Permanente para velar por el cumplimiento y seguimiento de los compromisos adquiridos por Panamá en el ámbito nacional e internacional en	Fortalecimiento de la Comisión Nacional Permanente para velar por el cumplimiento y seguimiento de los compromisos adquiridos por Panamá en el ámbito nacional e	

		materia de derechos humanos ha elaborado informes pendientes a los órganos de tratados y creación del Mecanismo nacional de Prevención de la Tortura	internacional en materia de derechos humanos	
			Comisión Nacional contra la Discriminación avanzó en la elaboración de su Plan Estratégico, Plan anual y reglamento Interno	

Fuente: elaboración propia sobre la base del Informe de Avance del UNDAF (abril 2014) y entrevistas

En relación a los logros alcanzados en el Eje 2, destaca el apoyo al proceso que permita un avance en la representación política de las mujeres, lo que es valorado no sólo por la institucionalidad pública, sino también por las organizaciones de mujeres. Ello otorga un importante posicionamiento de varias agencias en esta temática, a pesar de los escasos avances que se tengan en el país. Es claro que se trata de transformaciones de largo plazo y que implican un trabajo directo con los partidos políticos para poder tener éxito.

En materia de Derechos Humanos, el SNU ha avanzado también en consolidar una institucionalidad que se haga cargo de los seguimientos a los compromisos, lo que es particularmente relevante pensando en el Informe EPU que debe elaborarse en el próximo período.

Tabla N° 5
Iniciativas y resultados alcanzados en el Eje3, según tipo de acción realizada

EJE 3. SEGURIDAD CIUDADANA				
Generación de conocimiento	Asistencia técnica en la formulación de políticas y programas	Consolidación de institucionalidad	Fortalecimiento de capacidades	Intervención en territorios específicos ("proyectos piloto")
Evaluación de las Amenazas del Crimen Organizado (SOCTA)	Apoyo a la coordinación de los organismos de seguridad pública	Creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana, CCIAP	Equipo de estrategia de Seguridad país y Oficina de Seguridad Integral cuentan con seguimiento de la implementación de planes y programas	Municipios de Arraiján, La Chorrera, San Miguelito, Colón, Panamá y David cuentan con Observatorios, Planes y Mecanismos de Seguridad instalados
		Creación del comité especializado de Prevención de la Violencia contra la Mujer, CONVIMU	Reinauguración de la Academia de formación penitenciaria (480 funcionarios capacitados y 2000 actualizados)	Redes de Prevención de Violencia contra la Mujer en Arraiján y Canto del Llano como experiencias demostrativas para replicar en 26 redes del INAMU

		Aprobación de la Ley 82 Integral de Violencia contra la Mujer y que tipifica el femicidio	Incremento de personas privadas de libertad en programas de rehabilitación (16,6% entre 2012 y 2013)	
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: elaboración propia sobre la base del Informe de Avance del UNDAF (abril 2014) y entrevistas

Respecto del EJE 3, el SNU ha aportado a la consolidación de la institucionalidad en materia de enfrentamiento de la violencia contra la mujer, tanto a través de la aprobación de la Ley 82 Integral de Violencia contra la Mujer del 24 de octubre de 2013 como de la creación del Comité especializado, a la vez que ha colaborado en que dicha institucionalidad se asiente también en la implementación en los territorios. Ello también se ha producido en materia de seguridad, en la cual se cuenta hoy también con un observatorio que permite entregar cifras sobre diversos aspectos vinculados a la temática con rigurosidad y confiabilidad. En particular, el SNU ha aportado a mejorar las capacidades del sistema penitenciario en el país, generalmente abandonado en las políticas públicas.

Tabla N° 6
Iniciativas y resultados alcanzados en el Eje 4, según tipo de acción realizada

EJE 4. SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL Y CAMBIO CLIMÁTICO				
Generación de conocimiento	Asistencia técnica en la formulación de políticas y programas	Consolidación de institucionalidad	Fortalecimiento de capacidades	Intervención en territorios específicos ("proyectos piloto")
	Desarrollo de normativa para el sector		Sensibilización de la sociedad civil y el sector privado	Planes de manejo y ordenamiento territorial en 5 cuencas
			Aprobación de proyecto REDD	

Fuente: elaboración propia sobre la base del Informe de Avance del UNDAF (abril 2014) y entrevistas

En el Eje 4 se reportan los menores avances respecto de las iniciativas de la SNU para contribuir a los efectos esperados. Se espera que la participación de Panamá en la iniciativa REDD signifique un aporte sustantivo en relación a los desafíos ambientales. Por otra parte, las y los entrevistados señalan que el SNU puede colaborar en forma relevante con el país en términos de la reducción de riesgos a desastres.

En síntesis, el SNU ha logrado aportar en algunas materias específicas, pero sin duda el UNDAF 2012-2015 estableció variados campos donde no se verifican iniciativas o ellas son menores en relación a las expectativas generadas. No obstante, también se generaron resultados no esperados que abren importantes posibilidades de cooperación, como el apoyo a la formulación de Planes de Desarrollo para los Pueblos Indígenas.

En relación al seguimiento y monitoreo de la implementación del UNDAF, vale la pena destacar que, a pesar de las limitaciones ya señaladas en la programación, se realizó un esfuerzo interagencial detallado por dar cuenta del logro de los indicadores y de las iniciativas realizadas por las agencias para contribuir al desarrollo del país. Ello brinda una información de base que ha permitido tener un panorama de las acciones realizadas y sus limitaciones, un relato común sobre la ejecución, a la vez que incorporar cambios en los indicadores y realizar un análisis de las lecciones

aprendidas, las oportunidades que se presentan y establecer recomendaciones para el término del período y para el próximo ejercicio de programación conjunta²².

3. Eficiencia²³

En el caso de Panamá, un elemento que le otorga una particularidad al proceso de articulación del Sistema es que cuenta con una variedad de tipos de presencia de las agencias de la ONU, que combinan diversos alcances de sus mandatos (regional, subregional, nacional y agencias no residentes que funcionan desde sus sedes regionales)²⁴. Particularmente, en Ciudad de Panamá se congrega una importante cantidad de Centros de Servicios y Oficinas Regionales²⁵, con alrededor de 1.000 funcionarios y funcionarias, frente a una escasa presencia de oficinas nacionales que, además, han ido disminuyendo en el curso del período²⁶. Esta complejidad del Sistema tiene la fortaleza de tener a la mano importantes recursos de asistencia técnica, así como un panorama preciso de la región para facilitar los análisis comparativos y el intercambio de experiencias exitosas. No obstante, genera dificultades para la gestión de la coordinación y el desarrollo de iniciativas conjuntas dadas las diferencias de involucramiento en el país, la disposición de recursos humanos y de gestión para las actividades y la falta de armonización en las formas de planificación de las acciones de cooperación. De esta manera, las agencias con presencia regional o subregional declaran no tener recursos humanos suficientes para atender una dedicación continua e integrada en las actividades e iniciativas del UNCT. Por otra parte, no se visualiza una manera sistemática y clara en que el país se beneficia de la importante presencia señalada del SNU.

En relación a las instancias organizativas para el trabajo conjunto, las y los entrevistados valoran el funcionamiento regular del UNCT y el liderazgo del coordinador residente para motivar la reflexión sobre diversos aspectos de la realidad del país.

Respecto de los Grupos Interagenciales, al momento de la evaluación existen:

- Grupos temáticos: Joint Team de VIH/SIDA y Género y de Derechos Humanos
- Grupos de Tarea vinculados al seguimiento de los 4 ejes del UNDAF
- Grupos impulsados por el propio Sistema, UNETE / acción frente a los desastres y emergencias) y OMT (armonización de operaciones).

El funcionamiento de estos grupos es evaluado en forma dispar por sus integrantes, en relación a su reunión periódica, el desarrollo de actividades y el aporte a actores externos y al propio SNU. De este modo, los Grupos de Tarea vinculados al Grupo de Seguimiento y Evaluación del UNDAF que han funcionado especialmente en los períodos en que es necesario llevar a cabo la revisión anual de cumplimiento de los indicadores y de reporte de las iniciativas comprometidas y se señala que sus actividades se realizan en gran parte gracias al compromiso de las personas que los coordinan, quienes se dedican perseverantemente a solicitar la información a los puntos focales de las agencias y a insistir en la importancia del análisis conjunto. En general, las personas entrevistadas tienden a plantear más los problemas de estas instancias (la falta de compromiso de las y los participantes, el exceso de tiempo que implica dentro de múltiples otras tareas cotidianas, la ausencia de objetivos claros, entre otros) que sus virtudes. Además, indican que la vitalidad de los grupos interagenciales se ha visto debilitada por las re-estructuraciones que han sufrido algunas agencias con presencia en el país que han significado el cierre de la oficina nacional (como ONUSIDA), o importantes ajustes de personal (UNFPA y PNUD). También

²² Ver: ONU Panamá (2014), Informe Anual UNDAF.

²³ No existe suficiente información disponible sobre los flujos financieros y presupuestarios considerados en la implementación del UNDAF, por lo que la evaluación no puede establecer un juicio fundado sobre esta dimensión.

²⁴ De hecho, el UNDAF 2012-2015 fue firmado por 18 agencias, fondos y programas del SNU.

²⁵ Los Centros Regionales que se encuentran en Panamá son: Oficina para Centroamérica del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH); Oficina para programas en Centroamérica de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD); Oficina Regional del Fondo Ambiental Global (GEF) para América Latina y el Caribe; Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para América Latina y el Caribe; Oficina Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA); Oficina Regional del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA); Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para América Latina y el Caribe; Oficina Regional del Fondo de Población (UNFPA) para América Latina y el Caribe; Oficina Regional del Programa para Atención de Desastres de la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS); Centro Regional de Servicios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Oficina Subregional para Mesoamérica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

²⁶ Las agencias que tienen oficina nacional son: PNUD, UNICEF, UNFPA, OPS/OMS. Las oficinas nacionales de ONUSIDA y ACNUR fueron cerradas en el período de implementación del UNDAF.

se señala que las dificultades encontradas para acordar espacios de cooperación con el gobierno se tradujeron en limitaciones para un clima interno de colaboración entre las agencias.

Las instancias más valoradas de trabajo integrado entre las agencias, fondos y programas han sido los Proyectos Conjuntos, de los cuales cuatro financiados por el Fondo de los Objetivos del Milenio habían sido aprobados en el período del UNDAF anterior (entre 2009 y 2010) y culminaron su ejecución en el curso de los dos últimos años (2012-2013). Un quinto proyecto del mismo período es el Programa Conjunto Alianza por una Vida sin Violencia (2010-2013), financiado por el Fondo para la Eliminación de la Violencia contra las mujeres, administrado por ONU Mujeres y en el que participaron PNUD, UNFPA y OPS/OMS). Una sexta iniciativa fue aprobada en el período del UNDAF en evaluación y se refiere a un proyecto ONU REDD, implementado por la Agencia Nacional de Medio Ambiente, con la participación de PNUD, FAO y PNUMA. La reducción de los fondos disponibles de diversos donantes para el país, han limitado el desarrollo de nuevas iniciativas, lo que se prevee será la tónica para el futuro. No obstante los proyectos culminaron en el período y no se han abierto nuevas posibilidades, la ejecución de estas iniciativas conjuntas fueron valoradas por las agencias participantes y también por las contrapartes puesto que permitieron canalizar los esfuerzos interagenciales hacia importantes aportes en el desarrollo del país, iniciar procesos de formulación de políticas públicas que no existían y hacer frente a problemáticas emergentes en el país. Así mismo, a la interna del Sistema, se llevó adelante un proceso de sistematización de los aportes y aprendizajes de estas experiencias en forma integrada, lo que deja instalada una memoria y varias lecciones aprendidas para desarrollar el futuro iniciativas más sólidas para el trabajo conjunto²⁷. Ello no obsta para señalar que, en el transcurso de la implementación de los distintos programas, existieron dificultades para la integración del trabajo entre las distintas agencias participantes, así como limitaciones relativas a la armonización de los procedimientos administrativos para un desempeño efectivo y oportuno de las actividades y con ello lograr una sinergia que enriqueciera los resultados. Esta situación, por lo demás, no parece propia de Panamá, sino que responde a razones de estructuración del Sistema de las Naciones Unidas y que ha sido documentada en las distintas evaluaciones que se han realizado de los programas conjuntos apoyados por el Fondo ODM.

Una experiencia de adecuada coordinación interagencial propia del país y que ha sido ampliamente valorada por las y los entrevistados, refiere al proceso de programación y evaluación conjunta llevado a cabo por UNICEF y UNFPA que se tradujo en una sinergia efectiva entre los mandatos y acciones de las agencias involucradas y el enriquecimiento de su aporte al país²⁸. Esta buena práctica parece especialmente pertinente en un contexto de reducción de los recursos de las agencias basadas en el país y por tanto puede traducirse en un mejor aprovechamiento de las oportunidades de cooperación a través de la complementación de los recursos.

4. Sostenibilidad

En forma unánime, las y los entrevistados sostienen que actualmente existe un contexto favorable para una acción concertada entre el SNU de Panamá y el Gobierno, que brinde oportunidades para acordar iniciativas de cooperación sustantivas y pertinentes. Este contexto favorable está dado por la importancia de la agenda social en el actual programa de gobierno, la trayectoria y conocimiento del SNU por parte de la Vice-presidenta de la República²⁹ y la disposición a generar diversas instancias de diálogo por parte del gobierno para impulsar las medidas que contempla su propuesta programática. Este contexto favorable permitiría que el próximo UNDAF pudiera programar un trabajo articulado entre el SNU y el gobierno que considerara las buenas prácticas de fortalecimiento de capacidades que ya se han llevado a la práctica, además de su asistencia técnica en asuntos de la más alta prioridad en materia social.

Entre los actores involucrados del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, hay coincidencia en señalar que el SNU tiene ventajas comparativas para aportar al país en este momento de su desarrollo. Específicamente, en relación a la experiencia del UNDAF en evaluación, los actores de la sociedad civil señalan la importancia del papel de empoderamiento y legitimidad de su participación en los asuntos de interés público que el SNU les entrega a través de su trabajo directo con ellos y con su acción de “puente” hacia la institucionalidad pública. No obstante, en este sentido, es

²⁷ Ver: Oficina de la Coordinadora Residente (2013), Sistematización y Memoria de los Programas Conjuntos Fondo ODM en Panamá, Gobierno Nacional República de Panamá, Fondo para el Logro de los ODM, Panamá.

²⁸ Se encuentra pendiente el análisis más detallado de esta buena práctica a la espera de recibir la documentación y antecedentes que la sustentan.

²⁹ La actual Vice Presidenta de la República, Isabel Saint Malo se desempeñó anteriormente en el PNUD y conoce bien los mandatos, ventajas comparativas y capacidades del SNU.

relevante destacar que las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y en algunos casos del propio sector público siguen considerando como parte fundamental del accionar de la cooperación, el apoyo financiero a sus iniciativas, lo que actualmente se encuentra limitado por ser Panamá un país de renta media alta y concitar poca afluencia de recursos de donantes. Así, algunas de los proyectos valorados por los actores involucrados no han tenido continuidad una vez cerrados por falta de recursos. De esta manera, para fortalecer la sustentabilidad de las iniciativas emprendidas, se hace necesario difundir entre las contrapartes el sentido y las estrategias que asume la cooperación frente a la realidad del país y planificar las modalidades mediante las cuales será posible lograr la apropiación de las acciones emprendidas.

IV. CONCLUSIONES

Para analizar la implementación del UNDAF 2012-2015 en Panamá, existen dos elementos de contexto que son necesarios de tener en cuenta: por una parte, el programa de gobierno que debía vincularse con la programación conjunta, tenía un fuerte énfasis en el crecimiento económico y un menor énfasis en el desarrollo social. Ello mermó la relación entre el SNU y su principal socio estratégico, toda vez que no se reconocía el valor del aporte de las Naciones Unidas a la agenda de desarrollo así planteada. El segundo elemento que le otorga particularidad al país es la cualidad heterogénea de las agencias, fondos y programas que combinan diversos alcances de sus mandatos, pero que en conjunto tienen una gran presencia en el país. Ello se traduce en potenciales fortalezas respecto de contar con recursos humanos y servicios especializados, pero representa limitaciones para armonizar la gestión directa y pertinente de cara a los problemas y retos propios del país.

Estas cualidades particulares se suman al carácter de Panamá como país de renta media, lo que requiere visualizar las ventajas comparativas del Sistema de Las Naciones Unidas en función de los desafíos que presenta el nivel de desarrollo del país. La contribución de Las Naciones Unidas no se vincula con el aporte financiero que pueda canalizar, sino fundamentalmente con asistencia técnica de alto nivel, el conocimiento de experiencias comparadas y buenas prácticas que puedan inspirar sus propias soluciones frente a estos problemas, el establecimiento de instancias de diálogos para el establecimiento de acuerdos estratégicos entre diversos actores en asuntos de interés públicos de alta complejidad y el advocacy para la plena vigencia de los derechos humanos según los estándares aprobados por las Naciones Unidas en relación a vulnerabilidades particulares. Esta situación que afecta la presencia y acción de cada una de las agencias del país, desafía también al Sistema en un contexto donde todavía los actores esperan el apoyo financiero.

Estas consideraciones iniciales marcan el desempeño del UNDAF en el período, toda vez que tanto la documentación revisada como las opiniones recogidas en las entrevistas realizadas, dan cuenta de limitaciones para la ejecución de iniciativas y de contribución a los logros esperados del desarrollo. No obstante, al revisar las acciones realmente implementadas es posible observar avances en términos del aporte a la plena vigencia de los derechos humanos de grupos tradicionalmente excluidos, como los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes. Sin duda, estas acciones pueden aportar a delinear las temáticas para el próximo período.

En relación al trabajo interagencial, se observan diversas dificultades, derivadas ellas también de los aspectos de contexto señalados más arriba que se unen a las tradicionales barreras para el trabajo interagencial provenientes de factores estructurales de conformación de las agencias de la ONU. En este sentido, vale la pena rescatar el esfuerzo de planificación y evaluación conjunta entre dos agencias pues ello puede dar luces de cómo enfrentar un contexto complejo y con recursos limitados.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones señaladas se encuentra una mirada esperanzada entre los actores, de cara a un contexto más favorable en la vinculación con el gobierno y en el aprendizaje de las agencias para mejorar el trabajo conjunto.

A modo de síntesis, se encuentra a continuación un cuadro resumen con las respuestas a las principales preguntas de la evaluación organizadas según los criterios y una propuesta de calificación respecto del grado de mejora que se requiere por parte del SNU:

criterio	Preguntas ³⁰	Respuesta	Calificación ³¹
Pertinencia	¿El diseño del UNDAF y su implementación han abordado los problemas principales identificados en el CCA?	Los ejes de cooperación y los efectos directos identificados en el UNDAF son pertinentes con el Análisis Complementario de País. No obstante, la implementación fue limitada en algunos de los efectos (cumplimiento de ODM y reducción de la pobreza y la desigualdad, incremento de capacidades de los gobiernos locales, sostenibilidad ambiental)	
	¿Contribuyó el UNDAF al diseño de políticas y/o acciones que incluyen los principios de programación: los Derechos Humanos, la Igualdad de Género, la Sostenibilidad Ambiental, la Gestión Basada en Resultados y el Desarrollo de Capacidades nacionales?	A nivel de procesos, las agencias del SNU han contribuido a visibilizar la situación de vulneración de derechos de algunas sectores de la población. En particular, destaca el aporte al diseño de un Plan Nacional para los Pueblos Indígenas y el diseño de políticas para enfrentar la violencia de género. Menores han sido los resultados respecto de la promoción de la sostenibilidad ambiental y la gestión basada en resultados.	
	¿Continúan siendo pertinentes las áreas de cooperación definidas en el UNDAF, en el contexto nacional actual?	Las áreas de cooperación referidas a gobernabilidad, seguridad ciudadana y sostenibilidad ambiental continúan siendo pertinentes. El área ODM requiere reformularse puesto que, por una parte, el país ha alcanzado varios de ellos, la falta de logro en otros está claramente identificada (desigualdad que afecta a pueblos indígenas y población rural, mortalidad infantil y salud materna) y, por otra, se encuentra en discusión la agenda post 2015 que establecerá nuevas prioridades para el desarrollo del país	
Eficacia	¿Qué cambios se han generado en el marco de los efectos del UNDAF? ¿En qué medida el SNU ha contribuido al logro de estos cambios?	Durante el período examinado y dadas las diferencias con la agenda de prioridades gubernamentales, el logro de los efectos comprometidos ha sido menor al esperado	
	¿Provee el UNDAF un marco de referencia efectivo para la colaboración entre las Agencias y el Gobierno?	En el período analizado, el UNDAF no constituyó un marco de referencia efectivo para la colaboración entre las agencias y el gobierno, sino que ésta se llevó a cabo principalmente a través de relaciones bilaterales entre las agencias y el gobierno o en forma interagencial en función de los Programas Conjuntos que se ejecutaron	
	¿Qué podemos aprender de este ciclo de UNDAF que nos puede ayudar a mejorar el diseño y ejecución del próximo ciclo?	Las lecciones aprendidas de este período dicen relación con la necesidad de complementar la programación a nivel de efectos con Planes de Implementación, fortalecer la vinculación con el gobierno para poder implementar efectivamente las iniciativas comprometidas, fortalecer el alineamiento orgánico y estratégico de las agencias con el UNDAF y la	No aplica

³⁰ Las preguntas corresponden a las señaladas en los ToRs que guían la presente evaluación.

³¹ Para efectos de tener una evaluación sinóptica de las fortalezas y debilidades de la implementación del UNDAF 2012-2015 con miras a recoger los aprendizajes para la planificación del próximo UNDAF, se establece una escala de valoración al estilo "semáforo", donde el color rojo señala la necesidad de incorporar mejoras sustantivas, el amarillo introducir algunas mejoras y el verde consolidar las buenas prácticas llevadas a cabo.

		gestión del UNCT y articular el sistema de seguimiento con la planificación.	
Coordinación	¿Qué mecanismos de coordinación, información y participación se han establecido para el UNDAF, tanto a lo interno del SNU como con los socios y contrapartes?, ¿cuán efectivos han sido?	El SNU cuenta con Grupos Interagenciales temáticos y de tarea que han tenido un funcionamiento dispar. Los grupos de tarea vinculados a la implementación del UNDAF han sido efectivos para recoger el quehacer de las agencias en relación a cada uno de los	
	¿Generó el UNDAF una respuesta coherente del Equipo de País a las prioridades nacionales?	El UNDAF como marco estratégico de cooperación representa una propuesta común y coherente con la presencia del SNU en el país para la cooperación con las prioridades nacionales. No obstante, se presentaron dificultades para la implementación que no permitieron que esa propuesta se transformara en una respuesta consistente y la cooperación no se llevó a cabo en forma articulada.	
Eficiencia	¿Se han hecho inversiones estratégicas, el monto de recursos asignado ha sido apropiado?	No existe suficiente información sobre los recursos utilizados para poder responder esta pregunta	
	¿Se ha hecho un buen uso de las complementariedades y sinergias entre las agencias y se han reducido los costos de transacción en la implementación del UNDAF?	Las complementariedades y sinergias entre las agencias se han expresado principalmente en la implementación de programas conjuntos que, a pesar de dificultades en la coordinación de la gestión, han logrado aportar en diferentes dimensiones de los problemas que se busca resolver. Una buena práctica a destacar es la programación y evaluación conjunta realizada por UNFPA y UNICEF que permitió construir una articulación entre los mandatos de ambas agencias más amplia. No obstante, no se ha desarrollado una estrategia de complementación y alineamientos entre todas las agencias participantes que permita gestionar de modo efectivo los diferentes alcances que existen entre ellas.	
Sostenibilidad	¿Los resultados alcanzados son sostenibles en el tiempo, después de que concluyan las intervenciones del SNU?	Los resultados que han apuntado a fortalecimiento de capacidades institucionales (como los referidos a cambios normativos y políticas en seguridad ciudadana) son sostenibles en el tiempo. Las intervenciones que han actuado como programas piloto en territorios específicos no han mostrado hasta la fecha continuidad o ampliación de cobertura.	
	¿Cuáles son las ventajas comparativas/fortalezas del SNU en Panamá que podrían llegar a ser relevantes para contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país?	El SNU se encuentra positivamente posicionado entre los actores consultados. Se valora especialmente su capacidad de contribuir al diálogo entre diversos actores para llegar a acuerdos sobre diversas temáticas asociadas al desarrollo, dadas su neutralidad y legitimidad. Su experticia técnica y capacidad de vincular experiencias y conocimientos de otros países	

V. RECOMENDACIONES

De acuerdo a las conclusiones arribadas, a las sugerencias recogidas en las entrevistas realizadas y a las atribuciones del UNCT en el país, se propone una serie de recomendaciones que han sido organizadas de acuerdo a un esquema de dimensiones del trabajo conjunto y que parecen necesarias para fortalecer la coordinación y el logro de resultados. Sintéticamente, ellas apuntan a:

1. Fortalecer el trabajo en equipo del SNU a través de:

- a. Generar acuerdos respecto de los **critérios que deben cumplir las agencias, fondos o programas para ser parte del UNCT y del UNDAF**, en especial aquellas no residentes o que poseen un carácter regional, de manera que el proceso de programación, implementación y seguimiento sea orgánico y puedan efectivamente armonizarse las diferentes formas de programación existentes entre las agencias del SNU. Es relevante para poder alcanzar los resultados comprometidos contar con un Equipo de País que tenga claridad de lo que puede ofrecer como cooperación, a la vez que vaya avanzando efectivamente en la perspectiva de mayor coherencia y articulación en su respuesta a las necesidades del país. De esta manera, se podrán aplicar los principios de París sobre la eficacia de la ayuda en el caso de Panamá, aprovechar los recursos y servicios que se encuentran físicamente presentes en el país y que ello sea conocido por el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.
- b. Se sugiere que el UNCT diseñe e implemente **una estrategia comunicacional** para el trabajo conjunto que elabore el mensaje común con el que se espera posicionar al Sistema de las Naciones Unidas frente a los distintos actores involucrados, a la vez que informe de manera periódica sobre sus actividades y el efecto que producen en el avance hacia el desarrollo sostenible en el país. En este sentido, se puede aprovechar la plataforma web ya existente.
- c. Fortalecer la **función estratégica del UNCT**, aprovechando la periodicidad de sus encuentros para profundizar la reflexión colectiva sobre asuntos de interés público, monitorear el avance en los efectos comprometidos y acompañar el desempeño de los grupos interagenciales, estableciendo instancias de rendición de cuentas de las actividades comprometidas.
- d. Fortalecer la capacidad de coordinación y acompañamiento del Coordinador Residente a través del **reforzamiento del equipo de su Oficina** de modo que pueda cumplir las funciones de seguimiento y análisis de la información del trabajo conjunto y de comunicaciones.
- e. Elaborar un **protocolo o guía interna de facilitación de procesos de diálogo** por parte del SNU. Ésta es una de las ventajas comparativas más valoradas por todas las personas entrevistadas, a la vez que se considera que el contexto de país va a promover la realización de varias experiencias de este tipo. En ese sentido, sería un aporte para el trabajo en equipo recoger las buenas prácticas realizadas y construir un diseño (flexible) para responder en forma conjunta a demandas para participar en este tipo de procesos.

2. Priorizar las problemáticas en que se concentrará la cooperación del SNU

- a. Se sugiere que el diseño del UNDAF se realice desde el **enfoque de derechos** y, junto a la evaluación de la situación del país, se aproveche el esfuerzo de realización del EPU cuya presentación debe realizarse el próximo año, para identificar las áreas prioritarias, los efectos esperados y constituya también una instancia complementaria de acuerdo con el gobierno para orientar la cooperación del SNU al país.
- b. En términos más precisos, y de acuerdo a las percepciones recogidas en las entrevistas, los asuntos que requieren del aporte de las agencias, fondos y programas de Naciones Unidas se refieren a enfatizar en los derechos de determinadas poblaciones. Ello no debe necesariamente traducirse en que las áreas de cooperación se definan en torno a ellas, sino que deben ser explícitos los resultados esperados en relación a garantizar sus derechos. Estos grupos sociales son:
 - **Pueblos Indígenas:** la situación documentada de especial vulneración de derechos que viven los Pueblos Indígenas en el país, junto a las debilidades institucionales para enfrentarlas y el avance en el desarrollo de Un Plan de Desarrollo llevado a cabo con el apoyo de agencias del SNU, dan cuenta de la necesidad de seguir avanzando en el proceso de implementación de las agendas de reconocimiento y desarrollo que se han ido formulando. La complejidad de la problemática, así como las ventajas comparativas reconocidas del SNU (legitimidad entre las partes, acceso a experiencias similares en la región, capacidad de brindar asistencia técnica para la formulación y ejecución de políticas) hacen relevante la realización de una acción conjunta en esta materia.

- **Mujeres e Igualdad de Género:** si bien se ha avanzado en mayores oportunidades para las mujeres, aún existen resabios que deben encararse para alcanzar una plena igualdad, en los tres planos definidos por la CEPAL: autonomía económica, autonomía física y autonomía para la toma de decisiones. Institucionalmente, el INAMU es una institución joven que requiere reforzar su capacidad de articulación y rectoría en políticas públicas. En este aspecto, la institución reconoce el aporte del SNU y la necesidad de seguir contando con su cooperación.

- **Jóvenes:** a pesar de la importancia de este sector de la población en el país, las políticas públicas que les dirigen tienen variadas falencias, en lo que refiere a sus derechos sexuales y reproductivos, acceso y calidad de la educación, oportunidades de trabajo decente, participación ciudadana y política, vulneración de derechos de adolescentes en conflicto con la ley. Al igual que en los casos anteriores, las agencias, fondos y programas han establecido vínculos con organizaciones juveniles (al menos en varios distritos) para que desarrollen sus propias agendas para la propuesta de políticas, tienen mandatos y experticia en las temáticas que las y los convocan, y las contrapartes gubernamentales reconocen sus aportes a través de la asistencia técnica.

Se plantean también ciertas temáticas que deben tener continuidad en relación al UNDAF anterior pues se trata de problemas que requieren de soluciones a largo plazo y donde los esfuerzos de la cooperación han rendido algunos frutos. Estas temáticas son:

- **Sostenibilidad ambiental**, distinguiendo especialmente lo referido a gestión de riesgos a desastres.

- **Seguridad ciudadana**, estableciendo políticas desde un enfoque de derechos.

Transversalmente, se sugiere promover **mejoras en la gestión pública**, a través del fortalecimiento de capacidades en relación a instrumentos de recolección de información, transparencia y acceso a información pública, planificación y gestión basada en resultados.

3. Fortalecer el proceso de programación conjunta

a. Se sugiere incorporar en el proceso de diseño del UNDAF un **análisis FODA** (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) del SNU en el país para llevar a cabo la programación con una mirada compartida y precisa de sus ventajas comparativas y de los eventuales riesgos y medidas de mitigación necesarias que puede tener la cooperación en el próximo período.

b. Se propone mantener el carácter **participativo** que tuvo el diseño del UNDAF anterior, en el cual representantes de gobierno y de la sociedad civil se sintieron convocados y partícipes de dicho proceso.

c. Se sugiere continuar con la programación a nivel de efectos, pero incorporando **indicadores de resultados** que den cuenta de aquellos cambios esperados donde pueda observarse la contribución del SNU.

d. En este mismo sentido, se sugiere planificar en forma anual o bi-anual el **Plan de Acción del UNDAF** donde se establezcan las iniciativas que llevarán adelante las agencias, fondos o programas para aportar a que los efectos se logren en el período. De esta manera, es posible evitar la reconstrucción posterior de atribución de objetivos de las iniciativas desarrolladas por las agencias y se puede. Respecto de la planificación de los servicios que implementan las agencias para crear valor en el proceso de desarrollo del país, se recomienda que el UNCT concentre el trabajo conjunto en torno a dos o tres acciones prioritarias.

4. Reforzar los mecanismos de trabajo conjunto

a. Revisar el **estado de los Grupos Interagenciales** actuales: evaluar los que están vigentes, formar nuevos grupos sólo de acuerdo a las prioridades que defina el UNCT para el trabajo conjunto; explicitar su mandato, responsabilidades, formas de planificación y mecanismos de reporte y rendición de cuentas al UNCT; identificar estímulos para el personal respecto del trabajo coordinado, incorporando esta tarea dentro de la descripción de funciones.

b. Identificar dentro de las iniciativas que llevará adelante el SNU para alcanzar los efectos esperados y que deberán plasmarse en Planes Anuales o Bi-anales, aquellas **tres o cuatro prioridades que se desarrollarán en forma conjunta** de aquellas que implementarán las agencias para contribuir a los resultados. Estas prioridades podrían gestionarse bajo la forma de un programa conjunto, aunque no existan las oportunidades de ser presentadas ante un donante externo. A pesar de las dificultades de coordinación y administración, esta forma de acción ha mostrado sus ventajas para articular las iniciativas que propendan a alcanzar los propósitos del DaO: “un programa, un presupuesto, un liderazgo”.

c. Realizar un **proceso de planificación conjunta de las agencias ExCom** con presencia en el país (PNUD, UNICEF, UNFPA) replicando el proceso ya desarrollado por UNFPA y UNICEF y tomando en cuenta también las lecciones aprendidas de la experiencia llevada a cabo en Uruguay por las tres agencias. Esta programación conjunta de los CPD tomando en cuenta el UNDAF como eje central, entregaría una base sólida para impulsar y buscar el efectivo alcance de los efectos esperados.

5. Consolidar un sistema de seguimiento

- a. Hacia el interior del Sistema se sugiere **perfeccionar el actual sistema de seguimiento y evaluación del UNDAF** a través de revisiones anuales a cargo del Grupo de Seguimiento y Evaluación, estableciendo una modalidad más estandarizada de recolección de información sobre el avance de los indicadores y las iniciativas del SNU que contribuyen a ello, además de reforzar el uso del Informe Anual del Coordinador Residente para consolidar la información programática y financiera.
- b. Se propone que el **UNCT implemente una instancia anual** de análisis de los avances de los compromisos donde **participe la contraparte** de gobierno, que permita identificar las eventuales dificultades que se presenten, identificar los correctivos pertinentes y reconocer los logros alcanzados.
- c. Realizar la evaluación del UNDAF **antes que termine el gobierno** con el cual se acordó, de manera de facilitar la evaluabilidad de la experiencia.

6. Fortalecer la vinculación con el Gobierno

- a. La instalación de un nuevo gobierno para el próximo período constituye una oportunidad para replantear la relación de contrapartes para el Sistema. En este sentido, es relevante que el UNCT, bajo el liderazgo del CR, identifique qué instancia cumplirá la función de coordinación estratégica para la planificación y seguimiento de las nuevas prioridades gubernamentales, de modo de comenzar a la brevedad el contacto y discusión sobre la cooperación de las Naciones Unidas. Ello como complemento de la necesaria relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el MEF, de manera que pueda facilitarse el seguimiento de los compromisos programáticos que se alcanzarán como fruto del trabajo del SNU con sus socios estratégicos.

VI. LECCIONES APRENDIDAS

En función de las entrevistas y el análisis realizados, es posible plantear algunas lecciones aprendidas que pueden ayudar en el próximo período de planificación y puesta en marcha del nuevo UNDAF 2015-2018. Entre ellas, se puede mencionar:

1. La mayor coherencia del trabajo de las Naciones Unidas en el país requiere de un relato común que contenga una mirada compartida sobre el país y sus desafíos, el aporte de las diversas agencias de las Naciones Unidas en sus diferentes niveles de presencia para enfrentarlos, y mecanismos actualizados de monitoreo que permitan ir celebrando colectivamente los logros y enmendando las dificultades. El RCA/UNDAF puesto en práctica para el período 2012-2015 cuenta con algunos de estos elementos, pero requiere especialmente generar acuerdos para delimitar el papel y el desempeño de los distintos integrantes del Sistema y alinear la acción para establecer formas orgánicas de trabajo y el UNDAF se apropie como referencia estratégica movilizadora.
2. Existen diferentes entendimientos de lo que significa el trabajo conjunto. Para algunos integrantes del SNU, se trata de contar con objetivos estratégicos a los que concurre cada agencia; para otros, junto a ello, se requiere realizar una gestión coordinada. No obstante, a pesar de estas diferencias, se valora en común la acción interagencial a través de los programas o proyectos conjuntos. Como este tipo de iniciativas no cuenta en la actualidad con fondos especiales que ayuden a su financiamiento como existieron en el período anterior (especialmente el Fondo de Objetivos del Milenio), se requiere identificar unas pocas prioridades donde se pueda utilizar una metodología similar para enfrentar una problemática específica. En el resto de los aportes esperados de la cooperación, un adecuado, oportuno y periódico sistema de monitoreo y seguimiento ayudan a mantener una visión integrada del quehacer del Sistema.
3. El trabajo conjunto supone diseñar una “gestión de la interagencialidad” ya que ella se enfrenta a una cultura organizacional tradicionalmente vinculada a la pertenencia institucional, agravada en el caso de Panamá por la diversidad de alcance de las oficinas presentes. Para ello, es importante fortalecer la implicación del UNCT en recoger las buenas prácticas, fortalecer el liderazgo de los funcionarios que cumplen labores de coordinación e incluir esta dimensión en las políticas de gestión de los recursos humanos.
4. La vinculación activa con las contrapartes es esencial para fortalecer la coherencia del Sistema y promover la coordinación interna, no sólo porque es parte de la misión de las agencias de las Naciones Unidas el cooperar con las agendas de sus socios, sino porque enriquece el debate, incorpora nuevas miradas a los asuntos que se están enfrentando y tensiona creativamente la gestión y la búsqueda de resultados exitosos.

5. El “factor humano” es considerado como un elemento clave para evaluar la capacidad de generar trabajo conjunto, coordinación entre las agencias y facilitar el posicionamiento y articulación con los socios del Desarrollo Humano. Entre los elementos del llamado “factor humano” a considerar destacan: la importancia de contar con personas comprometidas, con iniciativa y conocedoras de los temas específicos en que se desempeñan; un liderazgo que favorece la concertación; su visión estratégica y de largo plazo; la capacidad de adaptación frente a las contingencias; su capacidad de trabajo en equipo y con otras instituciones y agencias; el conocimiento que tienen del país, de su institucionalidad y de sus organizaciones.
6. En este sentido, siendo el UNDAF el marco de programación estratégica para el conjunto de las agencias, constituye una herramienta institucional que requiere de liderazgo institucional que debe ser impulsado por las personas que toman las decisiones. Hay decisiones, particularmente las que tienen que ver con la interagencialidad, que no deberían descansar sólo en las y los miembros de los grupos temáticos, sino que deben ser impulsadas y respaldadas desde un nivel superior de decisión (jefes de agencia y UNCT). De no ser así, la promoción de las iniciativas interagenciales se reduce a esfuerzos individuales de las y los técnicos con resultados no necesariamente exitosos y que además no se mantienen en el tiempo.
7. Planificar el UNDAF a nivel de efectos tiene la ventaja que permite visualizar aportes estratégicos para los desafíos del país y promueve una gestión basada en resultados. Para que esta ventaja se logre transformar en un aporte en la implementación, es necesario que dicha planificación se actualice cada año con un Plan de Acción que oriente las iniciativas específicas que cada una de las agencias se propone. Si ello no se produce, aumenta el riesgo que cada agencia se siga concentrando en “su nicho de mandato” y no vincule su experticia e instrumentos con la adecuación necesaria y estratégica frente a las necesidades nacionales.

ANEXOS

ANEXO 1. TÉRMINOS DE REFERENCIA

Términos de Referencia

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

ANTECEDENTES

El Gobierno de Panamá, a través del Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Relaciones Exteriores; y el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) suscribieron el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá (*MANUD*, por sus siglas en español, *UNDAF* por sus siglas en inglés) para el período **2012-2015**. Durante este periodo, las acciones de cooperación del SNU se concentraron en cuatro ejes estratégicos que las partes consideraron decisivos para el desarrollo del país y en los cuales se identificó que el Sistema de las Naciones Unidas tiene experiencia comprobada y su apoyo presenta ventajas comparativas.

Estos ejes estratégicos son los siguientes:

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

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

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

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

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

En la guía se establece que en la evaluación es preciso utilizar los criterios estándar de la OCDE/CAD (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad) y los elementos claves relativos al diseño, la focalización y las ventajas comparativas de los organismos del SNU.

Contexto de la Evaluación del UNDAF

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. PROPÓSITOS

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

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

1. Identificar cuál es la contribución del Sistema de las Naciones Unidas, al progreso logrado hacia los efectos y productos del UNDAF, valorando su pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad y los factores que han facilitado o limitado dicha contribución.
2. Identificar y analizar la aplicación efectiva de los principios de programación incluidos en el UNDAF, a través de la contribución de los programas y proyectos apoyados por los organismos del SNU.
3. Evaluar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación del UNDAF, su eficiencia, problemas y obstáculos.
4. Identificar las ventajas comparativas del SNU en el país para contribuir a lograr las prioridades nacionales para el desarrollo.
5. Analizar el contexto en el cual se ha desarrollado el UNDAF y revisar la pertinencia de los programas y proyectos puestos en marcha y la orientación al desarrollo de capacidades nacionales.
6. Proveer recomendaciones y extraer lecciones aprendidas durante el ciclo programático en curso, los problemas, desafíos y oportunidades, a fin de que sirvan de insumos relevantes para la formulación del siguiente UNDAF.

La evaluación se referirá al período comprendido entre el 1 de enero de 2012 al 30 de junio de 2014. Comprenderá el análisis del diseño del programa (documento UNDAF y matriz de resultados e indicadores), los procesos de implementación conducentes a efectos y productos, los resultados alcanzados, los resultados no esperados y los factores que han favorecido u obstaculizado la consecución de los resultados. En particular, se examinará el mecanismo de gestión y articulación entre los organismos del Sistema de las Naciones Unidas y su vinculación con el gobierno y la sociedad panameña.

II. PREGUNTAS DE LA EVALUACION

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

Pertinencia

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

Eficacia

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

Coordinación

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

Eficiencia

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

Sostenibilidad

11. ¿Los resultados alcanzados son sostenibles en el tiempo, después de que concluyan las intervenciones del SNU?

12. ¿Cuáles son las ventajas comparativas/fortalezas del SNU en Panamá que podrían llegar a ser relevantes para contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país?

III. METODOLOGIA Y DOCUMENTACIÓN

La metodología de evaluación deberá basarse en los lineamientos vigentes sobre evaluaciones de UNDAF y será especificada en la propuesta metodológica del evaluador/a. La evaluación debe cumplir con las Normas y Estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En su desarrollo, se debe procurar un proceso participativo e interactivo con fines de aprendizaje que debe involucrar a las/los funcionarios del SNU, contrapartes clave de Gobierno, sociedad civil y donantes.

El/la evaluador/a seleccionado elaborará los instrumentos metodológicos necesarios para realizar y facilitar el proceso completo de la Evaluación, asegurando que cumplan con estándares de calidad en el diseño y metodología, al igual que en los métodos de recolección de datos. Se recomienda el uso de métodos mixtos, tanto cualitativos como cuantitativos, tales como:

1. Revisión sustantiva de documentos
2. Análisis de datos (matriz de indicadores)
3. Aplicación de encuestas
4. Entrevistas abiertas y semi-estructuradas con informantes clave
5. Grupos focales y visitas de campo.

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

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

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

IV. Ética en la Evaluación

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

V. PERFIL DEL EVALUADOR/A

El/la evaluador/a asumirá la responsabilidad por los productos generados, la dirección y la coordinación de las distintas actividades a realizarse en el marco del cronograma de trabajo para la evaluación.

El/la evaluador/a desarrollará sus funciones en plena coordinación con el grupo de referencia y realizará las acciones de campo necesarias para el cumplimiento de las actividades establecidas en el cronograma y la

elaboración de los productos previstos. Entre sus actividades se incluyen: revisar la información sobre el país y el UNDAF, realizar entrevistas, realizar el análisis y redactar el informe.

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

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

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

VI. Gestión de la evaluación

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

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

VII. PRODUCTOS

El /la evaluador/a entregará los siguientes productos:

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

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

Además, el informe inicial debería hacer explícita la teoría subyacente o los supuestos sobre cómo contribuirá cada uno de los datos recabados a la comprensión de los resultados de desarrollo —atribución, contribución, diseño, proceso, ejecución, etc.— y la lógica de las metodologías de recopilación de datos, análisis y de elaboración del informe que se han elegido. La comprensión del evaluador/a sobre lo que va a evaluar y por qué, proponiendo una serie de preguntas de evaluación, métodos de evaluación, las fuentes de información y los procedimientos de recolección de datos.

Matriz de evaluación

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

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

El Informe Final deberá incluir como mínimo la siguiente información:

- a. Carátula
- b. Lista de siglas
- c. Índice, incluyendo lista de anexos
- d. Resumen ejecutivo
- e. Introducción: antecedentes y contexto del país
- f. Descripción del UNDAF
- g. Propósito y objetivos de la evaluación
- h. Enfoque y metodología
- i. Hallazgos
- j. Conclusiones
- k. Recomendaciones
- l. Lecciones aprendidas
- m. Anexo metodológico, incluyendo los instrumentos de recolección de información utilizados, TDR, listados de instituciones/organizaciones entrevistadas y listados de documentos revisados.

VIII. CRONOGRAMA DE TRABAJO

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

CRONOGRAMA

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

IX. COSTOS DE LA CONSULTORÍA

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

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

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

ANEXO 2. MATRIZ DE RESULTADOS UNDAF 2012-2015

enio

umplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Reducir la pobreza. Mejorar la distribución y eficiencia del gasto social.

Indicador, Línea Base y Meta	Con información de				Medios de Verificación	Riesgos y Supuestos	Socios	Recursos Indicativos		
	Género	grupo etario	área geogr.	etnia				Propios	A Movilizar	Aportes de Gobierno
<p>Indicador de Implementación del Aceleramiento para el Objetivo de los ODM 4, 5 y 6</p> <p>Sistema de seguimiento en línea (previsto para julio de 2014)</p>	X	X	X	X	<p>Informes del Seguimiento de Implementación del Marco de Aceleramiento</p>	<p>Supuesto 1: El país mantiene su política de aceleración el el cumplimiento de los ODM.</p> <p>Supuesto 2: Se logra integralidad en las acciones emprendidas.</p>	<p>Asamblea Nacional, Órgano Judicial, Despacho de la Primera Dama, MIRE, MEF, MIDA, MINSA, ATP, MIDES, MEDUCA, MINGOB, Secretaria Técnica del Gabinete Social, CSS, CONAVIH, INEC, INAMU, PROSI, Gobiernos Locales, Universidades, ONG, Instituto Gorgas, Organizaciones de Jóvenes, Instituciones integrantes de la CONAVIH, Congreso General Kuna, Autoridades Comarcales, organizaciones de mujeres indígenas, CONAMUIP y CONAPIP</p>	<p>UNFPA 1,000,000</p> <p>OPS/OMS 800,000</p> <p>FAO 750,000</p> <p>PNUD 573,000</p> <p>UNICEF 550,000</p> <p>UNESCO 325,000</p> <p>ONUMUJERES 95,000</p> <p>OEIA 15,000</p>	<p>OPS/OMS 2,000,000</p> <p>UNICEF 800,000</p> <p>UNFPA 400,000</p> <p>UNESCO 375,000</p> <p>ONUMUJERES 350,000</p> <p>OEIA 106,000</p> <p>ONUSIDA 23,000</p>	<p>PNUD 23,000,000</p> <p>UNFPA 500,000</p> <p>OEIA 160,000</p> <p>UNICEF 100,000</p>
<p>Cobertura educativa en: a) primaria, b) premedia, c) media</p> <p>(2009): a) 60%; b) 66%; c) 60%</p> <p>(2015): a) 75%; b) 75%; c) 60%</p>	X	X	X	X	<p>Informe EFA (UNESCO) Dirección de Planeamiento Educativo - MEDUCA</p>	<p>Supuesto 3: Se logra una amplia movilización institucional y comunitaria.</p>				
<p>Indicador de Desigualdad de género</p> <p>Índice de Desigualdad de Género: 0.634 (2008)</p> <p>Índice de Desigualdad de Género: 0.639 (2014)</p>	X				<p>Informe Global de DH</p>					
Indicador, Línea Base y Meta	Con información de				Medios de Verificación	Riesgos y Supuestos	Socios	Recursos Indicativos		
	Género	grupo etario	área geogr.	etnia				Propios	A Movilizar	Aportes de Gobierno
<p>Indicador de Pobreza (distancia)</p>					<p>Construido por PNUD sobre la base de los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)</p>	<p>Supuesto 1: Se logra una amplia movilización institucional y comunitaria.</p>	<p>MIDES, MIDA, MEF, MINGOB, INADEH</p>	<p>UNICEF</p>	<p>PNUD</p>	<p>PNUD</p>

el sector privado y la sociedad civil para generar empleo productivo e ingresos de trabajo que fortalezcan el desarrollo sostenible y favorezcan a los grupos en situación de vulnerabilidad

<p>Por Edad: De 0-14 años, 43.5%; de 15-24 años 40.5%, de 25-64 años 37.5%; Mayores de 65 años 37.2%; Por área: Urbano 26.3%; Rural 38.5%; Indígena 68.5%</p> <p>Meta (2015): Nacional, 36%; Por Género: Mujeres, 35%; Por Edad: De 0-14 años, 40%; de 15-24 años 36%, de 25-64 años 34%; Mayores de 65 años 33% Por área: Urbano 24%; Rural 35%; Indígena 60%</p>				<p>Supuesto 2: Se asegura el involucramiento comunitario en las acciones emprendidas.</p> <p>Supuesto 3: Se logra agregación de valor por el productor e inserción en cadenas productivas.</p>	<p>Secretaría Técnica del Gabinete Social, Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, Gobiernos Locales, empresa privada, ONG, Colectivo Integral de Desarrollo, Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para el Desarrollo Internacional</p>	<p>PNUD 100,000</p> <p>UNESCO 80,000</p> <p>OPS/OMS 60,000</p> <p>OIEA 7,500</p>	<p>FAO 600,000</p> <p>UNICEF 500,000</p> <p>UNESCO 440,000</p> <p>PMA 400,000</p> <p>OIEA 150,000</p>	<p>UNICEF 500,000</p>
	<p>Porcentaje de Avance del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional Línea Base: 15% (2010) Meta: 70% (2015)</p>	X	X	<p>Informes de Seguimiento de SENAPAN - OPS/OMS/OMS</p>				<p>OPS/OMS 150,000</p>

Eje 2 - Consolidación de la Democracia

Prioridad del Gobierno - Mejorar la planificación y gestión pública; elevar la eficiencia y eficacia del sector público y del gasto público; desburocratización; desarrollo integral de las comarcas;

Efecto Directo 2.1	Indicador, Línea Base y Meta	Con información de			Medios de Verificación	Riesgos y Supuestos	Socios	Recursos Indicativos			
		Género	grupo etario	área geogr.	etnia			Propios	A Movilizar	Aportes de Gobierno	
<p>Panamá habrá logrado en el gobierno nacional y los gobiernos locales un incremento de las capacidades para formular, gestionar y evaluar con eficacia, transparencia e integralidad sus políticas públicas orientadas al desarrollo humano</p>	<p>Porcentaje de municipios con planes de desarrollo con enfoque de Desarrollo Humano y Equidad de Género</p> <p>Línea Base: Por definir en 2012</p> <p>Meta: 15% (2015)</p>					<p>Asociación de Municipios de Panamá</p>	<p>Supuesto 1: El país desarrolla una política de fortalecimiento de los gobiernos locales.</p> <p>Supuesto 2: Se incrementan los recursos para el desarrollo social municipal</p>	<p>MIRE, MICI, SENACYT, MIDES, MEF, INAMU, Secretaría Técnica del Gabinete Social, Consejo de Concertación Nacional para el Desarrollo, Gobiernos Locales, ONGs, SENNIAF</p>	<p>UNICEF 850,000</p> <p>UNFPA 600,000</p>	<p>UNICEF 900,000</p>	<p>UNOPS 45,000,000</p> <p>PNUD 27,000,000</p> <p>UNICEF 400,000</p>
	<p>Porcentaje del presupuesto público manejado por los municipios</p>					<p>Contraloría General de la República</p>	<p>Supuesto 3: Los gobiernos locales</p>				

Efecto Directo 2.3	Indicador, Línea Base y Meta	Con información de		Medios de Verificación		Riesgos y Supuestos	Socios	Recursos Indicativos		
		Género	grupo etario	área geogr.	etnia			Propios	A Movilizar	Aportes de Gobierno
	<p>Porcentaje de personas con capital social medio o superior en el índice de capital social (participación comunitaria, afiliación a organizaciones, confianza interpersonal)</p> <p>Línea Base (2008): Nacional 36%; Por área: Urbano 26.8%; Rural 52.4%; Indígena 74.1%</p> <p>Meta (2014): Nacional 45%; Por área: Urbano 24%; Rural 47%; Indígena 68%</p>	X		X	X	<p>Construido por PNUD sobre la Encuesta de Niveles de Vida - MEF</p> <p>Supuesto 3: Se generarán espacios de participación civil, incluyendo espacios específicos para adolescentes</p>				
<p><i>Panamá habrá implementado las recomendaciones formuladas en el Examen Periódico Universal (EPU) por los órganos de tratados y procedimientos especiales de protección de los Derechos Humanos, con especial atención al Convención contra todas las formas de discriminación contra la mujer.</i></p>	<p>Porcentaje de las recomendaciones del EPU y de los otros mecanismos internacionales de derechos humanos implementadas</p> <p>Línea Base: Se levantará un listado de seguimiento, que incluirá Comités de CEDAW, CRC, el Comité de DDHH, entre otros.</p> <p>Meta: Por Definir</p>					<p>Supuesto 1: El país mantiene su compromiso de cumplir las recomendaciones del EPU y demás mecanismos para el avance en Derechos Humanos.</p> <p>Supuesto 2: Se consolida el monitoreo de los avances logrados.</p>	<p>Comisión Nacional Permanente para el cumplimiento de los compromisos de Panamá en derechos humanos, Asamblea Nacional, Órgano Judicial, MIRE, MIDES, MINSA, MEF, INAMU, CONAMU, Defensoría del Pueblo, Secretaría Técnica del Gabinete Social, Universidades, Organizaciones de Mujeres, ONG, Comisión Nacional contra la Discriminación.</p>	<p>UNFPA 200,000</p> <p>UNICEF 200,000</p> <p>OPS/OMS 160,000</p>	<p>UNICEF 300,000</p> <p>OACNUDH 20,000</p> <p>ONUMUJERES 10,000</p>	<p>UNFPA 100,000</p>
	<p>Plan Estratégico de la Comisión Nacional contra la Discriminación</p> <p>Línea Base: 0% (por iniciar)</p> <p>Meta: Plan elaborado y en ejecución</p>	X			X	<p>Informe anual de la Defensoría del Pueblo</p>		<p>OACNUDH 15,000</p> <p>ONUMUJERES 5,000</p>		

Eje 3 - Seguridad Ciudadana

Prioridad del Gobierno -Mejorar la Seguridad Ciudadana mediante acciones de prevención, control y sanción

Efecto Directo 3.1	Indicador, Línea Base y Meta	Con información de				Medios de Verificación	Riesgos y Supuestos	Socios	Recursos Indicativos		
		género	grupo etario	área geogr.	etnia				Propios	A Movilizar	Aportes de Gobierno
Panamá habrá implementado a nivel nacional y local políticas y estrategias integrales de seguridad ciudadana para la prevención de las diferentes formas de violencia y para la atención y reparación de sus manifestaciones	<p>Tasa de Homicidios</p> <p>Línea Base (2009): 24/100,000 Mujeres: 71 (8.7%) Por Edad: 0-14 años, 13 (2%) ; 15-24 años 265 (32%); 25-64 años 383 (47%); Más de 65 años, 10 (1%); Otros 147 (18%)</p> <p>Meta: 10/100,000 (2015)</p>	X	X	X	X	Sistema Integrado de Estadísticas Criminales, SIEC - Observatorio de Seguridad Ciudadana	<p>Supuesto 1: Las políticas y estrategias de reducción de la violencia prestan especial atención a los enfoques preventivos.</p> <p>Supuesto 2: Los municipios y comunidades participan activamente en las estrategias de reducción de la violencia.</p> <p>Supuesto 3: Se incrementa la conciencia de que la violencia doméstica y de género es la cuna de las demás violencias.</p>	<p>Asamblea Nacional, Órgano Judicial, Fiscalía de Cuentas, Ministerio Público; MINSA, MIDES, MINSEG, MIGOB, Secretaría Técnica del Gabinete Social, Consejo de Coordinación Nacional para el Desarrollo, Aduana, Policía, fiscales, Gobiernos Locales, INAMU, CONAMU, Defensoría del Pueblo, Secr. Anti Corrupción, SINAPROC, CONAPRED, Organizaciones de Mujeres, Observatorio de Seguridad Ciudadana, Observatorio de los Derechos del Niño, Organizaciones de Jóvenes</p>	OPS/OMS 600,000	PNUD 2,000,000	UNODC 700,000
	<p>% Municipios que cuentan con plan de seguridad ciudadana certificados</p> <p>Línea Base: Por levantarse en 2012</p> <p>Meta: por definir</p>	X	X	X	Observatorio de Seguridad Ciudadana	UNFP 300,000			OPS/OMS 900,000	UNICEF 100,000	
	<p>% de Implementación del Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana</p> <p>Línea Base: por definir</p> <p>Meta: por definir</p>	X	X		Informes de Seguimiento a la Ejecución del Plan	UNICEF 300,000			UNODC 800,000	UNICEF 100,000	

Efecto Directo 3.2	Indicador, Línea Base y Meta	Con información de				Medios de Verificación	Riesgos y Supuestos	Socios	Recursos Indicativos		
		género	grupo etario	área geogr.	etnia				Propios	A Movilizar	Aportes de Gobierno
	<p>% de Implementación de Plan contra la violencia que afecta a niños, niñas y adolescentes</p> <p>Línea Base: 0% (por iniciar)</p> <p>Meta: por definir</p>	X	X			Informes de Seguimiento del desarrollo e implementación del Plan					
<p><i>Panamá habrá fortalecido las instituciones y los procedimientos del sistema de Administración de Justicia de modo que reduzcan la impunidad y garanticen la protección de los Derechos Humanos, con especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad</i></p>	<p>Tasa de procesos resueltos por medios alternativos (sobre el total de casos resueltos)</p> <p>LB: pendiente de entrar en vigencia</p> <p>Meta: por definir</p>	X		X	X	Sistemas de Estadísticas del Órgano Judicial y del Ministerio Público	<p>Supuesto 1: El país impulsa la reforma judicial penal.</p> <p>Supuesto 2: El sector judicial adopta indicadores de eficiencia y eficacia.</p>	Órgano Judicial, MINGOB, MIDES, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación, Secretaría Técnica del Gabinete Social, Consejo de Concertación Nacional para el Desarrollo.	<p>PNUD 150,000</p> <p>UNICEF 100,000</p>	<p>PNUD 2,000,000</p> <p>OACNUDH 50,000</p> <p>UNODC 800,000</p>	UNODC 236,000
	<p>Servicios de interpretación y traducción para los pueblos indígenas operativos.</p> <p>Línea Base: no existe registro oficial. Será construido.</p> <p>Meta: Se definirá al establecer el registro</p>				X	Informes Departamento de Acceso a la Justicia de Pueblos Indígenas - Corte Suprema	<p>Supuesto 3: Se fortalece la conciencia sobre la necesidad de avanzar en el derecho al debido proceso en todos los grupos de población.</p>		<p>UNICEF 150,000</p> <p>ONUSIDA 100,000</p>		
	<p>Porcentaje de sentencias penales dentro de los plazos establecidos</p> <p>Línea Base: no existe registro oficial. Será construido.</p> <p>Meta: Se definirá al establecer el registro</p>					Sistemas de Estadísticas del Órgano Judicial y del Ministerio Público					
	<p>Porcentaje de sentencias en procesos sobre: a) crimen organizado, b) producción y</p>					Sistemas de Estadísticas del Órgano Judicial y del Ministerio Público					

tráfico de drogas; c) trata de personas; d) violencia basada en género

Línea Base: no existe registro oficial. Será construido.

Meta: Se definirá al establecer el registro

Eje 4 - Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático

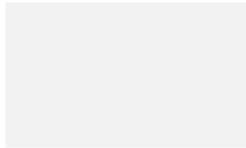
Prioridad del Gobierno - Elevar a política de Estado el cuidado ambiental para fortalecer el crecimiento económico, el desarrollo turístico y el bienestar general.

Efecto Directo 4.1	Indicador, Línea Base y Meta	Con información de				Medios de Verificación	Riesgos y Supuestos	Socios	Recursos Indicativos		
		género	grupo etario	área geogr.	etnia				Propios	A Movilizar	Aportes de Gobierno
<i>Panamá habrá implementado políticas de desarrollo que promuevan el uso sostenible de los recursos naturales y que reconozcan el valor económico y social de los servicios ambientales y de la conservación de la biodiversidad</i>	Porcentaje de cuencas con planes de manejo elaborados y en ejecución Línea Base: 10% (5 de 52) Meta: 13% (7 de 52)			X		ANAM - Dirección Integrada de Gestión Hidrológica de Cuencas	Supuesto 1: ANAM da prioridad a la elaboración de los planes de manejo y de los planes de ordenamiento territorial. Supuesto 2: Se incrementan recursos técnicos y presupuestales para agua y saneamiento	ANAM, ATP, MEF, IDAAN, ACP, Sector Privado, IDIAP, ARAP, IDAAN, Comité Man and the Biosphere Programme (MAB) de Panamá, Gobierno de España, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), Gobiernos Locales y Tradicionales, SENACYT, Universidades, Asociaciones de Productores	PNUMA 301,120	OPS/OMS 2,600,000	
	Porcentaje de cuencas con planes indicativos de ordenamiento territorial operando Línea Base: 0% (0 de 52) Meta: 35% (18 de 52)			X		ANAM - Dirección Integrada de Gestión Hidrológica de Cuencas			OPS/OMS 300,000 UNESCO 40,000	PNUD 1,500,000 PNUMA 200,000	UNESCO 60,000
	Porcentaje de cobertura de: a) agua potable y b) saneamiento básico Línea Base: a) 91.8%; rural 83.6%; áreas indígenas 43.1%; b) 94.5%; rural 82.9%; áreas indígenas 66.2% Meta: por definir			X		MEF - Encuesta de Niveles de Vida					

Efecto Directo 4.2	Indicador, Línea Base y Meta	Con información de				Medios de Verificación	Riesgos y Supuestos	Socios	Recursos Indicativos		
		género	grupo etario	área geogr.	etnia				Propios	A Movilizar	Aportes de Gobierno
Panamá habrá implementado políticas y programas que con participación del sector privado y la sociedad civil, promuevan el consumo y la producción sostenibles, fomentando la producción más limpia, el uso de energías renovables y la reducción de desechos y contaminantes	Número de empresas con sistemas avalados de producción mas limpia Línea Base: 231 (2010) Meta: 300 (2015)			X		ANAM - Dirección Calidad Ambiental	Supuesto: Sinergia entre las políticas del Gobierno y el compromiso del sector privado.	Secretaría de Energía, Cámara de Comercio, MIDA, MICI, ANAM, Ministerio de Salud, Autoridad Nacional de Aduanas, MEDUCA, SENACYT	OEIA 708,500	ONUDI 2,600,000	UNICEF 50,000
	Importación/Utilización de Hidroclorofluorcarbonados (HCFC) Línea Base: 428 TM (2009) Meta: 86 TM (2015) (Reducción al 20% del valor de referencia)					MINSA - Unidad de Ozono			UNESCO 40,000 PNUD 500,000 PNUMA 247,000 UNESCO 60,000 UNICEF 50,000		
Efecto Directo 4.3	Indicador, Línea Base y Meta	Con información de				Medios de Verificación	Riesgos y Supuestos	Socios	Recursos Indicativos		
		género	grupo etario	área geogr.	etnia				Propios	A Movilizar	Aportes de Gobierno
Panamá habrá reducido la vulnerabilidad al cambio climático y a las amenazas naturales, y avanzará hacia una economía con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, mediante acciones intersectoriales a nivel nacional y local para el uso eficiente y	Estado de REDD Readiness Línea Base: No cumple (2011) Meta: Cumple (2014)					Secretaría UNREDD y ANAM Informe de comunicación de Cambio Climático	Supuesto 1: Se mantiene la voluntad de cumplir REDD Readiness. Supuesto 2: Se enfatiza la prevención de desastres con base en organización comunitaria.	Asamblea Nacional, MINSA, INAMU, MIDES, MEDUCA, MINGO, ANAM, MIDA, ARAP, SINAPROC, ETESA, Secretaría Técnica del Gabinete Social, ONG, organizaciones de Jóvenes, Banco Mundial, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Coordinadora Nacional De Los Pueblos	PNUMA 430,080	PNUD 2,000,000	PNUD 8,000,000
	Porcentaje de planes de gestión integral de riesgos de desastres (+ enfoque de género) Línea Base: por determinar			X	X	SINAPROC, Informes del Director General			OPS/OMS 400,000 PNUD 300,000 UNFPA 300,000 UNESCO 110,000 UNICEF 100,000	ONUDI 1,900,000 FAO 1,750,000 PNUMA 1,083,650 OPS/OMS 1,000,000 UNFPA 350,000	FIDA 1,500,000 PNUMA 960,000 UNICEF 50,000

sostenible de los
recursos naturales

Meta: 18



Indígenas De Panamá
(COONAPIP), GTZ,
CCAD

OEIA
10,000

UNESCO
200,000

OEIA
200,000

ANEXO 3. MATRIZ DE EVALUACIÓN

PREGUNTAS DE EVALUACION	FUENTES DE DATOS	METODOS DE MUESTREO	METODOS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCION	METODOS DE ANALISIS DE DATOS
<p>el UNDAF y su implementación han problemas principales identificados en el UNDAF al diseño de políticas y/o acciones los principios de programación: los manos, la Igualdad de Género, la Ambiental, la Gestión Basada en Desarrollo de Capacidades nacionales?</p> <p>endo pertinentes las áreas de cooperación UNDAF, en el contexto nacional actual?</p> <p>ue se haya modificado la programación implementación reflejó los cambios qué se puede atribuir dicha modificación?</p>	<p>Información primaria: Entrevistas con actores involucrados</p> <p>Información secundaria: Documentos programáticos: UNDAF Documentos orientadores Guías UNDG Documentos de M&S (revisiones anuales) Documentos programáticos de Gobierno (Plan Estratégico 2010-2014 del Gobierno de Panamá; Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo; Informes de Avance de los Objetivo de Desarrollo del Milenio, entre otros)</p>	<p>Muestreo no probabilístico intencional proporcionado por la contraparte según actores relevantes</p>	<p>Métodos de recolección de la información y análisis cualitativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión documental 2. Entrevistas a informantes clave (personas que estuvieron e el proceso de elaboración) 3. Entrevistas a actores del SNU (CR, integrantes UNCT, Grupo M&S, Grupos Interagenciales). 4. Entrevistas a representantes del Gobierno 5. Entrevistas a representantes de la Sociedad Civil 6. Taller de Devolución de hallazgos 	<p>Análisis cualitativo de los documentos y triangulación de las opiniones recogidas en las entrevistas</p>
<p>se han generado en el marco de los UNDAF? ¿En qué medida el SNU ha logro de estos cambios?</p>	<p>Información primaria: Entrevistas con actores del SNU, incluyendo CR, jefes</p>	<p>Muestreo no probabilístico intencional</p>	<p>Métodos de recolección de la información y análisis cualitativo:</p>	<p>Análisis cualitativo de los datos y triangulación de la información recolectada</p>

	<p>puede ayudar a mejorar el diseño y ejecución del próximo ciclo?</p> <p>¿En qué medida se llevó a cabo una estrategia de seguimiento y monitoreo que contribuyera a lograr los resultados esperados?</p>	<p>contrapartes de gobierno, sociedad civil y otros Donantes</p> <p>Información secundaria:</p> <p>Documentos programáticos, Informes Anuales del CR y de las Agencias, Informes de los Programas Conjuntos, evaluaciones programas conjuntos, productos de las agencias</p>		<p>actividades</p> <p>4. Taller de devolución</p>	
EFICIENCIA Y COORDINACIÓN	<p>¿Se han hecho inversiones estratégicas, el monto de recursos asignado ha sido apropiado?</p> <p>¿Se ha hecho un buen uso de las complementariedades y sinergias entre las agencias y se han reducido los costos de transacción en la implementación del UNDAF?</p> <p>¿Se ha logrado movilizar recursos para poder cumplir con los efectos esperados?</p> <p>¿Qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) se encontraron durante la implementación del UNDAF?</p> <p>¿Qué mecanismos de coordinación, información y participación se han establecido para el UNDAF, tanto a lo interno del SNU como con los socios y contrapartes?, ¿cuán efectivos han sido?</p> <p>¿Generó el UNDAF una respuesta coherente del Equipo de País a las prioridades nacionales?</p>	<p>Información primaria:</p> <p>Entrevistas con actores del SNU, incluyendo CR, jefes de agencia, oficiales nacionales, grupo de M&E</p> <p>Entrevistas con contrapartes de gobierno, sociedad civil y otros Donantes</p> <p>Información secundaria:</p> <p>Informes Anuales del CR y de las Agencias, Revisiones Anuales</p>	<p>Muestreo no probabilístico intencional proporcionado por la contraparte según actores relevantes</p>	<p>Métodos de recolección de la información y análisis cualitativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Revisión documental 2.Entrevistas 3.Taller de devolución 	<p>Análisis cualitativo de los datos y triangulación de la información recolectada</p>
SOSTENIBILIDAD	<p>¿Los resultados alcanzados son sostenibles en el tiempo, después de que concluyan las intervenciones del SNU?</p> <p>¿Cuáles son las ventajas comparativas/fortalezas del SNU en Panamá que podrían llegar a ser relevantes para contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país?</p> <p>¿Se han creado y/o fortalecido capacidades de los asociados nacionales para alcanzar los resultados del</p>	<p>Información primaria:</p> <p>Entrevistas con actores del SNU, incluyendo CR, jefes de agencia, oficiales nacionales, coordinadores de Programas Conjuntos</p> <p>Entrevistas con contrapartes de gobierno, sociedad civil y otros</p>	<p>Muestreo no probabilístico intencional proporcionado por la contraparte según actores relevantes del proyecto.</p>	<p>Métodos de recolección de la información y análisis cualitativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión documental 2. Entrevistas a los actores involucrados. 3. Taller de devolución. 	<p>Análisis cualitativo de los datos y triangulación de la información recogida a través de las distintas técnicas</p> <p>Elaboración de recomendaciones</p>

	<p>desarrollo?</p> <p>¿Tuvieron los socios la capacidad financiera suficiente para mantener a lo largo del tiempo los compromisos asumidos en el UNDAF?</p>	<p>Donantes</p> <p>Información secundaria:</p> <p>Informes anuales, revisiones anuales</p>			
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

ANEXO 4. PAUTAS DE ENTREVISTAS

a. Pauta de Entrevista a Jefes de Agencia

1. Cómo evalúa la participación de su agencia en la elaboración del ACP?
2. Cómo evalúa la participación de su agencia en la elaboración del UNDAF
3. Participa en el UNCT? ¿Cómo evalúa su utilidad y aporte?
4. Qué le aporta su agencia al UNDAF?
5. Qué le aporta el UNDAF a su agencia?
6. Existe seguimiento y monitoreo de los compromisos de su agencia en el UNDAF?
7. ¿Cuáles son a su juicio los facilitadores para la acción conjunta?
8. ¿Cuáles son a su juicio los obstáculos para la acción conjunta?
9. ¿Qué recomendaciones haría?
10. ¿Cómo es su relación con el gobierno? ¿cuáles son las ventajas comparativas de UN más apreciadas?
11. En la relación con las contrapartes nacionales, ¿existe coordinación y sinergia? ¿se requiere?
12. Cuáles de los efectos directos han sido alcanzados?
13. Cuáles de los efectos directos no han sido alcanzados y se podrían alcanzar?
14. ¿Cuáles de los efectos directos no son pertinentes?

b. Pauta de entrevista a Encargados/as Grupo Seguimiento y Monitoreo UNDAF

1. Proceso de discusión y diseño del UNDAF 2012-2015
 - Etapas e hitos
 - Participantes
 - Metodología
 - Participación de contrapartes
2. Conformación del GIA de seguimiento y monitores:
 - integrantes
 - origen y decisión de conformación
 - objetivos
 - cambios a lo largo del tiempo
3. Funcionamiento
 - Procesos de planificación y actividades de seguimiento
 - Recursos disponibles
 - Rendición de cuentas y vínculo con el UNCT
 - Facilitadores y limitaciones
4. Relación con otros actores
 - Relaciones con contrapartes de gobierno
 - Relaciones con OSC

5. Resultados

- Cambios en el UNDAF y la gestión.

6. Recomendaciones

- Propuestas para el próximo período

c. Pauta de entrevista Encargados/as Grupos Interagenciales

1.- Conformación del GIA:

- integrantes
- origen y decisión de conformación
- objetivos
- cambios a lo largo del tiempo

2. Adecuación a la realidad local

- vinculación con el proceso de programación conjunto
- qué se espera de su aporte al UNDAF
- qué le aporta el UNDAF al GI

3. Funcionamiento

- Procesos de planificación
- Actividades de seguimiento
- Recursos disponibles
- Rendición de cuentas y vínculo con el UNCT
- Facilitadores y limitaciones

4. Relación con otros actores

- Relaciones con contrapartes de gobierno
- Relaciones con OSC

5. Resultados

- Actividades y logros del período

6. Recomendaciones

- Propuestas para el próximo período

d. Pauta de entrevista a Contrapartes de gobierno

I. Contexto gubernamental

1. Cooperación técnica:

- ¿cuáles son las principales áreas en que se requiere?
- ¿existe un proceso de discusión en el ejecutivo sobre estos temas?

2. Gestión de la Cooperación:

- ¿se realiza centralizada o sectorialmente?
- ¿cuál sería el aporte de la política?

3. Monitoreo y seguimiento:

- ¿hay alguna directriz?
- ¿a quién se le rinde cuentas?

4. Coordinación intersectorial

- ¿quién la promueve?
- ¿cuáles son los incentivos?

II. Cooperación de NNUU

5. Presencia de UN en Panamá:

¿cuáles son las ventajas comparativas más relevantes?

6. Acción conjunta del Sistema

¿aporta valor agregado?

¿cómo se gestiona?

¿conoce el UNDAF y cuál es su valoración?

¿cuáles son sus expectativas respecto de la cooperación del SNU?

7. Resultados

¿Cómo dialoga los acuerdos de cooperación con la Estrategia Nacional de Desarrollo?

¿cuáles son los principales resultados obtenidos con la colaboración de la cooperación de UN?

¿alguna buena práctica a destacar?

8. Recomendaciones:

¿cuáles son los principales obstáculos para una cooperación en tanto sistema?

¿cuáles son los principales facilitadores?

¿qué recomendaciones haría?

e. Pauta de entrevista a Contrapartes de sociedad civil

1. Contexto de la relación con el SNU:

¿Ha tenido vínculo con agencias del SNU?

¿Cuáles han sido los objetivos y el carácter de las iniciativas desarrolladas?

2. Problemas del país:

¿cuáles son los principales problemas del país en que se requiere?

¿existen instancia de discusión con el gobierno y otras organizaciones de la sociedad civil sobre estos temas?

3. Visión del SNU en el país

¿cuáles son las ventajas comparativas más relevantes?

¿cuáles son las principales debilidades de la cooperación en su aporte al país?

4. Acción conjunta del Sistema

¿aporta valor agregado?

¿cómo se gestiona?

¿conoce el UNDAF y cuál es su valoración?

¿cuáles son sus expectativas respecto de la cooperación del SNU?

5. Resultados

¿cuáles son los principales resultados obtenidos con la colaboración de la cooperación de UN?

¿alguna buena práctica a destacar?

6. Recomendaciones:

¿cuáles son los principales obstáculos de una cooperación en el país?

¿cuáles son los principales facilitadores?

¿qué recomendaciones haría?

ANEXO 5. LISTADO DE INSTITUCIONES ENTREVISTADAS

1. Oficina del Coordinador Residente
2. Grupos Interagenciales:
 - Seguimiento y Evaluación UNDAF
 - UNETE
 - Medio Ambiente
3. Representantes de las siguientes agencias, fondos y programas:
 - Oficina de País PNUD
 - Oficina de País de UNFPA
 - Oficina de País de UNICEF
 - Oficina Regional para América Central de OACNUDH.
 - Oficina para Mesoamérica de FAO.
 - Oficina Regional para las Américas y el Caribe de ONU Mujeres.
 - Oficina Regional para América Latina de ONUSIDA.
 - Oficina de País OPS/OMS
 - Oficina Regional para América Latina y el Caribe de PNUMA
 - Oficina Multipaís de UNESCO
 - Oficina Regional para Centroamérica y el Caribe de UNODC
4. Participantes en Programas Conjuntos:
 - “Red de Oportunidades Empresariales para Familias Pobres”
 - “Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la construcción Social de una Cultura de Paz”
 - “Incorporación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en el manejo de los recursos naturales en dos cuencas prioritarias de Panamá- Programa Cambio Climático”
 - “Alianza por una Vida sin Violencia”
5. Organismos gubernamentales
 - Ministerio de Gobierno
 - Secretaría Técnica Gabinete Social, Ministerio de Desarrollo Social
 - Ministerio de Salud
 - Instituto Nacional de la Mujer, INAMU
 - Dirección de Proyectos Especiales y Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores
 - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
 - Sistema Nacional de Protección Civil, SINAPROC
6. Organizaciones de la Sociedad Civil
 - Mujeres Políticas Panameñas
 - Centro de Gestión Local para el Desarrollo Sostenible de Soná
 - Red de Jóvenes de La Chorrera
 - Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, CCIAP
 - Consejo Nacional de la Empresa Privada, CONEP

ANEXO 6. LISTADO DE DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA REVISADA

La documentación revisada comprendió:

a. Documentación del SNU de Panamá:

1. Documento UNDAF 2012-2015;
2. Guías de Evaluación UNDAF
3. Matriz de Resultados
4. Marco de Seguimiento y Evaluación del UNDAF;
5. Informes de revisión del UNDAF;
6. Informes Anuales del Coordinador Residente
7. Evaluación del UNDAF Anterior
8. Evaluaciones de los programas de país de las Agencias
9. Evaluaciones de los programas conjuntos
10. ONU Mujeres (2011). Guías de apoyo a la Evaluación. Oficina de Evaluación de ONU Mujeres. Nueva York. http://www.unwomen.org/wp-content/uploads/2012/05/UNW_2012_8_Evaluation-Function-2011-SP.pdf.
11. UNEG (2012). Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación – hacia una guía del UNEG.
12. UNEG (2011) Guidance on Preparing ToR for UNDAF Evaluations y Frequently Asked Questions for UNDAF Evaluations,
13. UNEG (2011) Quality Checklist for Evaluation Terms of Reference and Inception Reports
14. UNEG (2011) Quality Checklist for Evaluation Reports
15. PNUD sitio web: sobre reportes de Desarrollo Humano, <http://hdr.undp.org/es/data>
16. Bello, A. y M. Rangel (2002), “La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe”. En: Revista de la Cepal N° 76, Santiago.
17. UNDG (2011), Manual de Gestión basada en Resultados. Una armonización de los conceptos y enfoques de GbR para fortalecer los resultados de desarrollo a nivel de país. En: http://www.undg.org/docs/13222/2013%2010%2007%20Manual%20de%20Gesti%C3%B3n%20basada%20en%20Resultados%20Espa%C3%B1ol_Final.pdf

b. Documentación del Gobierno de Panamá:

1. “Panamá. Plan Estratégico de Gobierno. 2010-2014”, Gaceta Oficial Digital, martes 12 de enero de 2010, No 26445-A,
2. Contraloría General de la República, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC),(2012) Proyecciones de la población de la República, Estimaciones de la Población Total, por sexo y edad, Boletín N° 13.
3. Gobierno de Panamá, ONU Panamá (2014), Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuarto Informe de Panamá, Panamá
4. Concertación Nacional para el Desarrollo, PNUD (2014), Informe final del proceso de revisión, actualización y priorización de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, Panamá. En: http://www.concertacion.org.pa/pdf_doc/ifinal/InformeFinaldeLaConcertacion.pdf