

EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL PROYECTO

“Informe Nacional de Desarrollo Humano”

Informe

Evaluación encargada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Christian Privat
Consultor en Evaluación y Reforma de las Naciones Unidas
UNDAF, Programas Conjuntos, Programas de país,
Unidos en la Acción, Temas transversales
cprivat8@gmail.com
Nueva York
1 914 235 0968

Borrador Final, 5 de diciembre de 2016

Agradecimientos

El autor del presente informe desea expresar su agradecimiento por la oportunidad que se le dio de trabajar en estrecha colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Panamá, en el marco de la evaluación de medio término del Proyecto “Informe Nacional de Desarrollo Humano”.

En especial desea agradecer al Representante Residente a.i. PNUD (el Señor Fernando Hiraldo), las autoridades gubernamentales, y a las otras agencias de Naciones Unidas por su interés por este ejercicio de revisión, y por compartir su experiencia y su visión sobre cómo mejorar el proyecto en el futuro.

Finalmente, todo el personal de la Unidad de Desarrollo Humano: el Especialista en Investigación Social (el Señor Martín Matías Fuentes Besoain), una Asistente de Investigación (la Señora Graciela Castellero M.), y la Asistente administrativa del proyecto (la Señora Cynthia Isabel Rodríguez González). Merecen un agradecimiento muy especial por todo su apoyo a lo largo del proceso de la evaluación, su acompañamiento en las entrevistas, la coordinación de la agenda de la misión, la revisión del borrador, etc.

Índice de Contenidos

Acrónimos y abreviaturas.....	5
Resumen ejecutivo.....	6
I. Introducción.....	14
A. Objetivos generales de la evaluación de medio término	
B. Objetivos específicos	
C. Usuarios de la evaluación	
D. Criterios de la evaluación	
E. Preguntas de la evaluación	
F. Alcance de la evaluación	
G. Descripción del proyecto	
H. Estructura del informe	
II. Contexto de desarrollo del proyecto.....	18
A. Contexto nacional	
B. El marco de asistencia del Sistema de Naciones Unidas en Panamá	
C. Contexto global de los Objetivos de Desarrollo	
III. Metodología.....	22
A. Enfoque metodológico	
B. Metodología de la evaluación y recolección de la información	
C. Consideraciones éticas	
D. Limitaciones de la metodología	
E. Fases de trabajo	
IV. Principales hallazgos.....	30
A. Diseño, relevancia y pertinencia del proyecto	
1. Diseño del proyecto	
2. Relevancia de la estrategia	
3. Pertinencia respecto a las prioridades nacionales y a las contrapartes	
4. Apropiación	
5. Forma de operar del proyecto	
B. Eficacia	
1. Resultados y contribución a los objetivos establecidos	
2. Resultados no obtenidos	
3. Resultados adicionales al proyecto	
4. Logros alcanzados y contribución al desarrollo	
5. Próximo informe y productos	
6. Estrategia de alianzas	

7. Participación inclusiva y género
8. Lecciones derivadas y utilizadas
9. Comunicación

C. Eficiencia

1. Uso apropiado y económico de los recursos
2. Gestión y coordinación del proyecto
3. Utilidad del marco de resultados y de los planes de trabajo, y seguimiento

D. Sostenibilidad

1. Seguimiento con las contrapartes
2. Desarrollo de capacidades
3. Información para las instituciones y territorios
4. Financiamiento público y privado
5. Apropiación de las contrapartes para asegurar la sostenibilidad
6. El papel fundamental de las Universidades
7. Empoderamiento de los jóvenes
8. Sostenibilidad y cooperación interagencial

E. Impacto real y potencial

V.	Lecciones aprendidas.....	57
VI.	Conclusión.....	.58
VII.	Recomendaciones.....	64
	Anexos.....	71

Anexo 1: Términos de Referencia de la evaluación

Anexo 2: Lista de personas entrevistadas

Anexo 3: Lista de documentos examinados

Anexo 4: Lista de preguntas

Anexo 5: Código de conducta firmado por el evaluador

Anexo 6: Calificaciones de desempeño

Acrónimos y abreviaturas

CPAP	Country Programme Action Plan (Plan de Acción del Programas de País)
CPD	Documento de Programa de País
CR	Coordinador Residente de Naciones Unidas
F-ODM	Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
HRBA	Human Rights-Based Approach to Programming
IDHP	Índice de Desarrollo Humano de Panamá
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MEDUCA	Ministerio de Educación
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MEF	Ministerio de Economía & Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
M&E	Monitoreo y Evaluación
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PC	Programa Conjunto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDG	United Nations Development Group
UNEG	United Nations Evaluation Group
UNCT	United Nations Country Team
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
POEs/SOPs	Procedimientos Operativos Estandarizados
SNU	Sistema de las Naciones Unidas

Resumen ejecutivo

En Panamá, el proyecto “Informe Nacional de Desarrollo Humano” tiene como objetivo la elaboración, publicación y difusión de estudios y otros productos de conocimiento, los cuales se constituyen en aportes para ampliar las capacidades nacionales, brindar conocimientos sustantivos al Desarrollo Humano y reforzar la docencia e información social sobre el paradigma del desarrollo humano, de manera que se fortalezca la capacidad mancomunada de respuesta de la sociedad panameña ante los desafíos nacionales. El último informe se centró en el tema de desarrollo de capacidades para infancia y juventud y fue presentado al público en febrero de 2014.

El propósito de la evaluación de medio término del Proyecto es valorar (i) el desempeño del proyecto en términos de su relevancia, eficacia (resultados, productos) y eficiencia; (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del proyecto; así como el cumplimiento del mandato de política de evaluación del PNUD sobre las contribuciones de los resultados de desarrollo en el tema de desarrollo humano. Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Evaluar los avances realizados hacia el logro de los resultados identificados en el documento de proyecto y las revisiones sustantivas;
2. Evaluar cómo se están logrando los resultados, de manera que permita analizar y evidenciar las primeras señales de éxito;
3. Evaluar la eficiencia con la que se obtienen los resultados;
4. Identificar las lecciones aprendidas;
5. Proponer cualquier cambio que sea necesario para retomar el rumbo del proyecto y conseguir los resultados deseados.

Los usuarios de la evaluación son de la cartera de Equidad & Inclusión, la gerencia del PNUD en Panamá, la Sede de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano en Nueva York y el Centro Regional en Panamá, las otras agencias de Naciones Unidas en Panamá, particularmente UNICEF y UNFPA que colaboraron particularmente con este último informe dado su tema, las contrapartes gubernamentales, las organizaciones de la Sociedad Civil, las Universidades, los miembros del Comité Consultivo, etc. Se anticipa que estos usuarios se interesarán al análisis de esta evaluación y a sus recomendaciones para guiar y desarrollar su trabajo en el área del desarrollo humano.

La evaluación aplicó los siguientes criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e impacto de los esfuerzos de desarrollo. Respecto a la metodología utilizada, los medios utilizados en la recolección de datos fueron los siguientes:

1. Recolección y recopilación documental de información y revisión sustantiva de documentos
2. Análisis de datos y de las fuentes de información.
3. Entrevistas abiertas y semi-estructuradas con informantes clave, y uso de listas de preguntas para estas reuniones y entrevistas.
4. Reuniones y/o Grupos focales durante las visitas de campo en las provincias.
5. Calificaciones de desempeño por parte del personal entrevistado en el PNUD, UNICEF y UNFPA, a partir de un formulario para obtener su evaluación del desempeño del proyecto.

Los hallazgos de la evaluación son los siguientes.

Diseño, relevancia y pertinencia del proyecto

Respecto al diseño, las partes interesadas en el PNUD indicaron que el proyecto fue diseñado de manera bastante general para que la gerencia del PNUD lo pudiera utilizar de manera flexible e incluir otras tareas. El INDH 2014 fue liderado por dos expertos internacionales, que venían en Panamá en periodos de tiempo variable. La Teoría de Cambio no se requería en el diseño de proyectos cuando se preparó el proyecto, lo cual explica por qué no hubo una propia TdC en el proyecto.

El proyecto es muy relevante para el país, la sociedad civil, el Gobierno, y las universidades. Las contrapartes nacionales consideran que los informes son un producto de respecto de las Naciones Unidas. El tema de educación, primera infancia y juventud fue muy relevante, incluido respecto a la cuestión de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. El informe es un instrumento importante que se puede utilizar para influenciar el desarrollo humano a través de la actuación de las contrapartes y del público en general. La relevancia del informe depende mucho de cómo se selecciona el tema. Para las universidades, han sido muy relevantes todos los informes nacionales, en un país en el cual producir estadísticas cuesta y donde no se hacen muchos análisis sobre la información disponible. El informe ha sido muy importante para la docencia para generar conciencia, con atención a los grupos más marginales.

Este proyecto ha sido alineado y pertinente respecto a las prioridades nacionales. El gobierno anterior trató darle visibilidad al tema de la primera infancia, y el informe llegó a un momento oportuno. No había una apropiación y un compromiso grandes del gobierno precedente con el proyecto. Todavía, hay poco involucramiento de las contrapartes gubernamentales, pero hay una cierta apropiación por parte de la sociedad civil y de las universidades. Los informes son altamente esperados por estas contrapartes, que creen en la utilidad del informe más que el Gobierno. El informe se publicó cada 4 años, sin embargo, la frecuencia ideal sería de dos años y medio.

El Comité Consultivo no se reunió con la periodicidad adecuada para el INDH 2014, para permitir una mayor apropiación del proyecto por las varias contrapartes, y para asegurar la revisión de los avances y la eficacia de los informes y sus productos.

En cuanto a la forma de operar del proyecto, la unidad del proyecto hace un trabajo de equipo, con personal muy comprometido y competente. Sin embargo, es un desafío lograr articular el proyecto para que refleje las necesidades más urgentes de la oficina. El tiempo del personal del proyecto está limitado a menudo porque debe atender a las demandas de las otras carteras, de la Representación, y de la Coordinación Interagencial. Puede entonces dedicar menos tiempo a las tareas del proyecto, incluyendo la producción y la divulgación de los informes y productos.

Eficacia

El proyecto obtuvo resultados clave. El Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH-P) fue desagregado por sexo a nivel de distritos. El Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) “El Futuro es ahora, Primera Infancia, Juventud y Formación de Capacidades para la Vida” fue elaborado durante el periodo 2012-2013. En 2015, se preparó un Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, que aborda las disparidades a nivel local e identifica determinantes territoriales del progreso en el IDH. Se elaboró una versión del Atlas para pueblos indígenas, otro informe sobre la Inclusión de las Personas con

Discapacidad, así como un Cuaderno sobre el Desarrollo Humano y las políticas de cuidado y corresponsabilidad. Finalmente, se diseñó un Diplomado en “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”. Como parte de la divulgación del mensaje y del contenido del IV Informe Nacional de Desarrollo Humano en el 2014, se realizó una alianza con el Consejo de Rectores de Panamá para realizar una gira nacional a cada una de las provincias, para que las comunidades pudieran conocer e intercambiar opiniones sobre la situación de desarrollo del país y su propio entorno. En el 2015, el foco fue la divulgación del Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, y los otros productos. Los Informes Mundiales 2013 y 2015, y Regionales 2014 y 2016 de Desarrollo Humano fueron lanzados y discutidos a nivel nacional. Finalmente, la Unidad de Coordinación del proyecto fue fortalecida. En adición del Especialista en Investigación Social, se integró una Asistente de Investigación y una asistente administrativa.

Los resultados que eran esperados y que no fueron obtenidos por el proyecto incluyen el portafolio nacional público y/o privado de experiencias, buenas prácticas y proyectos demostrativos en materia de capital humano, y la sistematización de “intervenciones” innovadoras y exitosas a nivel mundial, dado que el enfoque fue en cambio en los productos de conocimiento. Por otro lado, el proyecto INDH obtuvo resultados que no eran previstos inicialmente. Por ejemplo, se ha apoyado la preparación del Examen Periódico Universal (EPU), y se ha liderado el equipo técnico que preparó el Common Country Assessment (CCA).

El progreso realizado hasta el momento ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo. Se ha brindado un aporte importante en la construcción de conocimiento sobre el país, a través del informe y del Atlas de Desarrollo Humano Local que sirve de insumo para la actuación local y las nuevas competencias que se han planteado a partir de la aprobación de la Ley de Descentralización. El Atlas representa un esfuerzo del PNUD para acompañar el país en la aceleración del logro de los ODM.

La corriente académica utiliza los informes y sus productos de conocimiento para sus investigaciones y sus cursos, y con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de la vida de la gente, a través mesas redondas y reuniones, vínculos con varios sectores (salud, educación, seguridad ciudadana, etc.). La universidad UNACHI organizó un congreso científico en el cual presentó el informe. La reunión de todos los Gobernadores del país fue también una oportunidad destacada de presentar los hallazgos del informe y la articulación con el desarrollo provincial, a pesar de que no hubo un seguimiento a esta reunión.

El proyecto influyó en la elaboración de las políticas de Panamá, que mencionaron ya específicamente el informe o sus productos, por ejemplo: el Plan Estratégico del Gobierno de Panamá, la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Panamá y el Plan Estratégico Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Nacional 2015-2019 (PENCIYT), la publicación “Juventud en Cifras”, la “Visión País 2025, Lineamientos para una Estrategia Nacional de Desarrollo”. En la provincia de Chiriquí, se desarrolló un importantísimo trabajo de política provincial, bajo el liderazgo de la Cámara de Comercio. El informe y sus productos han sido instrumentales y ayudaron a la formulación de varios documentos de planeación a largo plazo (Visión Chiriquí 2025).

Las estrategias de alianzas se hicieron inicialmente a través de la constitución de los Comités Consultivos, Técnico y de Notables, con el fin de tener un espacio para conversar sobre los temas del informe con distintos sectores de la sociedad. A través de la Alianza con el Consejo de Rectores de Panamá, se fortaleció la alianza con el sector académico.

Hay espacio en el enfoque metodológico del INDH para sumar el trabajo de las agencias a nivel de comité político y asesor, pero muchas agencias son pequeñas y están enfocadas en su ejecución temática como para involucrarse activamente (en tiempo y recurso) en la elaboración de un informe.

Se destaca la experiencia de la implementación de cuatro Programas Conjuntos del Fondo-ODM por parte del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, porque puede proveer aportes interesantes para el futuro proyecto INDH, y para la eventual elaboración de un Programa Conjunto entre varias agencias de Naciones Unidas sobre el tema del desarrollo humano en el contexto de los ODS. Estos programas brindaron a Panamá una oportunidad importante para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, a través de la reducción de pobreza y la contribución al logro de los ODMs. También presentaron a las agencias de Naciones Unidas, junto a sus múltiples socios nacionales, una oportunidad única para fortalecer la coherencia y el impacto.

El Fondo de Desarrollo Sostenible (SDG-F), creado siguiendo la experiencia del Fondo-ODM, puede ahora proveer aportes para el proyecto INDH y el Equipo de País, para reforzar la cooperación interagencial en torno al desarrollo humano y los ODS.

Al mismo tiempo, se trabajó en desarrollar incitativas interagenciales en áreas concretas como: i) la incorporación de los SDGs en los planes de desarrollo del gobierno (UNDP, UNFPA y UNICEF); y ii) el apoyo al Instituto Nacional de Estadísticas, donde UNDP, UNFPA y UNICEF ya están trabajando conjuntamente.

El Atlas de Desarrollo Humano Local, incorpora el Índice de Desigualdad de Género de País (0.58) desagregado a nivel provincial y Comarcas indígenas, donde se evidencia diferencias significativas entre los territorios. Igualmente, el proyecto ha acompañado al gobierno en la preparación de su último reporte de los ODM con la actualización de los indicadores base del ODM 3 (Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer).

Las lecciones fueron derivadas de la implementación del proyecto y del proceso de manejo, pero no fueron socializadas. El intercambio de experiencias con otros países ha sido muy limitado, sin embargo, los consultores internacionales contratados tenían experiencias en otros países. También, no existe ya en este momento la comunidad de práctica, que en el pasado permitía aprender la experiencia de países de la región, y también de otras regiones.

Respecto a la eficacia de la comunicación, las personas entrevistadas reconocen el importante trabajo de diseminación de los informes, que ha hecho el proyecto, incluyendo las giras en todo el país. Sin embargo, tienen también la impresión que el proyecto “se ha quedado atrás” en términos de comunicación y divulgación. Consideran que no hubo suficiente comunicación del informe y de sus productos. El esfuerzo principal fue dirigido a producir el informe, y hacer la gira en las provincias. Sin embargo, es importante notar que el después del informe no es sólo un tema comunicacional. Hay que distinguir el desarrollo de iniciativas y acompañamiento a los distintos sectores con sus necesidades particulares.

El proyecto contribuyó a incrementar la conciencia pública, a través de las presentaciones. Por ejemplo, hubo 1,812 participantes a los eventos que presentaron el informe en la Ciudad de Panamá y en la gira en las provincias, y 1,077 participantes a los eventos que presentaron el Atlas. En las giras, hubo charlas en las ciudades con los sectores, y en las Universidades. Hubo una buena presencia en los medios de

comunicación: radio, televisión y prensa escrita, tanto a través de entrevistas como del abordaje en profundidad de los temas del informe.

Las tecnologías de la información no han sido plenamente aprovechadas (por ejemplo, uso de las redes sociales y de los celulares). Faltan desgloses de los informes y productos para una variedad de actores. Finalmente, la gestión de conocimientos sobre los informes en la región ha disminuido.

Eficiencia

El proyecto no es totalmente eficiente, con la mayor parte de los fondos invertidos en la producción del informe y de los productos, y pocos fondos orientados a estimular el uso y el seguimiento. A lo interno del proyecto, el INDH 2014 representa un alto costo por el énfasis en consultores internacionales, versus los productos realizados a partir de 2015. Estos productos a su vez están por debajo de los costos de consultorías para “papers” específicos o estudios similares.

Además de los costos de las giras, hay costos no cuantificados, como las horas de presentaciones (hay etapas donde hasta un 30% del tiempo del equipo se dedica a difusión), y el espacio en los medios que son parte del esfuerzo/ y de la inversión en comunicación que se logran sin costo por la estrategia comunicacional, y porque el PNUD se ha vuelto fuente de referencias en varios temas.

La producción del informe se fue dilatando desde el 2012 hacia el 2014. Hubo retrasos en la producción del informe y se tuvo que hacer una extensión de los contratos de los consultores. En parte por estas razones, disminuyó la relación con las contrapartes. Estos retrasos pueden haber limitado la eficiencia del proyecto, por lo menos respecto a la producción del INDH y de los otros productos, porque mientras tanto, la unidad estuvo involucrada en otras áreas del PNUD y de sistema de Naciones Unidas en Panamá.

La unidad del proyecto no solamente maneja el proyecto, también provee aportes en muchas otras áreas de la oficina del PNUD que necesitan el apoyo de la unidad, así como al Sistema de Naciones Unidas (RCO y otras agencias). La Unidad parece eficiente y muy apreciada, sin embargo, es sobrecargada. El contexto de disminución de los recursos influyó mucho en la capacidad de esta unidad.

Sostenibilidad

Ha habido una buena maquinaria de producción de lanzamiento de los informes y de giras en las provincias, sin embargo, hay un problema de seguimiento con las contrapartes, para asegurar que las publicaciones tengan muchos más efectos en el tiempo en los procesos de desarrollo. Hace falta un seguimiento más sistemático y un posicionamiento constante con todas las contrapartes.

Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las contrapartes interesadas para mantener, manejar y asegurar los productos a futuro, sin embargo, existen límites en estos esfuerzos. La sostenibilidad no fue planificada. Cuando se termina un informe, se lanza con giras, pero existe el riesgo que la atención caiga para pasar al próximo producto y atender las tareas urgentes de la oficina.

Los productos de conocimiento se perfilan como un aporte singular para ampliar las capacidades nacionales, brindar aportes sustantivos al Desarrollo Humano y reforzar la docencia e información social.

El proyecto no organiza capacitaciones en el tema del desarrollo humano. A pesar del uso que hacen las universidades del informe y sus productos, las mismas no tienen vínculos profundos y continuos con el proyecto, y no hay estrategia a corto, medio y largo plazo.

No se ha promovido activamente la utilización de fuentes de financiamiento público y privado. Las entrevistas subrayaron que el proyecto no tiene todavía una alianza con SUMARSE.

La apropiación del proyecto por las contrapartes para asegurar la sostenibilidad fue insuficiente: por parte del MEF; por parte de los medios especialmente respecto a los productos derivados; y por parte de las universidades con las cuales es difícil medir la utilidad en el tiempo, y su capacidad de crear una atmósfera de cambio en los procesos de desarrollo. Faltaron reuniones más regulares del Comité Consultivo.

Una serie de riesgos pueden poner en peligro los beneficios del proyecto. Estos incluyen la limitada apropiación de las contrapartes, la falta de sensibilización pública, unas políticas poco interesadas en el desarrollo humano, los marcos políticos y cambios de Gobiernos, la falta de financiamientos para el futuro, unas estructuras de gobernanza y de gestión que no son suficientemente fuertes, etc.

El proyecto no ha podido hacer seguimiento y dar continuidad a lo que los jóvenes han aprendido en las presentaciones del informe y sus productos durante las giras, y como han utilizado la información que recibieron. Tampoco se sabe cómo los profesores han podido acompañarlos en esta dirección. Estos jóvenes y profesores son actores importantes de la sostenibilidad del proyecto. Destaca que existen oportunidades con los servicios sociales de las universidades.

Las debilidades en la cooperación interagencial pueden haber limitado el alcance y la sostenibilidad del proyecto, dejando el PNUD como el actor único a cargo de dar seguimiento a los informes y productos.

Impacto

Es un desafío estimar el impacto del proyecto, sin embargo, es cierto que el proyecto podría tener mucho más impacto a corto, medio y largo plazo si estuviera acompañado por una fuerte estrategia de abogacía, seguimiento y comunicación, sobre el desarrollo humano.

Lecciones

Las lecciones aprendidas durante la implementación del proyecto, que se pueden aplicar a contextos similares, y son basadas en evidencias específicas presentadas en el informe y en las fuentes documentales¹, son las siguientes.

- Para reforzar la sostenibilidad del proyecto, el empoderamiento de los varios actores es esencial. En este contexto, es importante capacitar a las universidades y las escuelas para el uso de los informes, y que se puedan desarrollar iniciativas aprovechando los programas de servicios social en beneficio de sus comunidades.

¹ En particular los Informes Anuales de Proyecto para los años 2012, 2013, 2014 y 2015.

- Tendría mucho más impacto el proyecto si, después de haber recibido la información proveniente de los informes y productos, los jóvenes pudieran subsecuentemente ser actores de cambio empoderados en sus escuelas, universidades, comunidades, ciudades, provincias, etc.
- Se destaca la experiencia de la implementación de cuatro Programas Conjuntos del Fondo-ODM por parte del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, porque puede proveer aportes interesantes para el futuro proyecto INDH, cuales productos podrían dar paso a un eventual Programa Conjunto o una eventual Programación Conjunta, entre varias agencias de Naciones Unidas sobre el tema del desarrollo humano en el contexto de los ODS.
- Es importante que el Comité Consultivo sea amplio en su composición, y que se reúna de manera muy regular, para asegurar una buena apropiación de las contrapartes, en la fase de preparación del informe y de los productos, y en la fase de divulgación.
- Es muy importante tener una fuerte estrategia de comunicación, que permita proporcionar la información a una variedad de actores, simplificar esta información con desgloses, promover la organización de talleres de capacitaciones, ser muy presente en las redes sociales y en los medios de comunicación, y finalmente llevar el informe y sus productos al interior del país, con el apoyo de aliados estratégicos (profesores, promotores y monitores en las comunidades, etc.).
- El intercambio de experiencias con otros países es muy útil para aprender la experiencia de países de la región y también de otras regiones, especialmente para saber cómo los otros proyectos les dan seguimiento a los informes, como utilizan financiamientos de donantes o del sector privado, como logran a tener un buen impacto no solo a nivel nacional, sino también a nivel provincial y local, y finalmente, como las instituciones y contrapartes pueden aprender no solamente de diagnósticos y análisis, sino también de instrumentos, herramientas, ejemplos de otros proyectos de otros países, que han estimulado el desarrollo humano.
- También es útil tener un equipo básico que se dedique al informe para avanzar en los productos y la difusión de sus resultados, para evitar periodos de desarticulación del equipo que reduce la producción de estudios.
- También es importante fortalecer los espacios de discusión participativa de los temas con diferentes sectores de gobierno, sector privado y sociedad civil, para favorecer un proceso más incluyente y lograr una mayor validación del informe.

Conclusiones

El proyecto y el informe de desarrollo humano sobre educación, primera infancia y juventud fueron muy relevantes para el país, la sociedad civil, el Gobierno, y las universidades. El proyecto obtuvo importantes resultados clave: la desagregación del Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH-P) por sexo a nivel de distritos, la publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) “El Futuro es ahora, Primera Infancia, Juventud y Formación de Capacidades para la Vida”, la publicación de un Atlas de Desarrollo Humano Local, de un Atlas para pueblos indígenas, de un informe sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como un Cuaderno sobre el Desarrollo Humano y las políticas de cuidado y corresponsabilidad, sin olvidar el diseño de un Diplomado en Desarrollo Humano y Políticas Públicas.

El proyecto ha tenido efectos beneficiosos para el desarrollo, y ha sido un aporte importante en la construcción de conocimiento sobre el país, especialmente a través del informe y del Atlas de Desarrollo Humano Local, que representa un esfuerzo del PNUD para acompañar el país en la aceleración del logro de los ODM. El desafío principal es el seguimiento con las contrapartes, para asegurar que las publicaciones tengan muchos más efectos en el tiempo en los procesos de desarrollo. Hacen falta mecanismos que pudieran ayudar a traducir las ideas de los informes y productos en acciones concretas.

Hace falta también una estrategia de comunicación más desarrollada para asegurar una divulgación más efectiva, y un posicionamiento constante con todas las contrapartes, así como capacitaciones en los temas de desarrollo humano.

Panamá es un país de renta media alta, con alternancia de partidos políticos, en donde la expansión del Canal y las industrias extractivas, han llegado a un modelo que está encontrando sus límites y que produce muchas desigualdades. El informe y sus productos pueden contribuir en la reflexión sobre las reformas estructurales necesarias para ayudar a la construcción del Panamá del futuro, impulsando investigaciones a largo plazo, para proveer aportes a la reflexión sobre el país que quiere llegar a ser Panamá. Las Universidades son clave en esta dirección.

Panamá tiene una gran oportunidad para satisfacer la aspiración de un desarrollo humano equitativo, con igualdad de oportunidades y sostenibilidad. Pero para lograr avanzar en la senda del desarrollo humano, tendrá que resolver temas como los aquí planteados. El paradigma del desarrollo humano habla de que la mayor riqueza de los países es su gente y en concreto las capacidades. Este proyecto pone a la gente en el centro del debate para superar uno de los grandes desafíos que el Panamá tiene: construir un modelo de desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.

Recomendaciones

1. Se recomienda al PNUD Panamá de hacer un seguimiento más sistemático, y de estimular el uso de los informes y productos, con todas las contrapartes.
2. Se recomienda al PNUD Panamá y a las Universidades de trabajar juntos y de manera estratégica, en el desarrollo humano
3. Se recomienda al PNUD Panamá definir una estrategia de comunicación con las contrapartes y los actores, para asegurar que las publicaciones tengan muchos más efectos en el tiempo en los procesos de desarrollo.
4. Se recomienda al PNUD Panamá reforzar el manejo estratégico del proyecto, y reforzar el diseño del próximo proyecto.
5. Se recomienda al PNUD Panamá reforzar la Unidad de Desarrollo Humano, y usar un enfoque de gestión de cartera no solo con las otras aéreas del PNUD sino también con otras agencias de Naciones Unidas.
6. Se recomienda al PNUD Panamá que involucre más la sociedad civil y el sector privado para contribuir realmente al desarrollo humano, y ayudar en la divulgación de los informes y su uso.
7. Se recomienda al PNUD Panamá reforzar el Comité Consultivo y el Comité Técnico del proyecto
8. Se recomienda a la Sede y la Oficina Regional del PNUD de incrementar el intercambio de experiencias entre los países.
9. Se recomienda al PNUD Panamá estimular la cooperación interagencial sobre el tema del desarrollo humano y de los ODS, y estudiar la posibilidad de un Programa Conjunto o de una Programación Conjunta.

I. Introducción

A. Objetivos generales de la evaluación de medio término

El propósito de la evaluación de medio término del Proyecto denominado: “Informe Nacional de Desarrollo Humano” (PS 82016), es valorar (i) el desempeño del proyecto en términos de su relevancia, eficacia (resultados, productos) y eficiencia; (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del proyecto; así como el cumplimiento del mandato de política de evaluación del PNUD sobre las contribuciones de los resultados de desarrollo en el tema de desarrollo humano.

La misma se realiza con el objeto de proporcionar información sobre el estatus de la implementación del proyecto, que genere evidencias e información objetiva para permitir a los gestores tomar decisiones fundamentadas y reposicionar el proyecto de manera estratégica. La evaluación de medio término informará a los socios estratégicos y los/las beneficiarios/as de los resultados del ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

B. Objetivos específicos

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Evaluar los avances realizados hacia el logro de los resultados identificados en el documento de proyecto y las revisiones sustantivas;
2. Evaluar cómo se están logrando los resultados, de manera que permita analizar y evidenciar las primeras señales de éxito;
3. Evaluar la eficiencia con la que se obtienen los resultados;
4. Identificar las lecciones aprendidas;
5. Proponer cualquier cambio que sea necesario para retomar el rumbo del proyecto y conseguir los resultados deseados.

C. Usuarios de la evaluación

Los usuarios de la evaluación son la Unidad de Desarrollo Humano, la cartera de Equidad & Inclusión, la gerencia del PNUD en Panamá, le Sede de la Oficina de Desarrollo Humano en Nueva York y el Centro Regional en Panamá, las otras agencias de Naciones Unidas en Panamá, particularmente UNICEF y UNFPA que colaboraron particularmente con este último informe dado su tema, las contrapartes gubernamentales, las organizaciones de la Sociedad Civil, las Universidades, los miembros del Comité Consultivo, etc. Se anticipa que estos usuarios se interesarán al análisis de esta evaluación y a sus recomendaciones para guiar y desarrollar su trabajo en el área del desarrollo humano.

El PNUD planea utilizar las lecciones aprendidas de proyectos como éste para incluir en el Informe Anual 2016, que incluye subir las respuestas de la gerencia a las recomendaciones de la evaluación, así como el plan de acción de esta evaluación independiente en la plataforma de Evaluaciones Independientes del PNUD, antes del 10 de diciembre de 2016.

D. Criterios de la evaluación

La evaluación aplicó los siguientes criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e impacto de los esfuerzos de desarrollo.

Pertinencia: grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento e igualdad de género.

Eficacia: es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.

Eficiencia: mide si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados.

Sostenibilidad: mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.

Impacto: mide los cambios en el desarrollo humano y en el bienestar de las personas que proporcionan las iniciativas de desarrollo, directa o indirectamente, de forma intencionada o involuntaria. Se tendrá en cuenta el hecho de que es probablemente demasiado temprano en la vida del proyecto para poder evaluar si el proyecto ha realmente tenido un impacto a largo plazo, y si no se puede medir el impacto real, se tratará de estimar el impacto potencial.

E. Preguntas de la evaluación

Cada criterio se traduce en varias preguntas que se reflejaron en la lista de preguntas y en la matriz de evaluación, que contienen la preguntas claves y más detalladas que se sugirió fueran utilizadas durante el proceso evaluativo. Ver *Anexos: Lista de preguntas*. Las preguntas de la evaluación definieron la información que el ejercicio quería generar, y pueden dar a sus usuarios la información que buscan para tomar decisiones, emprender acciones o alimentar la base de conocimientos. Las preguntas de evaluación mejoran el enfoque de ésta al hacer explícitos los aspectos de la iniciativa que fueron considerados cuando se juzgue el desempeño del proyecto. Los TDR incluían las preguntas a considerar (ver anexo). El consultor las resumió así en la Matriz de Evaluación:

Relevancia:

¿Es relevante la estrategia del proyecto y recoge las prioridades del país?

¿Incorpora el diseño la perspectiva de género, y la perspectiva de quienes se verían afectados por el proyecto, y como se puede mejorar?

¿Es relevante el proyecto y coincide con las prioridades del país, y está apoyado por las contrapartes a nivel nacional y local y por la conciencia pública, y ambos contribuyen al logro de los objetivos?

Eficacia:

¿Ha sido eficaz el proyecto respecto a los resultados esperados?

¿Es efectiva la comunicación?

¿Son SMART los indicadores, las líneas de base y las metas?
¿La perspectiva de género ha permitido una participación inclusiva de beneficiarios/as?
¿Ha habido el proyecto efectos beneficiosos para el desarrollo?
¿Se han documentado y utilizado las lecciones aprendidas?

Eficiencia:

¿Ha sido eficiente el proyecto en término de recursos económicos, unidad técnica, marco de resultados, planes de trabajo, control financiero, seguimiento?

Sostenibilidad:

¿Es sostenible el proyecto, en términos de desarrollo de capacidades, planificación, cooperación Sur-Sur, financiamiento público y privado, uso de los conocimientos y las experiencias adquiridas, relaciones con las instituciones a nivel central y local?

¿Hay riesgos sociales y en término de apropiación de las contrapartes, de sensibilización pública, de las políticas, de los marcos políticos, legales, financieros y estructuras de gobernanza, que pueden poner en peligro los beneficios del proyecto?

Impacto:

¿Cuál es el impacto real o potencial del proyecto?

F. Alcance de la evaluación

El alcance de la evaluación de medio término del proyecto de Informe Nacional de Desarrollo Humano en Panamá incluye el periodo desde marzo de 2012 hasta octubre de 2016. Tiene alcance nacional, con un foco en tomadores de decisiones a nivel central, academia y organizaciones del sector privado y sociedad civil. En un segundo nivel se han abordado gobiernos locales, instituciones académicas y organizaciones a nivel provincial. Se han presentado y compartido los productos del proyecto a todos los actores.

G. Descripción del proyecto

En Panamá, el proyecto “Informe Nacional de Desarrollo Humano” tiene como objetivo la elaboración, publicación y difusión de estudios y otros productos de conocimiento, los cuales se constituyen en aportes para ampliar las capacidades nacionales, brindar conocimientos sustantivos al Desarrollo Humano y reforzar la docencia e información social sobre el paradigma del desarrollo humano, de manera que se fortalezca la capacidad mancomunada de respuesta de la sociedad panameña ante los desafíos nacionales.² El último informe se centró en el tema de desarrollo de capacidades para infancia y juventud y fue presentado al público en febrero de 2014.³

Los productos esperados en el proyecto inicial fueron los siguientes:

² Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2014, Fase IV, Panamá, PNUD.

http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/operations/projects/poverty_reduction/indh.html

³ Informe Nacional de Desarrollo Humano: El Futuro es ahora, Primera Infancia, Juventud y Formación de Capacidades para la Vida, PNUD, Panamá 2014.

- a. Proceso de consulta participativa para la apropiación nacional del INDH Panamá 2012-2013 realizado.
- b. Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH-P) desagregado por sexo a nivel de distritos elaborado y difundido para la toma de decisiones y planificación territorial.
- c. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2012-2013 elaborado y divulgado e Informes Mundiales 2012, 2013 y 2014, y Regionales 2012 y 2014 de Desarrollo Humano lanzados y discutidos a nivel nacional.
- d. Portafolio nacional público y/o privado de experiencias, buenas prácticas y proyectos demostrativos en materia de capital humano elaborado y difundido a nivel nacional.
- e. Sistematización de “intervenciones” innovadoras y exitosas a nivel mundial para facilitar el intercambio de información, la construcción de sinergias y el fomento de la cooperación Sur-Sur en desarrollo de capacidades.
- f. Productos del conocimiento en torno al desarrollo de capacidades elaborados y difundidos para la formulación y toma de decisiones en políticas públicas
- g. Unidad de coordinación fortalecida.⁴

Los socios estratégicos son: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Gabinete Social. Los otros asociados claves involucrados en la implementación del proyecto son las Universidades, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado (en particular la Cámara de Comercio), que tienen como funciones de acompañar la preparación y la divulgación del informe y sus productos.

Fecha de aprobación inicial:	Marzo 2012 por un monto de \$ 701,316.00
Fecha de finalización:	31 diciembre de 2014
Fecha de revisión sustantiva RS1:	Del 1 de enero de 2015 hasta 31 diciembre de 2015 por un monto de \$ 1,588,497.34 Incluye: Preparar el Informe Nacional de Desarrollo Humano y elaborar productos de conocimientos.
Fecha de revisión sustantiva RS2:	Del 1 de enero de 2016 hasta 31 diciembre de 2016 por un monto de \$ 1,588,497.34 Incluye: Preparar el Informe Nacional de Desarrollo Humano y elaborar productos de conocimientos.

El proyecto se ejecuta bajo la modalidad de implementación directa (DIM) con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá como agencia de implementación. Es financiado con contribuciones de costos compartidos y de TRAC, con una duración de 3 años, contados a partir enero de 2012 a diciembre de 2014 que incluye dos revisiones sustantivas. Debido a que para diciembre de 2014 no se habían acabado todos los productos, a causa de retrasos en la elaboración del INDH 2014 y existían recursos disponibles, se realizó una extensión de tiempo y la incorporación de fondos TRAC, 100,000 Dólares en el 2015, y 50,000 Dólares en el 2016. Se prevé solicitar una tercera extensión de tiempo, sin costo alguno, hasta diciembre de 2017.

⁴ Documento de Proyecto PS 00082016, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamá.

Donante	Presupuesto aprobado en USD⁵
Costos compartidos del Programa (11888)	\$ 957,515.40
Fondos PNUD (TRAC)	\$ 594,669.74
Costos indirectos (4.5%)	\$ 36,312.19
TOTAL	\$ 1,588,497.34

H. Estructura del Informe

El informe se compone de 7 capítulos, además de esta introducción y de los anexos. El capítulo 2 presenta algunos datos básicos del contexto nacional, el contexto interagencial, y el contexto global de los objetivos de desarrollo, que deben ser tomados en cuenta para situar al programa y analizar sus avances y desafíos. El capítulo 3 describe el diseño metodológico de la evaluación, y sus limitaciones. El capítulo 4 presenta los hallazgos de la evaluación, refiriéndose a los criterios de la evaluación (Diseño, relevancia y pertinencia del proyecto; Eficacia; Eficiencia; Sostenibilidad; e Impacto). El capítulo 5 puntualiza algunas lecciones aprendidas que pueden ser pertinentes en otros contextos similares. El capítulo 6 contiene la conclusión de la evaluación por cada criterio de evaluación. Finalmente, el capítulo 7 presenta algunas recomendaciones para este ciclo y el próximo ciclo programático.

II. Contexto de desarrollo del proyecto

Desde 1992 más de 700 reportes de Desarrollo Humano han sido preparados, tanto a nivel nacional como regional y local, en más de 135 países, según el sitio web de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano en la sede del PNUD. Además de los Informes Globales y Regionales, los Informes Nacionales de Desarrollo Humano son un producto emblemático del PNUD. A través de un tema central seleccionado tras un consenso amplio, se brinda una herramienta para estimular el debate y discusión de temas de fondo para el desarrollo nacional de los países.

Este capítulo III presenta algunos datos básicos del contexto nacional, el contexto interagencial, y el contexto global de los objetivos de desarrollo, que deben ser tomados en cuenta para situar al programa y analizar sus avances y desafíos.

A. El contexto nacional

Actualmente Panamá se ubica dentro de los países de renta media alta, de acuerdo a su nivel de ingreso per cápita. La actual coyuntura económica no tiene precedentes y ofrece una oportunidad para hacer posible en el mediano plazo, la reducción de las desigualdades tanto de capacidades como de oportunidades a través de intervenciones exitosas, como las que ilustra el INDH.

Según el Informe Anual del Coordinador Residente 2016⁶, Panamá ha experimentado un alto crecimiento económico tanto por inversión pública como por el proyecto de ampliación del Canal, cuyas

obras han traído consigo inversión directa extranjera, migración de personas y la consolidación del conglomerado de servicios relacionados a la ruta de tránsito. Concomitantemente con este crecimiento económico, el país experimenta dinámicas de cambio importantes nunca antes vistas y que nos indican, que la sociedad panameña, el país, está en transformación. Desde el punto de vista de la población Panamá se encuentra en plena transición demográfica, lo que implica atender una realidad dinámica, donde los diversos grupos de población tienen necesidades distintas y además están cambiando y modificando su distribución en el país. Por ejemplo, en las comarcas indígenas la población de las primeras edades tiene un peso más alto, y estos grupos requieren programas hacia la primera infancia, por el contrario, las provincias centrales presentan menos nacimientos y un mayor número de adultos mayores, con lo cual las necesidades de atención de salud y seguridad social son distintas.

Panamá se ha posicionado como un país de desarrollo humano alto, montado en la ola de una de las mayores tasas de crecimiento económico en el mundo durante la última década (8,4 por ciento de crecimiento medio anual del producto interno bruto (PIB) entre 2004 y 2013). Su Índice de Desarrollo Humano (IDH)² de 0,780, lo ubica en el lugar 60 de 188 países, sólo por detrás de Argentina, Chile y Uruguay en América Latina.

El crecimiento económico condujo a una reducción significativa en el nivel de pobreza (del 33,4 por ciento en 2009 al 25,8 por ciento en 2013), y en la extrema pobreza (del 15,3 por ciento en 2009 al 10,6 por ciento en 2013). En este sentido, el progreso que ha experimentado Panamá se ha dado con pocas regulaciones, lo que ha tenido impactos en la mayor presión sobre el uso de los recursos naturales y la vulnerabilidad ambiental, pero también ha permitido que se mantengan factores de riesgo que afectan la seguridad ciudadana y la efectividad de la justicia, así como en la concentración de la población y proceso migratorios de las personas que buscan mejores oportunidades en los polos de atracción.⁷

El país registra un alto nivel de inequidad en la distribución del ingreso: con un Índice Gini de 0,5314, es uno de los más desiguales dentro de América Latina (7 de 17 en su ranking de desigualdad). Sabemos que el país es desigual, y que esta desigualdad es estructural y territorial, lo que se traduce en brechas de “capacidades”, es decir en el rango de cosas que la gente hace y puede hacer. El índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad es de 0.604, lo que implica una pérdida de 22.5% en su desarrollo producto de la desigualdad. Los grupos de atención prioritarios, como lo son las mujeres, los/as jóvenes e indígenas sufren una fuerte exclusión socio-económica que resulta de combinaciones variadas de factores.

En cuanto a los servicios básicos a los que accede la población, puede decirse que Panamá es un país con una avanzada economía de servicios pero que presenta retos significativos sobre el acceso y prestación de servicios básicos de calidad. Los procesos de descentralización en la provisión de servicios básicos marcarán la agenda durante los próximos años.

B. El marco de asistencia del Sistema de Naciones Unidas en Panamá

El proyecto se implementó en el marco del Programa de Cooperación del PNUD 2012-2015, que fue elaborado en consulta con el Gobierno de Panamá, dentro del proceso de formulación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD/UNDAF) durante el año 2011. Acorde a la

⁶ Carta del Coordinador Residente de Panamá al Secretario General de la ONU (RCAR 2016).

⁷ Carta del Coordinador Residente de Panamá al Secretario General de la ONU (RCAR 2016).

documentación disponible, el diseño del programa se centró en las prioridades definidas en el Plan Estratégico del Gobierno y otros planes sectoriales, enfocándose particularmente en las 4 áreas temáticas que se describen a continuación: Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Consolidación de la Democracia, Seguridad Ciudadana, y Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático. Los documentos programáticos del PNUD ponen énfasis en el enfoque de género y derechos humanos como ejes transversales las cuatro áreas de cooperación y a todo el quehacer del PNUD.

En 2014 hubo cambio de gobierno por lo cual durante del año 2015, el Gobierno Panameño suscribió con la ONU el nuevo Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para el periodo comprendido entre 2016 y 2020; como el documento estratégico de programación que describe la respuesta colectiva de la ONU a las prioridades del desarrollo del país, durante este nuevo periodo. La orientación básica del presente Marco de Cooperación, está definida por la Carta de las Naciones Unidas y por el Plan Estratégico de Gobierno (PEG), 2015-2019. Este acuerdo, de especial relevancia para el desarrollo sostenible, equitativo e incluyente del país, es la culminación de un proceso en el que participaron veintidós instituciones del sector público, dieciocho organizaciones no gubernamentales, tres representantes de las universidades, quince agencias del Sistema de Naciones Unidas en Panamá y representantes del sector privado, lográndose de esta manera un marco de cooperación técnica consensuado y validado por cada uno de los sectores participantes. El Sistema de las Naciones Unidas en Panamá enfocó el Marco de Cooperación en tres áreas prioritarias: políticas integrales para la equidad y la inclusión; gobernanza, diálogo y participación social; y, por último, la sostenibilidad ambiental y el crecimiento inclusivo para impulsar de manera positiva el crecimiento con la sostenibilidad del medio ambiente. Este acuerdo es cónsono con la visión de la administración del Presidente Juan Carlos Varela, plasmada en el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, que amplía la visión y la acción estratégica más allá del crecimiento económico, con equidad, equilibrio, sostenibilidad ambiental, e integración y cohesión social, étnica, cultural y territorial”.⁸

El Proyecto contribuía al efecto siguiente en el UNDAF 2012-2015: “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 productivo e ingresos de trabajo que fortalezcan el desarrollo nacional y favorezcan a los grupos en situación de vulnerabilidad.”

Ahora, el Proyecto apoya el efecto siguiente en el UNDAF 2016-2020: “Para 2020, el Estado aplicará políticas públicas amplias y proporcionará servicios sociales de calidad, concentrándose en la igualdad, la igualdad de género y la atención a las poblaciones prioritarias, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos”.

C. Contexto global de los Objetivos de Desarrollo

El proyecto INDH se implementó en el contexto de la puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ocho objetivos contra la pobreza, que el mundo se comprometió a alcanzar en 2015. La evaluación ocurre en otro momento: los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), u Objetivos Globales, reemplazan ahora a los ODM. Los ODM establecieron objetivos medibles, acordados universalmente, sobre la erradicación de la extrema pobreza y el hambre, la prevención de las

⁸ Gobierno Panameño suscribe con la ONU el nuevo Marco de Cooperación para el Desarrollo (2016-2020): <http://www.onu.org.pa/noticias/gobierno-panameno-suscribe-con-onu-nuevo-marco-cooperacion-para-desarrollo-20162020/883>

enfermedades mortales pero tratables, y la ampliación de las oportunidades educacionales de todos los niños, entre otros imperativos del desarrollo. Los ODM impulsaron el progreso en muchos ámbitos importantes: Pobreza económica, Acceso a mejores fuentes de agua, Matrícula en la enseñanza primaria, y Mortalidad infantil.⁹

En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Los nuevos objetivos retoman las tareas pendientes y nuevos desafíos globales que nos deben llevar a alcanzar algunos objetivos claves. Los nuevos Objetivos Mundiales y la agenda para el desarrollo sostenible van mucho más allá de los ODM, abordando las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo que funcione para todas las personas.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible están relacionados con áreas de intervención del Plan Estratégico del PNUD: desarrollo sostenible, gobernabilidad democrática y consolidación de la paz, y resiliencia ante el clima y los desastres naturales. El objetivo número 1 sobre pobreza, el número 10 sobre desigualdad y el número 16 sobre gobernabilidad son de particular importancia para el trabajo actual y los planes a largo plazo del PNUD.

Estos objetivos, ambiciosos y transformadores, inciden en las causas estructurales de la pobreza y permitan combatir las desigualdades y generar oportunidades para mejorar los niveles de vida y la prosperidad de todos los miembros de nuestras sociedades en un marco de desarrollo sostenible a nivel mundial, que sea tanto para los países en desarrollo como desarrollados y capaz de sumar plenamente la participación de los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, y el sector privado. La Agenda para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconociendo que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

El Gobierno de Panamá, mediante el Decreto Ejecutivo 393 del 14 de septiembre de 2015 (EODS1), adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y estableció una Comisión Interinstitucional responsable del aterrizaje de los ODS a nivel nacional como política de Estado. El Decreto solicita específicamente el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en la implementación de esta agenda. En este sentido, el PNUD Panamá está trabajando inicialmente con otras agencias del SNU en: i) fortalecer las capacidades de la comisión interministerial; y ii) alinear los ODS con el Plan estratégico del Gobierno y el UNDAF en el marco del trabajo que la Secretaria de Metas hace con MIDES a través del proyecto SIGOB.¹⁰

Un enfoque integral que apoye los avances en los diversos objetivos es fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el PNUD se encuentra en una posición privilegiada para respaldar ese proceso. El PNUD ayuda a Panamá de tres formas diferentes, mediante el enfoque MAPS (por sus

⁹ Una nueva agenda de desarrollo sostenible, PNUD, 2015:

<http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/post-2015.html>

¹⁰ Results Oriented Annual Report 2015, PNUD.

siglas en inglés): Integración en las políticas generales (Mainstreaming), Aceleración (Acceleration), y apoyo a las políticas (Policy support).¹¹ El proyecto está llamado a jugar un papel en este contexto, basado en la capacidad de generar evidencias y hacer un análisis de determinantes que pueden orientar mejora las políticas públicas e identificar nudos críticos (obstáculos).

III. Metodología

A. Enfoque metodológico

El enfoque y la metodología implementados se basaron en una lectura minuciosa de los Términos de Referencia para esta evaluación, los cuales proveyeron mucha información, sumado a la experiencia del evaluador. Fueron perfeccionados cuando las discusiones tuvieron lugar entre el consultor y la unidad de gestión del proyecto, y otros actores internos claves.

La evaluación utilizó metodologías y técnicas determinadas por las necesidades de información, los objetivos y las tareas que figuran en los TdRs, la disponibilidad de información y las prioridades de las partes interesadas.

Los medios utilizados en la recolección de datos fueron el análisis documental, algunas reuniones y entrevistas con las contrapartes y las agencias de Naciones Unidas (NNUU), y un cuestionario/lista de preguntas para estas reuniones y entrevistas.

El consultor no propuso un análisis detallado de la evaluabilidad, sin embargo, la evaluabilidad del proyecto dependió de muchos factores, que fueron importantes para identificar. Estos factores incluyen el diseño del proyecto, el uso de los principios de Gestión basada en Resultados (GbR), la utilización del sistema de M&E, etc., refiriéndose al trabajo de Rick Davies. Esto inspiró la revisión del marco de resultados / seguimiento, incluyendo el análisis de información, las fuentes y el origen de los datos para los indicadores establecidos.

El Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del PNUD sirvió también de referencia clave.¹²

La evaluación fue un momento privilegiado para incluir en la medida de lo posible, a los actores. Por esta razón, el consultor propuso una metodología participativa, que se definió en las siguientes secciones.

Adicionalmente, se utilizó la Guía del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG¹³), sobre la integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación, del 2011¹⁴, dándole especial énfasis a estos dos principios transversales del UNDAF.

¹¹ Objetivos de Desarrollo Sostenible: El PNUD en Panamá):

<http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/post-2015/sdg-overview.html>

¹² Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, PNUD, 2009.

¹³ UNEG: acrónimo en inglés para United Nations Evaluation Group.

¹⁴ Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación, Guía del UNEG, Documento Orientativo, UNEG, United Nations Evaluation Group, UNEG/G(2011)2.

Además, la evaluación se llevó a cabo de acuerdo a las normas y estándares establecidos por el UNEG y tomo en cuenta los siguientes principios y premisas éticas de la evaluación: anonimato y confidencialidad, responsabilidad, integridad, independencia, incidentes, validación de la información, propiedad intelectual, y presentación de los informes. Se lograron los objetivos de la evaluación, las labores del evaluador estuvieron en línea con las normas vigentes de Ética a las cuales se hace referencia en la Guía y se firmó el Código de Conducta adjunto en los términos de referencia.

Con la preparación del informe se estudió la actuación del proyecto, teniendo en cuenta su peso relativo respecto a otras actividades de desarrollo realizadas por las NNUU en el país, en términos de resultados logrados, y en la medida de lo posible, de sostenibilidad.

Se trató de analizar la eficacia del proyecto especialmente en términos cualitativos, y de evaluar la eficacia del mismo en materia de avances en los resultados esperados, entendido como el grado en que se han alcanzado sus objetivos.

Además de proveer una evaluación de los resultados, la evaluación estudió los procesos y las dificultades o facilidades que surgieron en el proceso del diseño y puesta en marcha del proyecto, la ejecución financiera, la eficacia de la coordinación interagencial, las alianzas, el diálogo PNUD-Gobierno, los mecanismos de coordinación, el sistema de M&E, etc., y se empezó a destacar importantes lecciones aprendidas para el próximo ciclo del proyecto.

La evaluación se realizó también no solo en el contexto de los nuevos lineamientos del UNDAF¹⁵, respecto a la importancia de evaluar las actividades del SNU, sino también en el contexto de la Revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas¹⁶ (QCPR¹⁷) del 2016, en la cual se están discutiendo muchos temas relativos a la reforma de NNUU y a la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS).

La evaluación tuvo en cuenta el hecho de que tiene el potencial de influenciar en la implementación no solo del proyecto en curso, sino también del Programa de País, y quizás de algunas actividades o proyectos en curso de las distintas agencias del SNU, así como algunas futuras estrategias y actividades inter-agenciales, en el marco más amplio de los ODS. Por lo tanto, fue un ejercicio potencialmente muy significativo y útil para recapitular los resultados, extraer lecciones aprendidas de la implementación del proyecto, y contribuir en la planificación y la programación futura.

B. Metodología de la evaluación y recolección de la información

La evaluación se desarrolló con varios métodos de recolección de la información. Esta sección contiene una descripción de los métodos de recopilación de datos y las fuentes de información que fueron utilizados, lo que incluye la razón de su selección (como ayudaron en la evaluación) y sus limitaciones; las herramientas, los instrumentos y protocolos de recolección de datos que se propusieron, y un intercambio sobre su fiabilidad y validez en la evaluación.

¹⁵ Interim United Nations Development Assistance Framework Guidance, May 2016.

¹⁶ Revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de Naciones Unidas, Informe del Secretario General, A/67/93–E/2012/79, 11 de junio de 2012.

¹⁷ Conocida por su acrónimo en inglés: Quadriennial Comprehensive Policy Review (QCPR).

Los datos aportados por la evaluación de medio término fueron basados en información creíble, confiable y útil. El evaluador examinó todas las fuentes de información relevante, incluidos los documentos elaborados durante la fase de preparación (por ejemplo, documento de proyecto, planes de trabajo anuales, informes de proyecto anuales, revisiones del presupuesto del proyecto, informes de lecciones aprendidas, revisiones sustantivas, documentos legales y de estrategia nacional y cualquier otro material que el evaluador consideró útil para este examen basado en datos objetivos).

El evaluador propuso instrumentos metodológicos necesarios para realizar y facilitar el proceso completo de la evaluación, asegurando que cumplieran con estándares de calidad en el diseño y metodología, al igual que en los métodos de recolección de datos. Se recomendó el uso de métodos mixtos, tanto cualitativos como cuantitativos, tales como:

1. Recolección, y recopilación de información y revisión sustantiva de documentos
2. Análisis de datos (matriz de indicadores) y de las fuentes de información
3. Entrevistas abiertas y semi-estructuradas con informantes clave, y uso de listas de preguntas para estas reuniones y entrevistas.
4. Reuniones y/o Grupos focales durante las visitas de campo en las provincias.
5. Calificaciones de desempeño por parte del personal entrevistado en el PNUD, UNICEF y UNFPA, a partir de formulario para obtener su evaluación del desempeño del proyecto.

Estos métodos permitieron la triangulación de las fuentes y un análisis que abordó todos los aspectos claves de la evaluación y sus criterios. De esta manera, se garantizó la validez y confiabilidad de los resultados de la evaluación y se aseguró la validación de las conclusiones que se basaron en evidencia fundamentada.

Cabe resaltar que se utilizó el enfoque de género y derechos humanos para el análisis de todos los productos contemplados en el documento de proyecto, con especial énfasis en los productos de conocimiento.

La evaluación fue un momento privilegiado para incluir en la medida de posible, a los actores principales del proyecto. Esto permitió obtener un fuerte consenso sobre el proceso participativo de recolección y de análisis de la información necesaria para un desarrollo exitoso del trabajo. Se siguió una metodología colaborativa y participativa¹⁸ que garantizó una estrecha relación con el equipo de proyecto, sus homólogos gubernamentales, y otras partes interesadas.

Los métodos, las fuentes, los procedimientos y las herramientas principales que el consultor propuso utilizar para la recolección y el análisis de la información, se refinaron, en una primera etapa a través de una discusión preliminar con la coordinación del proyecto.

Este enfoque y esta metodología fueron ajustados y discutidos para asegurarse de que el proceso estuviera lo más adaptado posible y que el producto final resultara lo más útil posible para el propósito y los objetivos específicos de la evaluación.

C. Consideraciones éticas

¹⁸ UNDP Discussion Paper: Innovations in Monitoring and Evaluations Results, 05 Nov 2013.

El evaluador es un consultor internacional que no estuvo involucrado en ningún momento en el diseño e implementación del proyecto.

El Consultor se especializa en los temas de la Evaluación y de la Reforma de las Naciones Unidas (en particular el UNDAF, Programas Conjuntos, Programas de país, Unidos en la Acción), y en temas transversales.

Se refirió a las Guías del Grupo de las Naciones Unidas para la Evaluación (UNEG), en particular las “Ethical Guidelines for Evaluation”. No se menciona en este informe ningún nombre de las personas entrevistadas, para proteger los derechos y la confidencialidad de los informantes.

D. Limitaciones de la metodología

Las principales limitaciones de la metodología fue la dificultad de identificar todos los efectos del proyecto. Siendo un proyecto que mira a influenciar las políticas a corto, medio y largo plazo, ha sido difícil analizar los efectos reales de los informes y sus productos. Otra limitación fue la limitada disponibilidad de algunas de las contrapartes del Gobierno para entrevistas o para proveer aportes escritos. De igual manera no se entrevistó a alcaldes o gobernadores que participaron en algunas actividades de lanzamiento del informe o de los productos. Los aportes de estas contrapartes a nivel nacional, provincial y local hubieran podido modificar algunos hallazgos, sin embargo, se encontraron varias contrapartes de las Universidades que proporcionaron aportes valiosísimos para la evaluación.

E. Fases de trabajo

En esta sección se contemplaron los plazos en el proceso de evaluación, desde la revisión de la información por el consultor hasta la fase final de presentación del informe final. El trabajo se realizó en las siguientes etapas, con base en las tareas de los TdRs.

1. Revisión de la información proporcionada

La primera fase de la metodología consistió en la revisión, por parte del evaluador, de toda la información proporcionada por el proyecto, que le permitió definir mejor el diseño y selección de los métodos de la evaluación y presentar un informe inicial que detallaba el diseño y método utilizado en la evaluación.

Revisión documental

En la preparación de la metodología, se utilizó una fase de lectura de los documentos más útiles, que fueron ser los siguientes:

- Documentos de planificación del PNUD (MANUD, CPD, CPAP)
- Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo del PNUD
- Documento de proyecto (PRODOC)
- Revisiones sustantivas
- Planes de trabajo / Planes Operativos Anuales
- Reportes de progreso y anuales del proyecto
- Evidencias de resultados en los medios de comunicación y redes sociales

- Productos generados por el proyecto a la fecha
- Ayudas memorias de reuniones, eventos y giras
- Lista y detalles de contacto del personal del proyecto y de otro grupo de interés relacionados con el proyecto
- Evaluación final del programa de país 2012-2015, PNUD Panamá, septiembre 2015
- Documentos de natura general del PNUD sobre los informes nacionales de desarrollo humano.

Adicionalmente, este Informe Inicial, se hizo referencia a otros documentos, incluyendo los documentos relacionados con la reforma de Naciones Unidas, y las guías de evaluación y documentos de orientación. Ver las notas de pie de página de este informe.

Preparación de la metodología

En esta fase del informe inicial, se estableció la metodología de trabajo que ayudo a definir el enfoque metodológico y las técnicas para recoger la información, la misión del consultor en Panamá, las etapas y el cronograma, la escritura del informe de evaluación, etc.

Revisión de la matriz de seguimiento

Para analizar el logro de avances respecto a los resultados previstos, el consultor propuso identificar el último documento de la matriz de seguimiento, y trabajo estrechamente con el coordinador del proyecto para analizar la puesta en marcha del proyecto. Esto permitió identificar los logros principales (para cada año y en totalidad para todo el período enero 2012 – octubre 2016), refiriéndose a los indicadores, las líneas de base y las metas.

En esta fase, se utilizó el informe de la Evaluación Final del Programa de País 2012-2015 del PNUD (especialmente paginas 20-21).

Los actores y contrapartes pudieron aportar a la información contenida en la matriz. El consultor posteriormente preparó una consolidación de insumos basado en los aportes de la revisión documental y de todos los actores entrevistados. La información recaudada fue analizada por el consultor, y reportada en los efectos directos armonizando las respuestas, asegurando una información adecuada. Datos cualitativos y cuantitativos fueron consolidados con este enfoque, y esto redujo el riesgo de tener lagunas de información.

2. Misión en Panamá

El consultor realizó una misión en Panamá, que incluyó 12 días laborales, en la ciudad de Panamá y en campo en las provincias (Veraguas y Chiriquí), para la realización de entrevistas con contrapartes.

Organización de la misión en campo del consultor

En el cronograma, se propusieron las fechas de para la misión del evaluador en Panamá. Se propuso que los primeros días fueron en la ciudad de Panamá para las reuniones introductoras, y se organizó la Misión en campo en las provincias (Veraguas y Chiriquí) durante la primera semana. Esto permitió una retroalimentación y la triangulación de los hallazgos de las provincias con las contrapartes en la capital. La misión en campo en la ciudad de Panamá se continuó en la segunda semana. Esto dio tiempo al

equipo de proyecto para organizar las entrevistas durante un periodo de dos semanas, facilitando la disponibilidad de contrapartes.

Reuniones y entrevistas

Se efectuó una reunión de debriefing el primer día de la misión del consultor en el país, con la Especialista de Monitoreo y Evaluación y el equipo del proyecto, con el fin de discutir más detalladamente de la organización de la misión y revisar la metodología propuesta y las etapas del proceso.

Las reuniones y entrevistas, a nivel nacional fueron una fuente importante de información en la preparación del informe de evaluación, para complementar las fuentes escritas y los informes del proyecto. Con apoyo del equipo de proyecto, se llevaron a cabo las entrevistas con los sectores gubernamentales, las universidades, las organizaciones de la sociedad civil, y otros asociados, con el fin de conocer su apreciación sobre el proyecto. Se incluyeron en anexo las preguntas claves para los varios tipos de actores entrevistados.

Teniendo en cuenta la duración de la misión, se dio preferencia a entrevistas individuales y a la organización de reuniones con actores claves, dependiendo de las necesidades y de las oportunidades de reunir varios actores en una reunión. Las reuniones permitieron la participación de los actores y contrapartes del proyecto, así como un intercambio de ideas para el futuro entre los actores. Las reuniones y entrevistas permitieron además una triangulación y comparación de la información con la revisión documental.

El consultor consideró oportuno el estar acompañado por el personal del proyecto en estas reuniones y entrevistas, al igual que en las provincias, para estimular la reflexión colectiva y participativa alrededor del proyecto, siendo además una evaluación de medio término y no una evaluación final, donde la independencia es un factor más importante.

Las siguientes reuniones y entrevistas se llevaron a cabo entre el consultor y los principales actores.

En primer lugar, el consultor entrevistó al personal del PNUD, incluyendo el personal que estuvo a cargo de los procesos de diseño iniciales del proyecto.

En segundo lugar, en la capital, se entrevistaron los siguientes actores:

1. Ministerio de Economía y Finanzas
2. Ministerio de Desarrollo Social
3. Secretaría Técnica del Gabinete Social
4. Universidad de Panamá
5. Universidad Católica Santa María La Antigua de Panamá (USMA)
6. Universidad de las Américas
7. Agencias del SNU: UNFPA y UNICEF.

En tercer lugar, en las provincias, se organizaron reuniones que reunieron los actores clave o entrevistas individuales cuando fue necesario.

En las provincias se entrevistaron los siguientes actores:

1. Centro Regional Universitario de Veraguas
2. Universidad Autónoma de Chiriquí.
3. Cámara de Comercio de Chiriquí.

Respecto a los protocolos y la organización, en estas reuniones y entrevistas, después de una breve introducción sobre el proceso de la evaluación, se organizó una discusión basada en los criterios y las preguntas de evaluación: Pertinencia, Eficacia, Eficiencia, Sostenibilidad, e Impacto los cuales permitieron responder a los objetivos específicos de los TdR.

En las entrevistas bilaterales y en las reuniones, se utilizaron la lista de criterios y de preguntas como una referencia general y flexible, dependiendo del tiempo disponible y de los conocimientos e involucramiento de las personas entrevistadas y participantes. De igual manera, dependiendo del interlocutor, las entrevistas insistieron en algunos criterios de evaluación u otros (por ejemplo, relevancia, eficacia, sostenibilidad para los actores externos).

Se les pidió a los actores proveer respuestas sobre los resultados más significativos, para que se capturara la información esencial sobre los logros, evitando los detalles sobre las actividades o aportes. Otorgando información sobre algunas actividades claves, sin embargo, pudo también ser útil para proporcionar ejemplos de logros a nivel de los efectos. Esto significa que el informe puso énfasis en los resultados del más alto nivel posible de la cadena de resultados.

Las entrevistas informaron sobre los progresos realizados hacia la consecución de los logros esperados del proyecto a nivel de resultados (cambios previstos en las condiciones de desarrollo, normalmente relacionados con cambios en el desempeño institucional o de comportamiento), destacando la evidencia de la contribución del PNUD, en colaboración con agencias para estos resultados.

Lista de preguntas

El consultor sugirió la utilización de una lista de preguntas para las entrevistas con las contrapartes. Se pidió a los interlocutores que respondieran a las preguntas para asegurar que esta información fuera utilizada como base para el resto del proceso de la evaluación. Ver Anexo: *Lista de preguntas*.

Este cuestionario fue particularmente necesario para conocer la apreciación sobre la aplicación del proyecto por parte de los sectores gubernamentales, las universidades, organizaciones de la sociedad civil y los otros asociados. Fue útil también para conocer la opinión de las dos agencias de Naciones Unidas más involucradas con el proyecto (UNFPA y UNICEF).

Se hizo circular esta lista de preguntas con anticipación, por vía electrónica, al personal del PNUD y de las agencias, antes de la misión del consultor. Por un lado, permitió dar más tiempo al personal para leer las preguntas, y tener una idea más precisa antes de las entrevistas, del tipo de información requerida. Adicionalmente, el consultor consideró que el proceso interno con las contrapartes podía ser útil para estimular la participación y el dialogo entre las personas participantes, y podía generar una reflexión útil para el resto del ciclo programático y en preparación al próximo ciclo del proyecto, antes de las entrevistas mismas. Se sugirió este enfoque para fomentar la participación activa en el proceso de la

evaluación, también con las contrapartes, y se envió la lista a algunas contrapartes que no estuvieron disponibles para entrevistas con el consultor.

La lista de preguntas tuvo en cuenta la necesidad de obtener suficiente información durante las reuniones y entrevistas. La lista fue adaptada y simplificada, específicamente para las contrapartes, durante el proceso de la evaluación para obtener la información más esencial.

Calificaciones de desempeño

Siguiendo los criterios de evaluación ya enumerados y otros discernimientos incluidos en los Términos de Referencia, se generó una calificación de desempeño del proyecto, a través de las entrevistas y reuniones, en los temas incluidos en la lista de preguntas. El consultor pidió a las personas que entrevistó en las agencias de Naciones Unidas, incluyendo PNUD, UNICEF y UNFPA, de completar un simple formulario para evaluar las calificaciones de desempeño, según una escala de siete puntos, como se indica a continuación:

- Altamente satisfactorio (AS)
- Satisfactorio (S)
- Moderadamente Satisfactorio (MS)
- Moderadamente Insatisfactorio (MI)
- Insatisfactorio (I)
- Altamente Insatisfactorio (AI)
- No sé (NS).

Ver el Anexo 6: Calificaciones de desempeño.

3. Reunión de Devolución

Al final de la visita de campo a Panamá, el consultor hizo una breve presentación al Grupo de Referencia de la Evaluación con los hallazgos y recomendaciones preliminares de la evaluación, para el equipo de proyecto.

4. Escritura del borrador de informe de evaluación de medio término y su entrega, y presentación

El consultor preparó y entregó el primer borrador de informe de la evaluación de medio término.

5. Periodo de revisión del borrador de informe de evaluación por las partes interesadas

La coordinación del proyecto y las partes interesadas examinaron el borrador del informe de evaluación para asegurarse de que ésta cumpliera los criterios de calidad, y emitieron comentarios.

6. Preparación y entrega del Informe final tomando en consideración los comentarios, y presentación

El consultor preparó y entregó el informe final de la evaluación de medio término y presentación de los resultados finales al equipo de proyecto, con un PowerPoint. El informe final contiene una descripción

completa del enfoque seguido y las razones de su adopción, señalando explícitamente las hipótesis utilizadas y los retos, puntos fuertes y débiles de los métodos, y el enfoque seguido para la evaluación. El documento contiene recomendaciones de acción y cumplimiento con el contenido solicitado en el anexo.

El equipo de proyecto y las partes interesadas examinaron el Informe Final de evaluación para asegurarse que ésta cumple los criterios de calidad y los requisitos de los TDR.

Finalmente, se organizó una reunión de presentación vía teleconferencia de los elementos principales del informe al final de la consultoría al equipo de proyecto, al personal de las agencias de NNUU y otras contrapartes que desearán participar.

IV. Principales Hallazgos

Siguiendo los criterios de evaluación y otros discernimientos incluidos en los Términos de Referencia, se pidió a las personas entrevistadas del PNUD, UNICEF y UNFPA que calificaran el desempeño del proyecto, de manera cuantitativa. Un total de 10 personas respondieron. Se indica a continuación una síntesis en introducción de este capítulo.

Respecto al diseño, la relevancia y la pertinencia del proyecto, la mayoría de las personas entrevistadas consideraron que el diseño del proyecto era satisfactorio (8 respuestas sobre un total de 10 respuestas). Similarmente, 6 opinaron que la relevancia de la estrategia fue satisfactoria (6 respuestas) o altamente satisfactoria (2 respuestas). La pertinencia respecto a las prioridades nacionales y a las contrapartes fue considerada altamente satisfactoria (6 respuestas) o satisfactoria (3 respuestas). La comunicación no obtiene un consenso con 5 personas considerándola satisfactoria o moderadamente satisfactoria, y 4 personas considerándola moderadamente insatisfactoria o insatisfactoria.

En términos de eficacia, los resultados y la contribución a los objetivos establecidos fueron considerados satisfactorios (5 respuestas) o altamente satisfactorios (3 repuestas). La participación inclusiva y género recibió respuestas principalmente satisfactorias (6 personas) o altamente satisfactorias (2) o moderadamente satisfactorias (2). Un total de 8 personas consideraron que existen efectos beneficiosos para el desarrollo que se pueden medir en el marco de resultados de manera satisfactoria (4 personas) o moderadamente satisfactoria (4). Finalmente, 7 personas consideraron que las lecciones fueron derivadas y utilizadas de manera satisfactoria (3 personas), o altamente (2), o moderadamente satisfactoria (2).

En cuanto a la eficiencia, 6 personas consideraron que el proyecto hizo un uso apropiado y económico de los recursos, de manera altamente satisfactoria o satisfactoria. Un total de 8 personas consideraron la gestión y coordinación del proyecto en la escala satisfactoria (altamente satisfactoria, satisfactoria, o moderadamente satisfactoria). El apoyo brindado por el PNUD fue considerado altamente satisfactorio (5 personas) o satisfactorio (3). La utilidad del marco de resultados y de los planes de trabajo fue considerado en la escala satisfactoria, así como el control financiero y el seguimiento.

Concerniente la sostenibilidad, 6 personas consideraron el desarrollo de capacidades satisfactorio, y 3 moderadamente satisfactorio. La información para las instituciones y territorios fue considerada satisfactoria por 7 personas y altamente satisfactoria por 3 personas. La cooperación Sur-Sur y el

financiamiento público y privado recibieron ambos 3 respuestas moderadamente satisfactorias y 2 satisfactorias. La apropiación de las contrapartes fue considerada por las 10 personas como moderadamente satisfactoria (4 respuestas), satisfactoria (3) o altamente satisfactoria (3). La sensibilización pública recibió 5 valoraciones satisfactorias, 3 moderadamente satisfactorias, y 2 altamente satisfactorias. Un total de 5 personas jugaron los riesgos del proyecto (sociales, políticas, legales, financieros, gobernanza, etc.) como satisfactorios.

Finalmente, respecto al impacto real, 7 personas lo consideraron satisfactorio, mientras 6 personas consideraron el impacto potencial altamente satisfactorio, y 4 lo consideraron satisfactorio.

La gran mayoría de las personas (8) consideraron que el desempeño general del proyecto fue satisfactorio.

Ver el anexo 6: Calificaciones de desempeño, para el detalle de las respuestas.

A. Diseño, relevancia y pertinencia del proyecto

1. Diseño del proyecto

Las partes interesadas en el PNUD indicaron que el proyecto fue diseñado de manera bastante general para que la gerencia del PNUD lo pudiera utilizar de manera flexible e incluir otras tareas.

El INDH 2014 no fue producido internamente, sino por dos expertos, uno brasilero, Líder de la investigación, pero centrado en la parte de primera infancia) y el otro colombiano, Asesor político del informe, que venían en Panamá cada dos meses durante el periodo 2012-2013. Tuvieron el apoyo de consultores nacionales y del equipo INDH, que se encargaron de la parte sobre juventud. La convocatoria de estudios y los “calls for papers” para el próximo proyecto (hay TDRs) tienen la posibilidad de permitir una convocatoria más amplia de investigadores nacionales, incluyendo con talleres de desarrollo de capacitación investigativa, y es una lección aprendida en camino de implementarse.

La Teoría de Cambio no se requería en el diseño de proyectos cuando se preparó el proyecto, lo cual explica porqué no hubo una propia TdC en el proyecto. Se exigió por primera vez a final del 2014 para el Documento de Programa de País (CPD), y se exige para el diseño del próximo proyecto. No hubo una teoría de cambio también porque si bien el informe quería influenciar las políticas, lograr esto era especulativo con los cambios de gobierno. Mucho dependía de los Ministros a cargo y de la sensibilidad del tema, especialmente porque el gobierno había obstaculizado la publicación del informe precedente sobre Institucionalidad en el 2007-2008. El informe 2014 trataba tanto la parte cognitiva (educación formal) y la parte no cognitiva (habilidades sociales, no formal) que demandaba un enlace con el mundo del trabajo, en un contexto en el cual los jóvenes no siempre están preparados para integrarse al mundo laboral.

A pesar de que no hay una Teoría de Cambio en el proyecto, el equipo de la Unidad de Desarrollo Humano lideró la preparación de la Teoría de Cambio para el nuevo Programa de País y para el UNDAF.

La diseminación y la divulgación de los hallazgos de los informes y de sus productos no fueron parte del diseño y no se preveía productos específicos al respecto. El esfuerzo de comunicar el informe es más debido a la disponibilidad del proyecto que por el diseño.

2. Relevancia de la estrategia

Las personas entrevistadas afirmaron que el proyecto es muy relevante para el país, la sociedad civil, el Gobierno, y las universidades. El proyecto se basa en la teoría de Amartya Sen sobre el desarrollo humano. Las contrapartes nacionales consideran que los informes son producto importante para las Naciones Unidas. Los informes y productos son los esperados. Tienen una cierta autonomía, independencia y existe un control de la calidad. Se trata de un proyecto bandera para el PNUD, que tiene una credibilidad importante en el país y trata de temas relevantes para el ciudadano. El PNUD utiliza la información del país (INEC, MEF, etc.).

El tema de educación, primera infancia y juventud fue muy relevante. El tema respondió a los intereses institucionales y al interés del Coordinador Residente, que jugó un papel importante en su preparación. Debido en parte a la contratación de expertos internacionales, la apropiación del Gobierno fue limitada, y el Comité de Alto Nivel no fue nombrado inmediatamente. Hubo una colaboración limitada con UNICEF.

Según los actores entrevistados, el proyecto ha mantenido relevancia y coherencia. Le ha permitido al PNUD mantener su relevancia a nivel nacional, y a posicionar el discurso de desarrollo humano. Es una temática global que va bajando a nivel nacional. El informe permitió posicionar el PNUD a nivel nacional. El informe es un instrumento importante que se puede utilizar para influenciar el desarrollo humano a través de la actuación de las contrapartes y del público en general. En Panamá se necesita más investigaciones porque “lo que no se mide no se sabe”.

La relevancia del informe depende mucho de cómo se selecciona el tema, y es esencial hacer una buena selección del tema. El Comité Consultivo ayudó a definir el tema, que no era un tema sencillo. Dado la sensibilidad del gobierno, se requirió mucho tacto y redacción precisa de los documentos conceptuales. El tema era muy importante, en un contexto en el cual el gobierno anterior abordó la temática social principalmente con subsidios y un contexto de crecimiento económico que llegó hasta el 10% por año.

Para las universidades, han sido muy relevantes todos los informes nacionales, empezando con lo de educación, lo de juventud, lo de institucionalidad, y el último sobre infancia y juventud. Muchos actores siguen refiriéndose al informe de institucionalidad, en particular. Los informes tratan temas de interés para el país, vinculan a situaciones nacionales, son fáciles de leerlos, conocerlos, interpretarlos, y utilizarlos. Son muy relevantes en un país en el cual producir estadísticas cuesta. Respecto al Atlas 2015, que ilustra relaciones entre variables a modo de “determinantes de desarrollo”, relacionar temas como la economía, la salud, la educación no se había bien en el pasado. Temas como agua y demografía no se relacionaban a la pobreza. El informe ilustró también que el empleo depende de un conjunto de variables. En este contexto, el informe ha sido muy importante para la docencia para generar conciencia, desde la perspectiva humana (niños, niñas, jóvenes, adultos, adultos mayores), con atención a los grupos más marginales (grupos indígenas y rurales, personas con discapacidades, etc.).

Para el sector empresarial, el informe sobre la institucionalidad trato de una temática importante, y debido a la opinión desfavorable del gobierno, no fue publicado hasta el 2008. La calidad de los informes

se ha mantenido en el tiempo. El Atlas presentó la información en un formato original y visual para comunicar mejor el contenido técnico del informe.

3. Pertinencia respecto a las prioridades nacionales y a las contrapartes

Este proyecto ha sido alineado y pertinente respecto a las prioridades nacionales. El informe fue bien recibido, se respetó, y continuó siendo una voz de autoridad en ámbito del desarrollo humano. Las oficinas, como la de Panamá, se mueven de acuerdo a la realidad política, a los temas en discusión en el país, y a los desafíos sociales. Los informes en el país han sido relevantes respecto a las prioridades nacionales, sin embargo, ha habido problemas con la selección de los temas, porque el gobierno estuvo en su dimensión política y hubo costos políticos, por ejemplo, con el informe sobre la institucionalidad. Respecto al último informe, el gobierno anterior trató darle visibilidad al tema de la primera infancia, y el informe llegó a un momento oportuno.

El informe se publicó en los años 2002, 2004, 2008, y 2014, ósea un promedio de 4 años. La frecuencia ideal, según la Sede y el Centro Regional del PNUD, sería de dos años y medio para permitir el proceso de consulta y mantener el interés en los informes. El anexo estadístico provee la continuidad sobre las variables del desarrollo humano. Unas personas entrevistadas sugirieron que el informe debería ser alineado a los tiempos políticos, y que podría, por ejemplo, ser lanzado al final de un gobierno, para que el próximo gobierno tenga una base para fijar sus prioridades, y para que provea aportes para el plan estratégico del nuevo gobierno. Efectivamente, esto podría permitir encontrar el espacio estratégico para identificar las tareas pendientes del próximo gobierno y asegurar la continuidad del tema de desarrollo humano en un país donde el cambio de gobierno lleva a cambios importantes en el personal de las instituciones nacionales. Por otro lado, producir un informe cada cuatro años llevaría a una falta de momentum, y no es conforme a lo que recomienda la Sede y el Centro Regional del PNUD.

4. Apropiación

El gobierno cambió en junio 2014 y representa un cambio importante, y es una oportunidad para el próximo proyecto. No había una apropiación y un compromiso grandes del gobierno precedente con el proyecto. Todavía, hay poco involucramiento de las contrapartes gubernamentales, y el nivel de los funcionarios que participan en el proyecto es variable. El Ministerio de Desarrollo Social es responsable de coordinar el Gabinete Social, no el Ministerio de Economía & Finanzas (MEF). Sin embargo, en este momento, no se ha desarrollado un mecanismo de coordinación sobre el tema del desarrollo humano, ya que sería parte de la nueva estrategia del proyecto. Por otro lado, el MEF está trabajando sobre la pobreza multi-dimensional, el PNUD y otras instituciones han sido invitadas a participar en la fase inicial de este trabajo y en las etapas de validación, ya que es conducido por una comisión gubernamental. Durante la entrevista, el MEF sugirió retomar la metodología participativa de los INDH y seguir el trabajo conjunto, dado que, en el ámbito del desarrollo humano, el trabajo del ministerio es muy relacionado a los informes.

Según las entrevistas, hay una cierta apropiación por parte de la sociedad civil y de las universidades. Los informes son altamente esperados por estas contrapartes. No-obstante, los panameños en general no se preocupan mucho de los temas de desarrollo humano, y hay poca conciencia de donde viene la pobreza. Los comunicadores no manejan bien los temas estratégicos. No hubo una teoría de cambio en el documento de proyecto; sin embargo, es recomendado ahora incluir una TOC en nuevos proyectos, lo

cual podría ayudar a orientar los informes hacia procesos de cambio en las condiciones humanas, a través de una mejor apropiación por los varios actores.

El proyecto contribuyó, a su manera, a incrementar la conciencia pública. Fue muy citado, se demandó los ejemplares de las publicaciones en el mundo académico. Hubo un esfuerzo de llevarlos al interior del país, y de divulgar este conocimiento a los gobernadores y los alcaldes (especialmente el Atlas).

El Comité Consultivo no ha sido suficientemente amplio y fuerte para permitir una mayor apropiación del proyecto por las varias contrapartes, y para asegurar la revisión de los avances y la eficacia de los informes y sus productos.

5. Forma de operar del proyecto

Las entrevistas coincidieron en afirmar que la Unidad de Desarrollo Humano hace un trabajo de equipo, con personal muy comprometido y competente. El coordinador de proyecto hace un trabajo arduo de investigación, de manejo del proyecto, y se involucra mucho en otras áreas de la oficina que necesitan el apoyo de la unidad. El proyecto INDH es parte del área de programa llamada “Equidad & Inclusión” y en conjunto con el proyecto de MIDES/ODS conforman la llamada Unidad de Desarrollo Humano pero que no está formalizada en el organigrama de la oficina.

Con la excepción del apoyo puntual de la Oficial de Comunicación del PNUD, el proyecto no tuvo un equipo de comunicación dedicado a promover los hallazgos del informe y sus productos, con una variedad de actores, a nivel nacional, provincial y en las Comarcas, a corto, medio y largo plazo.

Es un desafío lograr articular el proyecto para que refleje las necesidades más urgentes de la oficina. El proyecto juega un papel muy importante de apoyo a todas las otras áreas del PNUD. Hay unas oficinas que están experimentando los Development Solution Teams, los “inter-clusters”, con una mirada más integral (por ejemplo, Perú).

La ejecución del proyecto es inclusiva y cuenta con la participación amplia y diversa de las contrapartes. Un Comité Consultivo del proyecto fue nombrado para cada informe en el pasado, y se incluyeron trabajadores, empresas, sociedad civil, sectores como salud, educación, desarrollo social, universidad, sector empresarial, etc. Sin embargo, varias entrevistas señalaron la falta de reuniones en el 2015 y 2016. Faltó trabajar de cerca con el Comité Consultivo y el Comité Técnico y de Notables, que funcionaron de manera esporádica para el INDH 2014. Los otros productos como el Atlas eran productos internos o bilaterales, sin un comité.

Los miembros del Comité Consultivo no siempre contribuyeron de manera suficiente a este proyecto, y sus representantes no siempre fueron al nivel apropiado para tomar decisiones claves. Algunas personas entrevistadas advirtieron que el PNUD no deber invertir todos sus esfuerzos solo con los gobiernos “que son pasajeros”, y en cambio invertir más en la apropiación por parte de la sociedad civil.

El proyecto se implementó de manera directa (Direct Implementation, DIM). Se les provee información a las contrapartes, pero el proyecto tiene una buena libertad de acción.

B. Eficacia

1. Resultados y contribución a los objetivos establecidos

Los resultados y productos obtenidos por el proyecto son los siguientes.

a. Proceso de consulta participativa

El proceso de consulta participativa para la apropiación nacional del INDH Panamá se realizó con la validación del Tema del Informe Nacional por diversos sectores de la sociedad panameña en el periodo 2012-2013. Un proceso similar se ha utilizado para el nuevo informe 2017, y ya se cuenta con un tema.

b. Índice de Desarrollo Humano Provincial

El Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH-P) fue desagregado por sexo a nivel de distritos, y fue elaborado y difundido para la toma de decisiones y planificación territorial. Se desarrollaron los índices para el Informe Nacional 2014, y se elaboró el Atlas de Desarrollo Humano local: Panamá 2015.

c. Elaboración del informe Nacional de Desarrollo Humano

El Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH)¹⁹ fue elaborado durante el periodo 2012-2013. En el 2013, se diseñó, ejecutó y analizó el estudio cualitativo sobre las percepciones y opiniones de la juventud en los temas que aborda el informe, a través de la realización de 6 grupos focales con mujeres y hombres jóvenes de las distintas regiones del país. Se realizó el análisis de la encuesta de primera infancia y juventud, construyendo una evaluación del desarrollo cognitivo y socio emocional, y sus factores intervinientes. Se redactaron los capítulos de situación de la infancia y juventud, basados en datos secundarios y la información primaria de la encuesta y grupos focales, y subsecuentemente los capítulos sobre las políticas en curso en las áreas de primera infancia y juventud, y finalmente el capítulo de recomendaciones. Se integró el documento completo y se circuló para observaciones al equipo técnico y al Comité Consultivo. Se realizaron reuniones del Comité para incorporar las observaciones y consolidar el documento final. Culminado el borrador final, se realizó el diseño, la diagramación y la impresión del informe completo y del resumen ejecutivo.

b. Productos del conocimiento

Varios productos del conocimiento en torno al desarrollo de capacidades fueron elaborados y difundidos para la formulación y toma de decisiones en políticas públicas. En 2015, se preparó un Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015²⁰, basado en información oficial pero elaborado directamente por el equipo de Desarrollo Humano. Es un estudio que aborda las disparidades a nivel local e identifica determinantes territoriales del progreso en el IDH, tales como: la estructura productiva, el mercado laboral, la inversión pública y las capacidades locales, tanto de los municipios como el capital social de las comunidades.

En base al éxito obtenido en el lanzamiento del Atlas de Desarrollo Humano, se elaboró una versión del Atlas para pueblos indígenas.²¹

¹⁹ Informe Nacional de Desarrollo Humano: El Futuro es ahora, Primera Infancia, Juventud y Formación de Capacidades para la Vida, PNUD, Panamá 2014

²⁰ Atlas de Desarrollo Humano Local, PNUD Panamá 2015.

²¹ Atlas de Desarrollo Humano Local, Áreas Indígenas, PNUD Panamá 2015.

En el 2016, se produjo también el informe “Acelerando el Desarrollo Humano: Inclusión de las Personas con Discapacidad”²², que fue el resultado de la colaboración del PNUD con la secretaria Nacional de Discapacidad (SENADIS), y representa uno producto de conocimiento de la Universidad de Panamá, SENADIS y PNUD.

Igualmente, en los esfuerzos por contribuir a reducir las brechas, el PNUD llevó a cabo un cuaderno (estudio) sobre el Desarrollo Humano en el tema de Cuidado y corresponsabilidad.²³ Para preparar este estudio, se realizó un Taller Técnico de Construcción Colectiva, con instituciones públicas.

En 2015-2016, se trabajó con el Ministerio de Ambiente en la estrategia de seguridad hídrica, que dará paso a la publicación de un Atlas sobre Desarrollo Humano y Agua.

En el 2015, se diseñó un Diplomado en “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”, que iba a ser impartido en el primer semestre del año 2016 con el Centro de Políticas Públicas de la Universidad de Panamá. Sin embargo, no hubo respuesta de la Universidad de Panamá y se dio un cambio en las autoridades, y el proyecto le dio prioridad al Atlas sobre los pueblos indígenas. Este diplomado se podría desarrollar con la Universidad de las Américas, y vincularlo con los ODS.

c. Divulgación del informe y de los productos de conocimiento

En el marco de la estrategia comunicacional, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) fue divulgado. Los Informes Mundiales 2013 y 2015, y Regionales 2014 y 2016 de Desarrollo Humano fueron lanzados y discutidos a nivel nacional.

En el 2013, se aseguró la preparación del material para el lanzamiento del informe INDH y la realización de taller con periodistas en el día previo al evento de presentación. Se lanzó el informe el día 12 de febrero de 2014, con una gran concurrencia y amplia cobertura de medios nacionales e internacionales. Hubo una buena presencia en los medios de comunicación: radio, televisión y prensa escrita, tanto a través de entrevistas como del abordaje en profundidad de los temas del informe.²⁴

En el 2014, como parte de la planeación de llevar el mensaje y contenido del IV Informe Nacional de Desarrollo Humano, se realizó una alianza con el Consejo de Rectores de Panamá para realizar una gira nacional a cada una de las provincias, para que las comunidades pudieran conocer e intercambiar opiniones sobre la situación de desarrollo del país y su propio entorno. Se acordó el apoyo de las Sedes Regionales de la Universidad de Panamá como punto de encuentro para la presentación del Informe Nacional de Desarrollo Humano planteando un cronograma de fechas para las giras. Se realizó la gira para presentar el INDH a las provincias Chiriquí, Bocas del Toro, Veraguas, Herrera, Los Santos y Coclé, además de presentaciones en Ciudad de Panamá. En cada provincia se realizaron 2 presentaciones, una orientada a la comunidad en general, y un desayuno con las autoridades, dando espacio para la reflexión y discusión sobre los desafíos y oportunidades para el desarrollo humano sostenible a nivel local, y

²² Acelerando el Desarrollo Humano: Inclusión de las Personas con Discapacidad, Universidad de Panamá, SENADIS, PNUD, Panamá 2016.

²³ Atlas de Desarrollo Humano Local, Población y Ciclo de Vida, PNUD Panamá 2015.

²⁴ Atlas de Desarrollo Humano (lista de links web de artículos publicados en la prensa)

ofreciendo el apoyo del PNUD para futuras iniciativas de planificación regional. En cada una de las provincias se prepararon notas de prensas y extractos de información específica de cada contexto y se lograron entrevistas por parte de los medios de comunicación para resaltar el propósito de la difusión de los informes y su incidencia en la sociedad civil y la importancia de que las autoridades se involucren y reflexionen sobre el mismo. Hubo también una buena presencia en los medios de comunicación.²⁵

En el 2015, el foco fue la divulgación del Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015. Se presentó en el mes de agosto y ha sido ampliamente difundido en la provincia de Panamá, Chiriquí y Coclé. Se continuó la difusión a comienzos del 2016. En base al éxito obtenido en el lanzamiento del Atlas de Desarrollo Humano, ha surgido la demanda de hacer otros estudios en la misma línea.

El 25 de abril de 2016, se realizó el conversatorio: Trabajo al Servicio del Desarrollo Humano, presentando los resultados del Informe de Desarrollo Humano Mundial 2015. Con participación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), entre otras instituciones y organizaciones.

Se participó, junto a la Oficina Regional (RBLAC) y el Centro Regional de PNUD, en la organización del evento de lanzamiento del Informe Regional de Desarrollo Humano sobre Progreso Multidimensional, que se realizó el 14 de junio del 2015 en la ciudad de Panamá. Además, se aseguró su difusión con instituciones nacionales.

Se presentó un avance del Atlas de Desarrollo Humano “Pueblos Indígenas” en agosto del 2016, en la Comunidad de Kankintú, Comarca Ngäbe Buglé. El lanzamiento del Atlas estaba planeado para finales agosto, pero fue cancelado por hechos de violencia ocurridos en la comarca Ngäbe por la construcción de la represa de Barro Blanco.

d. Unidad de Coordinación fortalecida

La Unidad de Coordinación del proyecto fue fortalecida. En adición del Especialista en Investigación Social (el Señor Martín Matías Fuentes Besoain), en febrero del 2015, se integró una Asistente de Investigación (la Señora Graciela Castillero M.). El proyecto cuenta desde este año 2016 con servicios administrativos (la Señora Cynthia Isabel Rodríguez González), lo cual ha mejorado la gestión administrativa del proyecto. Existe una propuesta sobre la Unidad de Desarrollo Humano y sus funciones, pero no ha sido formalmente creada, y no ha sido reflejada como tal en el organigrama.²⁶

En el contexto de los ODM y de los ODS, la Unidad ha contribuido al trabajo de las otras áreas del PNUD, ya ha empezado a reflexionar sobre la necesidad de programar de manera diferente para enfrentar los retos de la nueva agenda 2030. Expresó la necesidad de trabajar menos en antiguos clúster y más en grupos, para dar una respuesta integral a los retos de la oficina. Para un análisis complementario sobre este tema, ver la sección “Gestión y coordinación del proyecto” (en el capítulo Eficiencia).

²⁵ Atlas de Desarrollo Humano (lista de links web de artículos publicados en la prensa)

²⁶ Ver: Unidad de Desarrollo Humano – Funciones y Estructura, Presentación PowerPoint, PNUD, y Organizational Chart – UNDP Panama, March 2016.

2. Resultados no obtenidos

Los resultados que eran esperados y que no fueron obtenidos por el proyecto son los siguientes. No se desarrolló el portafolio nacional público y/o privado de experiencias, buenas prácticas y proyectos demostrativos en materia de capital humano que iba a ser elaborado y difundido a nivel nacional. El enfoque fue en cambio en los productos de conocimiento.

La sistematización de “intervenciones” innovadoras y exitosas a nivel mundial para facilitar el intercambio de información, la construcción de sinergias, y el fomento de la cooperación Sur-Sur en desarrollo de capacidades, no se desarrolló. Se trataba de insumos para el INDH 2014 que fueron descartados en el proceso de elaboración de dicho informe y se optó por estrategias como el “Call for paper” para sumar investigaciones nacionales e internacionales. El enfoque fue también los productos de conocimiento.

3. Resultados adicionales al proyecto

El proyecto INDH obtuvo resultados que no eran previstos inicialmente. Por ejemplo, en términos de contribución del proyecto a otros resultados, el Informe Anual del PNUD²⁷ destaca lo siguiente, que fue mencionado también por algunas personas entrevistadas. A solicitud del MIDES y en el marco de la Estrategia del PNUD Juventud 2014-2017, se ha apoyado un estudio “Juventud empoderada, futuro sostenible”, se ha diseñado el Plan estratégico interinstitucional de juventud, en alianza con UNFPA, con la participación de instituciones de gobierno y representantes juveniles, fortaleciendo los mecanismos de diálogo y participación de las juventudes (indicadores IRRF 2.4.2.A.2.). Se ha actualizado el documento “Juventud en Cifras”, con insumos proporcionados por las instituciones generadoras de información estadística y la Unidad del proyecto INDH. Similarmente, a solicitud del Instituto de la Mujer (INAMU) el PNUD está implementado un Plan de Iniciación de fortalecimiento del Instituto para la reestructuración organizacional a la luz de la legislación nacional y las políticas públicas vigentes en cuanto a la Igualdad de Género. También existe un Plan de fortalecimiento institucional y para la igualdad laboral con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. A solicitud del Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el PNUD ha acompañado el diseño del plan estratégico quinquenal, con la ayuda de la Unidad del proyecto INDH.

Desde el proyecto, se dio apoyo técnico al Sistema de Naciones Unidas para la preparación del Examen Periódico Universal (EPU) sobre Derechos Humanos, apoyando la recopilación de la información y la preparación del documento. También se trabajó con la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, para asegurar que se cumplía con los estándares solicitados.

También la Unidad de Proyecto lideró, a nombre de PNUD, el equipo técnico que preparó el Common Country Assessment (CCA) para el proceso de elaboración del nuevo UNDAF, participando también en los talleres de validación con gobierno, sociedad civil y sector privado.

Similarmente, se inició la presentación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con instituciones de gobierno, académicas y del sector sindical. Se elaboró un Plan de Iniciación para el fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. La Unidad participó en tres foros de Desarrollo Humano y Seguridad Ciudadana, dos en la ciudad de Panamá y uno en Darién.

²⁷ Results Oriented Annual Report 2015”, PNUD, Panama.

De igual forma, los productos de conocimiento que se elaboran desde el proyecto INDH contribuyen al mejor desempeño de la oficina nacional, especialmente en el nuevo Programa de País (CPD) que considera ampliar el conocimiento sobre poblaciones prioritarias para mejorar la formulación de las intervenciones, y basarse en sólidas teorías de cambio para alcanzar resultados, logrando cerrar las brechas de capacidades y que el desarrollo humano del país sea más inclusivo y equitativo.

Se está colaborando con la Secretaría Nacional de Energía en la elaboración de una publicación: “ATLAS Energético”, que tiene como objetivo comunicar la importancia y los desafíos de Panamá en materia energética, así como presentar los ejes que deben orientar el desarrollo de un Plan Energético a largo plazo.

4. Logros alcanzados y contribución al desarrollo

El progreso realizado hasta el momento ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo influir en políticas públicas enfocadas en grupos prioritarios, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, entre otros). El proyecto ha obtenido varios efectos, logros y contribuciones al desarrollo, que se resumen en esta sección.

Según el Informe Anual del PNUD 2015, se ha brindado un aporte importante en la construcción de conocimiento sobre el país. A través de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano, por primera vez el país cuenta con un Atlas de Desarrollo Humano Local que sirve de insumo para la actuación local y las nuevas competencias que se han planteado a partir de la aprobación de la Ley de Descentralización. El proyecto ha sabido incorporar a la sociedad civil, el sector privado, y académicos, cuya participación resulta clave para el enfoque de derechos humanos. El Informe Anual destaca también que la producción del Atlas representa un esfuerzo del PNUD para acompañar el país en la aceleración del logro de los ODM. El Atlas local ha sido un insumo valorado por actores políticos de alto nivel: Vicepresidencia, Ministerios, Directores de instituciones autónomas, Universidades, autoridades locales entre otros, y se ha producido nuevas demandas temáticas específicas como el Plan Nacional de Seguridad Hídrica, estudios específicos sobre discapacidad y jóvenes, además de asistencia técnica para la mejora de información estadística en la medición multidimensional de la pobreza y el índice de desarrollo humano relativo al género.

Como lo señalan los TdR de esta evaluación, el Atlas de desarrollo local apuntó a la necesidad de analizar las opciones para mejorar, en el corto plazo, la equidad en el acceso a oportunidades entre diversas zonas del país. Notó la necesidad de priorizar el desarrollo humano en la agenda nacional, diseñar e implementar políticas públicas efectivas, eficaces y focalizadas, y destinar los recursos económicos necesarios para lograr superar los obstáculos y acelerar el paso, en aras de un mejor y equitativo desarrollo humano para la gente y que promueva un progreso equilibrado territorialmente. Ciertamente, Panamá puede seguir creciendo en términos de riqueza, pero de la mano de una creciente desigualdad tanto en capacidades como en la calidad de vida de la gente. Y esa desigualdad, además de limitar el crecimiento a mediano y largo plazo, trae consigo un número de desequilibrios sociales que imponen altos costos al país y a la sociedad.

Las entrevistas coinciden en señalar que la corriente académica utiliza los informes y sus productos de conocimiento para sus investigaciones. Un organismo externo como el PNUD tiene más credibilidad que instituciones nacionales cuando provee información documentada en evidencia. Por ejemplo, los aportes de los informes son valiosísimos para el centro de investigación económico de la UNACHI. Los

informes tienen la capacidad de incidir en las políticas y de abrir el panorama, brindar luz sobre temas sociales importantes. Quedan a disposición de las instancias gubernamentales, de la sociedad civil, de las universidades, que los pueden utilizar como una referencia importante en su trabajo.

Los universitarios entrevistados confirmaron un uso regular de los informes para sus cursos. Por ejemplo, la Universidad UDELAS utiliza estos informes en cursos como “Educación Social y el Desarrollo Humano, y “Ciencia de la Educación con enfoque en Desarrollo Humano”. En este contexto, el informe logra medir el desarrollo humano, y va más allá del análisis económico. Un profesor indicó ser usuario de los informes en todos sus cursos, incluyendo Gobernabilidad en la División Estratégica y de Planificación de la Universidad de Georges Washington. Destacó que los informes ayudan a conocer la línea de base. Este profesor utiliza también los informes para enseñar en un Diplomado con funcionarios públicos, ministros, alcaldes, responsables de distritos y corregimientos, personas del sector privado, etc. Ellos aceptan las evidencias presentadas en los informes, porque les parece que presenta una realidad objetiva, con la credibilidad y la imparcialidad de Naciones Unidas. No perciben dentro de esta información una agenda política y no les da desconfianza. Estos informes se utilizan también en la Facultad de Ingeniería (Dirección Estratégica, Gestión de la Calidad, Innovación y Remesas Económicas). Los informes también son una referencia para una Maestría en Economía de la Salud y para la Facultad de Medicina, para explicar, por ejemplo, que la tuberculosis no es debido solo a factores biológicos y pato céntricos, sino también de indicadores económicos (educación de baja calidad, inequidades, ingresos bajos, etc.). En la USMA, el informe hace parte de los libros para el curso de Psicología titulado “Crecimiento y Desarrollo Infantil”, para la Maestría de Desarrollo Infantil. Finalmente, según varios profesores, los informes son sumamente útiles para los estudiantes que los descargan mucho del Internet, y lo usan para sus estudios, simulaciones, comparaciones, investigaciones, tesis, etc.

Además de las clases y las investigaciones, las Universidades, como la UDELAS, por ejemplo, utilizan los informes con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de la vida de la gente, a través mesas redondas y reuniones, vínculos con varios sectores (salud, educación, seguridad ciudadana, etc.). Para las universidades, el lenguaje sencillo de los productos del proyecto permite un buen entendimiento de la información detallada no solo a nivel de país si no a nivel provincial y de distritos. Los temas del informe global son muy importantes y llegan no solo a nivel nacional, sino también a nivel provincial (y de los distritos), abordando cuestiones muy relevantes para todos los niveles geográficos del país. Temas como el agua potable, la basura, la educación, la salud llaman la atención de las autoridades y de población. A pesar de ser un país chiquito hay muchas diferencias en las provincias en Panamá, y el informe ayuda a entender estas diferencias. El informe es muy útil en un contexto donde no hay registros estadísticos y donde no se sabe cuáles son las líneas de base. El desarrollo es diferente del crecimiento, y el informe es muy importante en el contexto de la descentralización y en el diseño de políticas apropiadas. No existe información del registro de uso de las bibliotecas universitarias para analizar cuantas veces los informes y sus productos han sido utilizados. Sin embargo, los profesores advirtieron que los estudiantes utilizan mucho el internet para descargar ese tipo de documentos.

Las universidades (CRU, UNACHI, UDELAS) apreciaron mucho la atención personalizada que el proyecto les dio, y el hecho que su personal se haya desplazado hacia las provincias, con enfoque en las universidades.

La universidad UNACHI organizó un congreso científico en el cual presentó el informe. El Atlas, que captó la información a nivel descentralizado, fue muy útil para el congreso y la memoria del evento

atestó de la utilidad de la presentación del PNUD. Subsecuentemente, el congreso científico, organizado anualmente, se benefició cada año de la unidad del proyecto.

La reunión de todos los Gobernadores del país fue también una oportunidad destacada de presentar los hallazgos del informe y la articulación con el desarrollo provincial. No obstante, su importancia, no hubo un seguimiento a esta reunión.

En cooperación con el Ministerio de Seguridad, el PNUD desarrolló un video muy bien hecho, que utiliza las fuentes nacionales sobre la seguridad, así como el Atlas. El Atlas provee una fotografía más amplia y más completa de la marginalidad y de la violencia en el país, que ha sido instrumental para realizar este video.

El proyecto influyó en la elaboración de las políticas de Panamá, y durante la evaluación se pudo poner a la luz algunas evidencias. Las políticas siguientes mencionaron ya específicamente el informe o sus productos:

- En el Plan Estratégico del Gobierno de Panamá, se usa el IDH por provincia en la página 18. También en el Informe de Desarrollo Humano Global en otras partes y se define un eje estratégico (EJE 1: Bienestar y Desarrollo Humano).²⁸
- En la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Panamá y Plan Estratégico Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Nacional 2015-2019 (PENCIYT), que fue presentado por la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), el INDH es citado en la página 14.²⁹
- En la publicación “Juventud en Cifras”, presentado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), se utiliza información del Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, y se incluye en la bibliografía junto al INDH 2014.³⁰
- En la visión del país a largo plazo, intitulada “Visión País 2025, Lineamientos para una Estrategia Nacional de Desarrollo”, por la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), hay citas al INDH 2014, al IDH global, y al PNUD.³¹

Se encontraron también citas al INDH 2014 en Scholar Google.³² Sin embargo no se pudo determinar exactamente, en el marco de esta evaluación, cuantas Tesis de Doctorado o de Master citan el informe y sus productos.

En la región de Chiriquí, se desarrolló un importantísimo trabajo de política provincial, bajo el liderazgo de la cámara de comercio. Según las entrevistas, el informe de Desarrollo Humano y sus productos han sido absolutamente instrumentales y ayudaron a la formulación de estos documentos:

- Visión Chiriquí 2025, Estrategias para el desarrollo sostenible de Chiriquí,

²⁸ Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, Un Solo País, Gobierno de Panamá, Diciembre 2014

²⁹ Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Panamá y Plan Nacional 2015-2019 Gobierno de Panamá, SENACYT, Marzo 27, 2015

³⁰ Juventud en Cifras, Gobierno de Panamá, Mides

³¹ Visión País 2025, Lineamientos para una Estrategia Nacional de Desarrollo, Panamá, APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Abril 2014

³²http://scholar.google.es/scholar?q=%22Informe+Nacional+de+Desarrollo+Humano+Panam%C3%A1+2014%22&btnG=&hl=es&as_sdt=0%2C5

- Visión Chiriquí 2025, Diagnostico Provincial, Estrategias para el Desarrollo Sostenible de Chiriquí,
- La Visión Chiriquí 2025 y el Centro de Competitividad de la Región Occidental.³³

A pesar de que el informe y los productos han tenido una cierta influencia, no es claro cómo se traduce en políticas sostenibles y en la agenda de los partidos políticos, independientemente de los cambios de Gobiernos, Ministros, personal administrativo, etc. Un desafío es identificar las tareas pendientes y ayudar a la planificación nacional y local.

También fueron publicados artículos en publicaciones tales como Plus Economía, de la Universidad Autónoma de Chiriquí, que tratan del Plan Estratégico y Centro de Competitividad “Visión Chiriquí 20125” y de la Realidad, Retos y Oportunidades de Desarrollo para la Provincia de Chiriquí, que utilizaron los datos del INDH y otros productos.³⁴

5. Próximo informe y productos

Respecto al próximo Informe Nacional de Desarrollo Humano, se ha iniciado el proceso de consulta para el nuevo tema del INDH, con grupos de la sociedad civil, gobierno y sector privado. En el marco del INDH 2017, se contrató un consultor para la organización de grupos focales en comunidades de Panamá Este y Darién. Los grupos focales buscan profundizar en las aspiraciones, opiniones, necesidades y experiencias de grupos prioritarios (mujeres, indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad, afrodescendientes y personas que viven con VIH), respecto a factores que limitan su progreso y aquellos que lo facilitarían, en un esquema de desarrollo humano sostenible.

Se inició la contratación de un grupo de consultores para el nuevo INDH 2017, que aportarán productos para el marco conceptual del informe, estableciendo claros vínculos entre los conceptos de diversidad, inclusión, equidad y bienestar, justificando la necesidad de su abordaje en el contexto panameño para un desarrollo más equitativo, inclusivo y sostenible.

6. Estrategia de alianzas

Según los Informes Anuales de Proyecto para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, las estrategias de alianzas se hicieron inicialmente a través de la constitución de los Comités Consultivos, Técnico y de Notables, con el fin de tener un espacio para conversar sobre los temas del informe con distintos sectores de la sociedad (académicos, políticos, sector privado, organizaciones sociales, etc.), transmitiendo los principales mensajes que surgían, discutiendo además sus implicaciones con los diferentes sectores, recogiendo sus sugerencias, y respondiendo a sus inquietudes. También se consideró que los representantes de estos grupos se involucren en la etapa de pre-lanzamiento y

³³ - Visión Chiriquí 2025, Estrategias para el desarrollo sostenible de Chiriquí, APEDE, CAMBCHI, CAF, Agosto 2014

- Visión Chiriquí 2025, Diagnostico Provincial, Estrategias para el Desarrollo Sostenible de Chiriquí, APEDE, CAMBCHI, Febrero 2014

- “La Visión Chiriquí 2025 y el Centro de Competitividad de la Región Occidental” Bocas del Toro-Chiriquí-Comarca Ngabe Bugle, CeComRo, Power Point Presentación.

³⁴ - Plan Estratégico y Centro de Competitividad, Visión Chiriquí 2025, Chiriquí en perspectiva, Felipe Rodríguez, Plus Economía, Volumen, 3, Número 2, Diciembre 2015

- Realidad, Retos y Oportunidades de Desarrollo para la Provincia de Chiriquí, Belisario Centeno Serrano, Plus Economía, Volumen, 3, Número 2, Diciembre 2015.

difusión del informe. En el 2014, a través de la Alianza con el Consejo de Rectores de Panamá, se facilitó una gira nacional para presentar y dialogar sobre los temas del informe con los distintos sectores de la sociedad. Durante el año 2015, se fortaleció la alianza con el sector académico para la presentación del INDH 2014 y el Atlas 2015, así como presentaciones sobre los ODS, incluyendo a la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), al Centro Regional de Veraguas, Coclé y Azuero, a la Universidad Santa María la Antigua, y a la Universidad Especializada de las Américas. En el caso de la Universidad de Panamá, también se diseñó un diplomado en Desarrollo Humano y Políticas Públicas. También se apoyó instituciones públicas como el Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, y el Instituto Nacional Estadística y Censo.

En el 2016, el PNUD y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) profundizaron su alianza con la firma de un acuerdo de cooperación para trabajar de forma conjunta en áreas de interés mutuo y apoyar a los gobiernos de la región en el logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030. El CAF tiene como misión impulsar el desarrollo sostenible y la integración regional, mediante el financiamiento de proyectos de los sectores público y privado, la provisión de cooperación técnica y otros servicios especializados. Es una de las principales fuentes de financiamiento multilateral y un importante generador de conocimiento para la región.³⁵

El Informe del Coordinador Residente 2016³⁶ adjuntó que nuevas alianzas se consintieron en el marco interagencial. Diversas instancias de la sociedad civil y el gobierno nacional han estado solicitando apoyo en temáticas diversas que van desde el desarrollo de plataformas para el monitoreo y seguimiento de metas trazadas por el gobierno durante su gestión, asesoría técnica y elaboración de diagnósticos en diferentes áreas del sector social y económico, facilitación de diálogos en temas sensitivos del quehacer nacional con socios del sector privado, la sociedad civil, entre otros. Personas entrevistadas para la evaluación coincidieron en señalar que, durante 2014, se fortalecieron alianzas y se crearon nuevas, particularmente con el sector privado, a través de actividades llevadas a cabo con SUMARSE, la Red Local del Pacto Global, en el ámbito de la Responsabilidad Social Corporativa y Sostenibilidad, así como la Agenda 2030.

7. Participación inclusiva y género

Según el Informe Anual del PNUD del 2015³⁷, el proyecto ha contribuido en la generación de productos de conocimiento mediante el Atlas de Desarrollo Humano Local, incorporando el Índice de Desigualdad de Género de País (0.58) desagregado a nivel provincial y Comarcas indígenas, donde se evidencia diferencias significativas entre los territorios: provincia de Panamá 0.54 y Comarca Guna Yala en 0.87 en el año 2014. Igualmente, el proyecto ha acompañado al gobierno en la preparación de su último reporte de los ODM con la actualización de los indicadores base del ODM 3 (Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer), y nuevos indicadores que evidencian brechas que incluyen desagregaciones por sexo. El PNUD contribuyó al proceso del marco de aceleración de los ODM,

³⁵ CAF y PNUD profundizan su alianza para promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. <http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/pressreleases/2016/09/22/caf-y-pnud-profundizan-su-alianza-para-promover-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-en-am-rica-latina-y-el-caribe.html>

³⁶ Carta del Coordinador Residente de Panamá al Secretario General de la ONU (RCAR 2016).

³⁷ Results Oriented Annual Report 2015, PNUD

mediante el enfoque MAF³⁸, dedicado a salud materna, que resultó en la reactivación de tres Albergues para embarazada en la Comarca Ngabe Bugle.

Se ha contribuido también de una manera más integral a la igualdad de género y al empoderamiento de mujeres, a través de la realización de productos de conocimiento en el Proyecto de Plan de Desarrollo Indígena. Se ha participado a la revisión del borrador final del diagnóstico sobre la situación de las mujeres indígenas que contribuirá a informar los planes de acción que se formularán para implementar el Plan Integral de Desarrollo Indígena (2014) y las acciones de desarrollo que se implementen en comunidades indígenas para que las brechas de desigualdad de género se reduzcan.

Algunas personas entrevistadas notaron, sin embargo, que la perspectiva de género no fue muy presente en la fase de diseño de la propuesta, y fue un tema al cual UNFPA y UNICEF dieron más importancia en el contexto de sus actividades en el proyecto, dado sus grupos metas. Si bien parece que el proyecto contempló la perspectiva de género de manera insuficiente en el diseño, se observa, por otro lado, que se incluirá más en el siguiente documento de proyecto.

8. Lecciones derivadas y utilizadas

Las personas entrevistadas indicaron que unas lecciones fueron derivadas de la implementación del proyecto y del proceso de manejo, pero no fueron socializadas. Las contrapartes también confirmaron que las lecciones no fueron apropiadamente documentadas y serían útiles en particular para el proceso de participación en la elaboración de los informes futuros, y subsecuentemente en su difusión. Sin embargo, es importante notar que algunas lecciones aprendidas durante la implementación del proyecto, que se pueden aplicar a contextos similares, fueron presentadas en las fuentes documentales.³⁹

Las entrevistas notaron también que el intercambio de experiencias con otros países ha sido muy limitado, y no existe ya en este momento la comunidad de práctica, que en el pasado permitía aprender la experiencia de países de la región, y también de otras regiones. Esto impide al proyecto saber cómo los otros proyectos les dan seguimiento a los informes. Tampoco existe un conocimiento de la experiencia de otros proyectos que han sido financiados por donantes o el sector privado en otros países. La comunidad de práctica, si fuera reiniciada, podría proveer experiencias no solo de la experiencia a nivel nacional, sino también de la experiencia a nivel regional. Sin embargo, en los informes anteriores se contó con la cooperación de los equipos de Chile y Colombia, y se colaboró con Nicaragua. En el INDH 2014, los investigadores internacionales habían sido coordinadores de los informes de Brasil y Colombia

En el nuevo proyecto se han retomado lecciones aprendidas, pero no existe un documento sistematizado. En el próximo proyecto se han incluido las provincias, hay grupos focales previstos y una convocatoria de concurso. En efecto, durante la gira de presentación del INDH 2014, surgió con mucha fuerza la preocupación por el desarrollo desde lo local, que permita identificar de manera más precisa las necesidades y proponer soluciones pertinentes para cada realidad, involucrando la participación directa de la ciudadanía en la construcción de su propio desarrollo. Por ello se consideró que era

³⁸ MAPS (por sus siglas en inglés MAF): Integración en las políticas generales (Mainstreaming), Aceleración (Acceleration), y Apoyo a las políticas (Policy support).

³⁹ En particular los Informes Anuales de Proyecto para los años 2012, 2013, 2014 y 2015.

importante profundizar el análisis de la equidad de la inversión pública social, y fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para la implementación y seguimiento de la agenda social.

9. Comunicación

Una de las cuestiones clave de la evaluación era de lograr a saber si la comunicación del proyecto ha sido regular y efectiva, si hay contrapartes que fueron dejadas fuera de esta comunicación, y si esta comunicación con las contrapartes contribuye al conocimiento de los resultados del proyecto y de sus actividades y a la sostenibilidad de los resultados del proyecto.

Las personas entrevistadas reconocen el importante trabajo de diseminación de los informes, que ha hecho el proyecto, incluyendo las giras en todo el país. Sin embargo, tienen también la impresión que el proyecto “se ha quedado atrás” en termino de comunicación y divulgación. Consideran que no hubo suficiente comunicación del informe y de sus productos. El esfuerzo principal fue dirigido a producir el informe, y hacer la gira en las provincias. Se produce un informe de desarrollo humano, un anexo estadístico, un resumen ejecutivo, y un comunicado de prensa, y la oficina confía que los actores los van a utilizar. Se necesitaría un programa de divulgación, a corto, medio y largo plazo, para popularizar el informe de manera a que llegue a más personas. Se cuenta con una estrategia de comunicación de corto plazo. En el mediano plazo, es importante diferenciar que algunas contrapartes apuntaban más al acompañamiento de sus iniciativas (asistencia técnica) o el desarrollo de acciones en sus áreas (acompañamiento en el logro de resultados). Son temas que implicaron más esfuerzo que la estrategia comunicacional.

Los documentos impresos son muy útiles y necesarios. Se imprimieron varios ejemplares del Informe (2000 libros, 5000 resumen y 2000 Atlas) que se utilizaron para el evento de lanzamiento a nivel nacional y para las giras en provincias), y más para las otras publicaciones. Se organizó un evento nacional y uno en cada provincia y 80% de las universidades recibieron ejemplares sin embargo los receptores fueron los participantes a los eventos, y no se entregaron de manera sistemática a las bibliotecas, por ejemplo. La evaluación no pudo comprobar que los profesores que recibieron los informes los transmitieron a las bibliotecas de sus facultades. Algunos profesores mencionaron que recibieron el informe de la Cámara de Comercio y que el sector privado había estado más involucrado en Chiriquí que la propia universidad en la difusión de estos informes.

El proyecto contribuyo a incrementar la conciencia pública. Para el informe, un total de 1,812 personas participaron a los eventos en la Ciudad de Panamá (lanzamiento y reunión con el MIDES), y en las giras en las provincias (Chiriquí, Bocas del Toro, Veraguas, Herrera, Los Santos, Coclé). Para el Atlas, un total de 1,077 personas participaron a los eventos en la Ciudad de Panamá (lanzamiento), y en la gira (Colón Universidad Tecnológica, Asamblea Nacional, Panamá Oeste, Congreso Científico Universidad de Panamá, Chiriquí, Facultad de Economía Universidad de Panamá).

El evento nacional de lanzamiento solo, se contó con la participación de 350 personas y se destacó el apoyo de Presidencia. Los medios de comunicación estuvieron siempre invitados a las presentaciones de los informes a nivel nacional y en las provincias para apoyar la divulgación de los informes y productos, y para contribuir en la sensibilización pública. Se organizaron conferencias de prensa, notas de prensa, reportajes específicos, difusión en las redes sociales (Twitter en particular). Se publicó también artículos en la desaparecida revista virtual Humanum, de la red de Desarrollo Humano de PNUD.

Las personas entrevistadas tuvieron ideas diferentes sobre los eventos de lanzamiento de los informes. Mientras unas sugirieron la necesidad de competir con el sector privado que ofrece incentivos, regalos, otras personas argumentaron en favor de eventos más sobrios. Los regalos pueden a veces ser una señal de materialismo y a pesar de haber sido bien elegidos, dan una mala imagen al PNUD, que no le da más valor al evento. Quizás esos recursos podrían ser mejor utilizados en acciones estratégicas de promoción a nivel local. El lanzamiento del informe se hizo en un gran hotel cercano de la Residencia Presidencial esperando que hubiese sido más fácil para el Presidente atender, sin embargo, no asistió y envió su delegado. Después del seguimiento del lanzamiento del Atlas, nadie del PNUD fue a hablar a talk shows, noticieros para discutir de manera más detallada los elementos sobresalientes del Atlas.

En las giras, hubo charlas en las ciudades con los sectores y en las Universidades. Sin embargo, a veces hubo poca participación en los eventos provinciales, con ciertas presentaciones fueron pasivas con poca discusión, y pocas preguntas. Los objetivos de las presentaciones que hace el PNUD son muchos, y estas cubren muchos temas en poco tiempo. Faltan presentaciones que puedan promover mejor el uso de la información provista. Hubo un esfuerzo para llevar los informes al conocimiento de los gobernadores y los alcaldes (especialmente el Atlas). Ejemplos de diseminación de informes en otros países a nivel sub nacional incluyen Costa Rica, Brasil, México, República Dominicana, y Colombia. Existe una radio en Chiriquí que ha sido un medio útil para difundir los hallazgos de los informes.

La información detallada del informe INDH no invita todos los lectores a leer, pero la presentación gráfica y simplificada en los productos de conocimiento, como los Atlas, ayudó mucho. Los informes tienen definitivamente más potencial en términos comunicacionales, de hecho, son instrumentos de comunicación. Aportan conocimientos y nueva información, y pueden influenciar las políticas públicas. Faltan columnas regulares de los varios temas tratados en los informes, como, por ejemplo, la columna de la FAO en el periódico La Prensa.

El informe carece de productos comunicativos y comunicacionales. Las tecnologías de la información no han sido plenamente aprovechadas (por ejemplo, uso de las redes sociales y de los celulares), a pesar de costos no necesariamente muy elevados. Se debe considerar que la comunicación ha cambiado, en particular con las redes sociales. Por el momento, mensajes en YouTube y Twitter no han tenido mucho éxito, y no han sido muy útiles para la difusión de la información, sin embargo, parece que no se haya invertido suficientemente en esta área.

Las publicaciones fueron citadas en el mundo académico, y los estudiantes demandan regularmente unos ejemplares de la publicación. Sin embargo, no se puede evaluar fácilmente el número de descargas del informe y de sus productos de la página web de PNUD. En una prueba que el consultor hizo con la oficial de comunicación, se pudo observar una curva que mostraba como las descargas fluctuaban cada mes, pero no se pudo medir la cantidad de estas descargas.

Algunas personas entrevistadas notaron que una comunicación efectiva necesitaría mucho más tiempo del personal de la unidad, en un contexto en el cual esta unidad atiende ya muchas otras tareas. Sin embargo, el proyecto debería poder beneficiar de la recién Estrategia de Comunicación del PNUD.⁴⁰ Justamente, el objetivo de esta estrategia es “promover la visibilidad de la Oficina del PNUD Panamá y posicionarla como socio ideal para el desarrollo ante las contrapartes y la opinión pública en general, con el fin de fortalecer las alianzas con éstos y con potenciales nuevos socios, y de esta manera

⁴⁰ Estrategia de Comunicación 2016, PNUD Panamá 2016

contribuir en la movilización del apoyo político y financiero”. Estos son elementos que podrían reforzar el proyecto. Sin embargo, parece que esta estrategia no es adaptada a la necesidad de reforzar el uso del informe y de los productos, por los varios actores de la sociedad. En efecto, la estrategia indica que “no tiene entre sus fines abarcar hasta el campo de la comunicación para el desarrollo, toda vez que las acciones propuestas no están dirigidas a generar cambios de conducta en grupos específicos”. No obstante, el consultor tiene la impresión que es precisamente la Comunicación para el Desarrollo (C4D) que hace mucha falta al proyecto, si uno quiere estimular el uso y el seguimiento de sus productos.

Se debe notar que, con el apoyo de los SOPs, el equipo de país recientemente ha creado un grupo de comunicación interagencial que va a ser liderado por la representante de UNICEF. Unos TdRs serán preparados y un consultor será contratado para preparar una estrategia. En este marco, se podrán discutir maneras de volver los informes y los productos más amigables y dirigibles para varias audiencias.

La gestión de conocimientos sobre los informes en la región ha disminuido. Antes la oficina de Nueva York organizaba encuentros anuales a nivel regional de las unidades nacionales. Ahora hay menos comunidades de prácticas y las reuniones han sido eliminadas. La crisis de recursos ha brindado un cambio en las prioridades. Se trata también para las oficinas nacionales de responder a demandas urgentes y a producir documentos para temas prioritarios.

C. Eficiencia

1. Uso apropiado y económico de los recursos

La evaluación trató de determinar si se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance hacia los productos y resultados deseados. Las personas entrevistadas notaron casi todas que el proyecto invierte mucho en la producción de los informes, y invierte menos en la diseminación de los informes y las giras de divulgación, y en el trabajo a más largo plazo con los diferentes actores. Desde este punto de vista, el proyecto no es totalmente eficiente, con la mayor parte de los fondos invertidos en la producción del informe y de los productos, y pocos fondos orientados a estimular el uso y el seguimiento.

Además de los costos de la gira hay costos no cuantificados, como las horas de presentaciones (hay etapas donde hasta un 30% del tiempo del equipo se dedica a difusión), y el espacio en los medios que son parte del esfuerzo/inversión en comunicación que se logran sin costo por la estrategia comunicacional, y porque el PNUD se ha vuelto fuente de referencias en varios temas.

El proyecto no analiza su eficiencia en base a una teoría de cambio del proyecto, en el marco de la teoría de cambio del Programa de País del PNUD y del UNDAF. El proyecto no parece investigar de manera profunda las diferentes alternativas de diseminación o de seguimiento, con las otras aéreas del PNUD y con otras agencias de Naciones Unidas, que permitieran obtener el máximo de resultados con los recursos disponibles.

Sin embargo, se han implementado actividades específicas para asegurar la vinculación del proyecto con otros proyectos e iniciativas del PNUD (áreas de seguridad, ambiente, voz y democracia), relevantes, para obtener resultados más eficientes (incluidos, entre otros, el compartir los recursos o coordinar las

prestaciones). Con las agencias, se ha dado en tareas conexas como el informe EPU, ODM y el CCA/UNDAF.

En el proyecto, se ha cumplido en algunos casos con los productos, a través de consultorías. El informe 2014, hubo una estructura más independiente, y se incorporaron dos consultores internacionales, el Sr. Flavio Comim (brasileño, Profesor en la Universidad de Cambridge, en el Reino Unido) y el Sr. Hernando Gómez (Asesor Político en Colombia). En general la estructura de este proyecto era menor, excepto durante el periodo con los consultores en el 2013. Los consultores reportaban directamente al Coordinadora Residente, y venían a Panamá a intervalos variables.

A lo interno del proyecto, el INDH 2014 representa un alto costo por el énfasis en consultores internacionales, versus los productos realizados a partir de 2015. Estos productos a su vez están por debajo de los costos de consultorías para “papers” específicos o estudios similares.

En general la producción del informe se fue dilatando desde el 2012 hacia el 2014. Hubo retrasos en la producción del informe y se tuvo que hacer una extensión de los contratos de los consultores. La contratación de consultores internacionales no fue barata y fueron necesarios viajes adicionales y extensiones de contratos. Los atrasos en los entregables fueron debidos a la distancia de los consultores y su presencia episódica en el país, y también a la situación política en el país, que evolucionó bastante. En parte por estas razones, disminuyó la relación con las contrapartes. Estos retrasos pueden haber limitado la eficiencia del proyecto, por lo menos respecto a la producción del INDH y de los otros productos, porque mientras tanto, la unidad estuvo involucrada en otras áreas del PNUD y de sistema de Naciones Unidas en Panamá. Se terminó el informe a final de 2013 y dado el periodo de fin de año, se consideró más oportuno lanzar el informe en febrero de 2014. Subsecuentemente la gira en las provincias se retrasó, y en el 2015 se hizo una segunda extensión del proyecto, y una tercera en el 2016.

2. Gestión y coordinación del proyecto

En el 2013, una empresa de consultores propuso una reestructuración de la oficina. El contexto de disminución de los recursos influyó mucho en la capacidad de esta unidad. De hecho, el presupuesto de la oficina proviene al 90% del gobierno, y pasó de 134 millones de dólares en el año 2009, a 24 millones de dólares en año 2015 con una ejecución de 15 millones solamente.

El proyecto anterior tenía una coordinadora, una asistente administrativa y un especialista temático, y consultores (con contratos hasta 1 año). Este proyecto en este momento tiene contratos de servicios más estables, con el Especialista en Investigación Social cumpliendo funciones de Project Manager (el Señor Martín Matías Fuentes Besoain), y la Asistente administrativa del proyecto (la Señora Cynthia Isabel Rodríguez González) que brinda apoyo al proyecto de Fortalecimiento del MIDES, y se integró en abril de 2016. En marzo del 2015, se integró una Asistente de Investigación (la Señora Graciela Castellero M.). La Unidad de Desarrollo Humano fue diseñada según una presentación de la Unidad⁴¹, sus funciones son las siguientes: 1. Elaborar productos periódicos: INDH y ATLAS; 2. Diseñar e implementar plan de investigaciones del año en conjunto con la Unidad de Programas (Análisis de contexto de país, Investigaciones temáticas prioritarias, y Levantamiento de Información); 3. Formación y difusión (Intercambio con centros académicos: congresos, foros; Espacios de formación: cursos, diplomados; y

⁴¹ Ver: Unidad de Desarrollo Humano – Funciones y Estructura, Presentación PowerPoint, PNUD, y Organizational Chart – UNDP Panama, March 2016.

Presentación de estudios a nivel nacional; y 4. Apoyo al programa (Acompañar formulación de iniciativas; y Apoyo Monitoreo y Evaluación, seguimiento del CPD). La Unidad colabora con el Proyecto de Fortalecimiento Institucional del MIDES, cuya Coordinadora es la Señora Edith Castillo Núñez. El proyecto INDH y el proyecto de fortalecimiento del MIDES son parte del área denominada “Equidad e Inclusión”, en línea con el nuevo UNDAF.

Como se indica en la sección precedente “Forma de operar del proyecto”, la unidad del proyecto no solamente maneja el proyecto, pero provee aportes en muchas otras áreas de la oficina del PNUD que necesitan el apoyo de la unidad. Su trabajo parece eficiente y muy apreciado, a pesar de que el proyecto se extendió tres veces. Se extendió por la disponibilidad de recursos y porque constituye un recurso humano para las actividades de la oficina. Los cambios en las actividades se han dado en la práctica y no han demandado cambios en el Prodoc porque no se circunscriben solo al proyecto.

Muchas personas entrevistadas mencionaron que la Unidad de Desarrollo Humano tiene una carga de trabajo importante, y que es sobrecargada, debido al hecho que su personal hace muchas otras cosas que el trabajo relacionado al proyecto. La unidad provee aportes importantes para ambos el PNUD y el Sistema de Naciones Unidas (RCO y otras agencias). Provee una articulación al interno para establecer conexiones, análisis transversales y multidisciplinarios, trabajo entre varios pilares, y una contribución sustantiva a las otras unidades. La unidad participa en varias otras funciones de la oficina, y provee estadísticas, e investigación continua de ciertos temas sin estar posicionada de manera estratégica en la estructura de la oficina. Funciona gracias al liderazgo de su coordinador y la dedicación de su personal. El control financiero del proyecto está ahora asegurado por la Unidad de Programa.

3. Utilidad del marco de resultados y de los planes de trabajo, y seguimiento

La evaluación hizo un análisis rápido del marco de resultados, que parece haber sido puesto al día regularmente, y utilizado como un plan de trabajo, más que como un instrumento para medir el progreso hacia los resultados. Los indicadores son bastante típicos y tienen un enfoque SMART, y las metas del proyecto parecen haber sido alcanzadas, a pesar de algunos retrasos en la producción del informe y de los productos de conocimiento derivados. La sugerencia de la evaluación sería de construir, para en nuevo proyecto, un marco de resultado más enfocado en los logros que se obtienen con las actividades, y poder apreciar mejor los cambios de desarrollo para los beneficiarios.

Los reportes de avances que se prepararon cada año proveen información sobre las actividades y su presentación se mejoró en los años 2015 y 2016. Los Informes Anuales de Proyecto (IAPs) proveen una actualización del presupuesto y del marco de resultados, así como la descripción de la estrategia de alianzas y las lecciones aprendidas. Los Planes Operativos Anuales (POAs) proveen una información similar. Algunas entrevistas destacaron que los POA no es una herramienta de seguimiento que se debería actualizar porque es costosa en tiempo y nadie la utiliza. A menudo la información puesta en los POAs no es adecuada porque muchas cosas planificadas cambian en función de las prioridades del Coordinador Residente, del Representante del PNUD, o de la agenda del Presidente y sus Ministros. Estos informes han sido útiles para esta evaluación para entender la cronología de las actividades, sin embargo, ningún de ellos es realmente analítico y discute los desafíos y los logros de desarrollo.

Finalmente, el Informe Anual Basado en Resultados (“ROAR”) tiene un formato electrónico complejo, según unas personas entrevistadas. El consultor utilizó estos informes, que proporcionaron información

que no se encontró en otras fuentes. Sin embargo, los encontró difíciles de imprimir, con fuentes muy pequeñas, y difíciles de leer por esta razón.

D. Sostenibilidad

1. Seguimiento con las contrapartes

La evaluación buscó entender si el proyecto es sostenible, especialmente en términos de desarrollo de capacidades, y de relaciones con las instituciones a nivel central y local.

Ha habido una buena maquinaria de producción de lanzamiento de los informes y de giras en las provincias, sin embargo, hay un problema de seguimiento con las contrapartes, para asegurar que las publicaciones tengan efectos en el tiempo en los procesos de desarrollo. Quienes deberían hacer el seguimiento no deberían ser los que producen los productos, porque requiere un perfil diferente. La conexión programática falta. Hace falta un seguimiento más sistemático y un posicionamiento constante con todas las contrapartes. Esto incluye no solo el informe y productos nacionales, sino también los informes regionales y el informe global de desarrollo humano.

2. Desarrollo de capacidades

Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las contrapartes interesadas para mantener, manejar y asegurar los productos a futuro, sin embargo, existen límites en estos esfuerzos. La sostenibilidad no fue planificada. Cuando se termina un informe, se lanza con giras, pero existe el riesgo que la atención caiga para pasar al próximo producto y atender las tareas urgentes de la oficina.

Las fuentes documentales indican que la elaboración de los productos de conocimiento se perfila como un aporte singular para ampliar las capacidades nacionales, brindar aportes sustantivos al Desarrollo Humano y reforzar la docencia e información social sobre el paradigma del Desarrollo Humano de manera que se fortalezca la capacidad de respuesta del país ante los desafíos nacionales. El proyecto también contribuye al proceso de apropiación y comprensión del paradigma y contribuye a fortalecer las capacidades públicas y privadas en la formulación y el desarrollo de políticas públicas. Igualmente busca elevar la capacidad de investigación nacional y acercar el conocimiento a la población para el desarrollo de una gobernabilidad democrática sustentada en el conocimiento objetivo de la realidad. Adicional se genera un conjunto de instrumentos de análisis entre los que se destacan la construcción del índice de desarrollo humano, desigualdad de género y pobreza multidimensional, entre otros.

Las personas entrevistadas notaron que el proyecto no organiza capacitaciones en el tema del desarrollo humano. Una de las fortalezas del Atlas es su enfoque local, sin embargo, se necesitan más capacitaciones para asegurar una mejor utilización de la información provista. Además, el diseño del Diplomado se finalizó, pero no se ha concretado su puesta en marcha con la Universidad de Panamá o con otra Universidad.

La frecuencia de los informes ha sido en promedio de 4 años lo cual es considerada insuficiente por la Sede, que considera que se deberían producir idealmente cada 2 años y medio. Sin embargo, se han incorporado productos intermedios. Sería importante convertir la publicación de los informes y de sus

productos en una verdadera expectativa de los varios actores, de manera a apoyar el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades.

De manera más general, el proyecto (junto a las contrapartes) no dispone realmente de una herramienta de seguimiento para promover y medir el uso y los efectos de los informes,

No se desarrollan talleres de capacitación que permitieran desarrollar las capacidades de los varios actores, y consolidar, reafirmar y simplificar la información provista en los informes, para estos actores. Pensar en el después del lanzamiento es esencial, de hecho, para el nuevo proyecto se han lanzado convocatorias y concursos.

Internamente, la unidad es una estructura que genera y desarrolla las capacidades, proveyendo información continua para las otras áreas del PNUD.

3. Información para las instituciones y territorios

Debido a que parte de la información relevante para el seguimiento del CPD y otros proyectos de la oficina, no está disponible o no cuenta con la periodicidad requerida, el proyecto ha propuesto aprovechar la encuesta que se aplica para los INDHs a nivel nacional, para darle seguimiento a algunos indicadores clave y así permitir un monitoreo más activo. El proyecto proporcionó información a las instituciones y territorios (los Gobernadores, los municipios, las universidades, etc.), pero no existe una estrategia y una planificación precisa a medio y largo plazo, para proveer información regular a los varios actores.

4. Financiamiento público y privado

No se ha promovido activamente la utilización de fuentes de financiamiento público y privado. Las entrevistas notaron que el financiamiento privado de los informes no es posible si se quiere mantener la independencia, pero podría ser pensado para hacer la divulgación y el seguimiento a largo plazo, por ejemplo, a través de un Trust Fund con un Firewall. Existen logros en otros países, donde existe una experiencia de financiamiento privado. Por ejemplo, la oficina de Colombia ha involucrado al sector privado a nivel municipal. Las posibilidades de financiamiento privado de la divulgación y del seguimiento dependen también del contenido del informe.

Las entrevistas subrayaron que el proyecto no tiene todavía una alianza con SUMARSE, y que UNICEF tiene una alianza. Existen logros en otros países, donde existe la manera de financiamiento privado, y varias personas expresaron el deseo de saber cómo se hizo en otros países.

5. Apropiación de las contrapartes para asegurar la sostenibilidad

La apropiación del proyecto por las contrapartes para asegurar la sostenibilidad fue insuficiente: por parte del MEF con el cual no se puede controlar fácilmente la utilidad exacta; por parte de los medios especialmente respecto a los productos derivados; y por parte de las universidades con las cuales es difícil medir la utilidad en el tiempo, y su capacidad de crear una atmósfera de cambio en los procesos de desarrollo.

Por otro lado, no ha sido la prioridad del proyecto asegurar la continuidad, debido a varios factores. El rol de la coordinación general del Proyecto para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local es limitado. La Unidad tiene un perfil más técnico que de comunicador social.

Faltaron reuniones más regulares del Comité Consultivo, y el mismo debería tener no solo más representación política, sino también expertos en desarrollo humano y en comunicación social. Un entrevistado afirmó que “uno de los desafíos del informe es “pasar” de la protesta a la propuesta”.

Se notó que la unidad tiene una buena relación con las contrapartes, las universidades, y alumnos llaman de vez en cuando para pedir información, en seguimiento a tareas otorgadas por sus profesores. Las universidades más relevantes son las que tienen un enfoque en las Humanidades e Investigación (Universidad de Panamá, UDELAS, USMA). Tienden a ser las más familiarizadas con el Desarrollo Humano. Sin embargo, el proyecto no se ha acercado a las Universidades especializadas en Comercio y Administración para difundir el concepto de Desarrollo Humano, y sensibilizar los estudiantes.

Existen entonces una serie de riesgos pueden poner en peligro los beneficios del proyecto. Estos incluyen la limitada apropiación de las contrapartes, la falta de sensibilización pública, unas políticas poco interesadas en el desarrollo humano, los marcos políticos y cambios de Gobiernos y de personal en las instituciones, las percepciones en ciertas instituciones gubernamentales que el proyecto compite con ciertas de sus actividades, la falta de financiamientos posibles en el futuro, el financiamiento del PNUD por el gobierno, unas estructuras de gobernanza y de gestión que no son suficientemente fuertes para llevar adelante la difusión del informe y sus productos, etc.

Finalmente, una persona entrevistada notó que “uno de los riesgos para el proyecto es decir la verdad, lo cual puede ser percibido como una amenaza por parte del poder político y otros actores”. Puede haber un riesgo potencial de producir informes anodinos para tener algo seguro y fácilmente manejable. Existen riesgos que no se autorice la publicación de informes controversiales. El informe sobre la institucionalidad no se pudo publicar en un primer momento por que el gobierno estaba sensitivo frente a la información sobre la alta percepción de corrupción que tenían los panameños.

6. El papel fundamental de las Universidades

A pesar del uso que hacen las universidades del informe y sus productos, las mismas no tienen vínculos profundos y continuos con el proyecto. Por otro lado, no hay estrategia a corto, medio y largo plazo por parte del proyecto, y la unidad no logra mantener una relación muy estrecha con las universidades. Las universidades reconocen que tienen que hacer más esfuerzos, no solo para apoyar la agenda no acabada de los ODM, sino también para hacer conocer y poner en marcha los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, y que el INDH y la alianza con Naciones Unidas son fundamentales. Las universidades tienen un ciclo determinado relacionado a la duración de las carreras, y considerar este ciclo podría ser útil para estimular el uso de los informes en el mudo académico.

En un contexto en el cual faltan políticas públicas y la sostenibilidad de las políticas existentes, así como planes de Seguimiento y Evaluación con recursos de estas políticas, es importante la investigación, para analizar ciertas situaciones, proponer ciertas soluciones, etc. Un desafío es que, en la USMA, por ejemplo, no hay un área de investigación que permitiría un uso mayor de los productos del proyecto, y además hay poco personal a tiempo completo.

Panamá es un país de renta media alta, con alternancia de partidos políticos, en donde la expansión del Canal y las industrias extractivas, han llegado a un modelo que está encontrando sus límites y que produce muchas desigualdades. El informe y sus productos pueden contribuir en la reflexión sobre las reformas estructurales necesarias para ayudar a la construcción del Panamá del futuro, impulsando investigaciones a largo plazo, para proveer aportes a la reflexión sobre el país que quiere llegar a ser Panamá. Las Universidades son clave en esta dirección.

Varios actores entrevistados, incluyendo varios profesores, notaron también que a las universidades les cuesta la articulación con los alcaldes. Les faltan también alianzas con el sector privado. La colaboración se limita a las prácticas profesionales. Las universidades no hacen tantos esfuerzos para involucrar al sector privado. Y recíprocamente el sector privado no se interesa mucho en las universidades. El proyecto podría ser un enlace entre los dos.

Les faltan también a las universidades alianzas con la sociedad civil. Con la sociedad civil, la colaboración se orienta a menudo al servicio social con las ONG e instituciones del estado, dependiendo de las carreras. Sin embargo, las universidades pueden funcionar como intermediarios y crear espacios de discusión, incluido a través de sus extensiones y programas que les permiten un vínculo con los distritos y las comunidades.

Sería útil aclarar las expectativas del informe, y lo más importante, según personas entrevistadas, es el empoderamiento local de la sociedad civil y el involucramiento fuerte de la sociedad empresarial en temas de desarrollo humano. Ambos no aprovechan del informe por falta de capacidades. Hace falta un dialogo entre el sector público y privado, y entre las entidades mismas del sector privado. En efecto el Gobierno solo, la sociedad civil sola, el sector privado solo, no pueden resolver los problemas de desarrollo humano. Es una lástima que la producción de los informes y de sus productos sea un esfuerzo tan fuerte, pero que no se aproveche más.

El proyecto también se encuentra frente a brechas entre las universidades públicas y las privadas, que trabajan de manera muy separada. El proyecto no ha invitado a todas las universidades alrededor de temas específicos; discusiones sobre el informe y sus productos que el Consejo de Rectores hubiera podido apoyar.

La Cámara de Comercio no tiene instrumentos muy concretos, con metas para actividades concretas, que se podrían medir a través de un “Balance Scorecard” y de un observatorio, y un seguimiento por las organizaciones de la sociedad civil.

Los diplomados (como lo de la UDELAS de 40 a 90 horas) pueden llegar a mucha gente, y a tres grupos en particular: los que son ya graduados en ámbitos relacionados al desarrollo humano, que obtienen créditos de la Universidad, los que tienen títulos de los colegios de escuela secundaria, que obtienen créditos para la Universidad, y los que no tienen títulos. El proyecto puede establecer contactos estratégicos para desarrollar las capacidades de los profesores y los jóvenes, a través de los Diplomados existentes.

7. Empoderamiento de los jóvenes

En varias secciones de este informe, se ha hablado de los jóvenes, como recipientes de información proveniente de los informes y productos. Los jóvenes pueden subsecuentemente ser actores de cambio

en sus escuelas, universidades, comunidades, ciudades, provincias, etc., y contribuir, de esta manera, a su empoderamiento. El proyecto no ha podido hacer seguimiento y dar continuidad a lo que los jóvenes han aprendido en las presentaciones del informe y sus productos durante las giras, y como han utilizado la información que recibieron. Tampoco se sabe como los profesores han podido acompañarlos en esta dirección. Estos jóvenes y profesores son actores importantes de la sostenibilidad del proyecto.

Destaca que existen oportunidades con los servicios sociales de las universidades. Por ejemplo, la Universidad de Chiriquí requiere a los estudiantes 200 horas de labor social antes de graduarse. Eso estimularía la participación estudiantil a los procesos de cambios en sus propias comunidades o en otras comunidades en los temas del informe. En Chiriquí se gradúan entre 600 y 700 estudiantes cada año. En la USMA se requieren 240 horas para graduarse y mucho del servicio social los estudiantes lo enfocan a sus carreras y está relacionado a sus comunidades. Es un compromiso humanístico que promueve la universidad. En el Centro Regional Universitario de Santiago, se requiere entre 120 y 180 horas de servicio social para los estudiantes los cuales son acompañados por tutores. En el centro hay 58 carreras y 5.000 estudiantes. Los profesores y los promotores y monitores en las comunidades son actores claves que podrían ayudar los estudiantes en su labor social, y de manera más amplia, en su empoderamiento.

8. Sostenibilidad y cooperación interagencial

Una de las cuestiones que el evaluador se preguntó fue cómo el proyecto podría beneficiar de la cooperación interagencial, y como esa podría fortalecer el alcance y la sostenibilidad de los informes y productos de desarrollo humano ¿Sería útil un programa conjunto, que construyera sobre la sistematización de las experiencias de los 4 Programas Conjuntos del Fondo de los ODM? Según el resultado de las entrevistas, y en base al análisis de la eficacia de este tema en la sección precedente intitulada “Cooperación Interagencial”, el consultor considera que las debilidades en la cooperación interagencial pueden haber limitado el alcance y la sostenibilidad del proyecto, dejando el PNUD como el actor único a cargo de dar seguimiento a los informes y productos.

Hay espacio en el enfoque metodológico del INDH para sumar el trabajo de las agencias a nivel del Comité Consultivo, a pesar de que muchas agencias son pequeñas y están enfocadas en su ejecución temática como para involucrarse activamente (en tiempo y recurso) en el proyecto. El tema interagencial es complicado en Panamá porque además de las cinco agencias con presencia en Panamá y el Centro de Información de Naciones Unidas, hay 15 agencias que no tienen una oficina o un programa de país. La llegada de un nuevo Coordinador Residente en los próximos meses representa también una oportunidad para dinamizar la programación conjunta, y existe una voluntad en el Equipo de País.

El proyecto INDH se implementó en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas. Según el Informe Anual del PNUD del 2015⁴² la implementación de los Procedimientos Operativos Estandarizados (SOPs) para Unidos en la Acción es una de las prioridades fundamentales para el PNUD como miembro del Equipo de País de Naciones Unidas. La auto-evaluación del 2015 indicó que ninguno de los 6 pilares de los SOPs se cumplía bien: 9 (60%) estaban en proceso, y 5 (40%) no se cumplían. Los SOPs invitan al Equipo de País a mejorar su cooperación y coordinación interagencial. Se nota la necesidad de una intervención más coordinada, a pesar de la falta de incentivos financieros tales como los que existieron

⁴² Results Oriented Annual Report 2015, PNUD

con el Fondo para los ODM (F-ODM). Además, en el marco de los SOPs, los representantes de las agencias serán evaluados por su trabajo Interagencial. Con esta línea de base, hubo consenso en priorizar el Programa Único, empezando por la configuración de los Grupos de Resultados y sus respectivos Planes de Trabajo en el 2016 (objetivo ya cumplido), para cada uno de las 3 áreas de trabajo del UNDAF.

El Grupo de resultado 1 elaboró una Nota Estratégica sobre Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión⁴³ en la cual el Grupo precisa como piensa implementar los dos efectos esperados del UNDAF. Considerando las características socioeconómicas de Panamá y su condición de país de renta media y desarrollo humano alto, la estrategia de cooperación de la ONU tendrá un enfoque prioritariamente de política pública, en sus distintas fases (formulación, implementación, monitoreo y evaluación), y comprenderá sus componentes como: el marco legal, marco orientador, sistemas de información, generación de conocimientos, innovación, abogacía, alianzas y modelos de implementación y su apoyo se dirigirá a incidir que el país logre, al año 2020, los siguientes efectos: a) El Estado implementa Políticas Públicas Integrales para la equidad y la inclusión y presta servicios sociales de calidad a toda la población, y b) El Estado ha fortalecido sus capacidades de gestión de las políticas públicas y utiliza mecanismos de gobernanza efectivos que incluyen la coordinación intersectorial, la participación social y la rendición de cuentas.

Adicional a lo anterior, para promover un Estado de Derecho más equitativo e inclusivo, la estrategia de cooperación de la ONU promoverá la aplicación de un enfoque de equidad, igualdad de género y atención a las poblaciones prioritarias, según estándares internacionales de Derechos Humanos.

Los componentes relativos a Líder Único y Comunicación Única también progresaron lentamente, con algunos resultados concretos. Hubo muy pocas posibilidades de un apoyo sistemático y basado en una estrategia de comunicación interagencial a corto, medio y largo plazo, por parte del Sistema de Naciones Unidas en Panamá. Sin embargo, hay también una oportunidad en términos de cómo el proyecto puede comunicar mejor a nivel del SNU, porque recientemente se conformó un Grupo de Comunicación interagencial, bajo el liderazgo de UNICEF.

Al mismo tiempo, sobre una base programática, se trabajó en desarrollar iniciativas interagenciales en áreas concretas como: i) Incorporación de los SDGs en los planes de desarrollo del gobierno (UNDP, UNFPA y UNICEF); ii) apoyo al Instituto Nacional de Estadísticas, donde UNDP, UNFPA y UNICEF ya están trabajando conjuntamente; y iii) el Fortalecimiento de la “Comisión Nacional Permanente para velar por el cumplimiento y seguimiento de los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos”, iniciativa que se implementará con OHCHR. Finalmente se continuó trabajando con ONUMUJERES en el marco del proyecto ATENEA sobre la participación política de las mujeres en Panamá, y se espera poder avanzar en el marco del UNDAF hacia una estrategia más integrada y coherente de UNODC y UNDP en temas de reforma del sistema penitenciario y judicial, con el apoyo de UNOPS.

El proyecto se implementó también en el contexto de la ejecución de cuatro Programas Conjuntos por parte del Sistema de Naciones Unidas en Panamá. Se destaca esta experiencia porque puede proveer aportes interesantes para el futuro proyecto INDH y para la eventual elaboración de un Programa Conjunto entre varias agencias de Naciones Unidas sobre el tema del desarrollo humano en el contexto de los ODS. Una sistematización recoge de manera muy completa la experiencia de estos Programas

⁴³ Notas estratégicas del Grupo de Resultado 1 del UNDAF: Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión.

Conjuntos.⁴⁴ Esta memoria hace parte de un proceso de reconstrucción de la trayectoria de estos Programas, y puede servir como referencia para actores nacionales, Organismos y Agencias del SNU en el país, y otros organismos nacionales o internacionales que adelanten esfuerzos similares, alrededor del proyecto INDH.

El Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) fue una iniciativa ambiciosa con dos pilares principales, en resumen, (i) contribuir de manera significativa a la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) y (ii) fortalecer la coherencia y efectividad del trabajo de desarrollo de las Naciones Unidas en los países seleccionados. En el caso de Panamá, la participación en este Fondo se realizó a través de cuatro Programas Conjuntos dentro de las ventanas temáticas del Fondo-ODM acerca de: (i) medio ambiente y cambio climático, (ii) gobernanza económica democrática (en el tema del agua), (iii) prevención de conflictos y construcción de paz, y (iv) desarrollo y sector privado. Específicamente estos Programas Conjuntos esperaban incidir directamente en los ODM 1, ODM 3 y ODM 7, y de manera indirecta en los demás objetivos.

En el contexto de los Programas Conjuntos el reto de alinear los actores involucrados hacia un fin común requirió de: una coordinación central, reuniones periódicas a nivel técnico y gerencial, la gestión constante de información, una planificación conjunta, negociaciones de alto nivel, y en algunos casos, redefiniciones y reajustes sustantivos en la implementación de los programas. La necesidad de trabajar colectivamente en los procesos de diseño, planificación e implementación de los Programas Conjuntos llevó a un fortalecimiento del concepto de trabajo conjunto.⁴⁵ Para la gestión de iniciativas fue importante crear un equipo de trabajo especializado encarnado en las Unidades de Coordinación o de Ejecución⁴⁶, que reunían a las Agencias del SNU, las contrapartes institucionales y otros socios y actores según las diferentes actividades, para reducir la dispersión y falta de visión estratégica integrada.

Según la sistematización y algunas personas entrevistadas que fueron involucradas en ellos, los Programas Conjuntos brindaron a Panamá una oportunidad importante para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, a través de la reducción de pobreza y la contribución al logro de los ODMs. También presentaron a las agencias de Naciones Unidas, junto a sus múltiples socios nacionales, una oportunidad única para fortalecer la coherencia y el impacto de su trabajo de desarrollo. En ese sentido, a través de los cuatro Programas Conjuntos del Fondo-ODM ejecutados en Panamá, organismos del SNU, contrapartes institucionales, y otros socios de la sociedad civil, academia, ONG, sector privado, y comunidades participantes, entre otros, apoyaron de manera conjunta y coordinada avances en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el país. Las contribuciones a los ODM se enmarcaron dentro de distintos procesos intrínsecos presentes en todos los Programas Conjuntos. Como resultado de una reflexión colectiva entre todos los programas, se agruparon estos procesos en cuatro ejes principales: (i) Fortalecimiento de capacidades; (ii) Generación de información y gestión de

⁴⁴ Sistematización y Memoria de los Programas Conjuntos del Fondo-ODM en Panamá, Gobierno Nacional, Republica de Panamá, Fondo para el Logro de los ODM, 2013.

⁴⁵ Para estos programas, el trabajo conjunto se entiende como un trabajo coordinado y consensuado entre todos los actores principales bajo un solo plan operativo. Es aplicable para el trabajo interagencial; el trabajo inter-institucional; y también el trabajo entre agencias e instituciones, sociedad civil, academia, sector privado, comunidades beneficiadas, entre otros.

⁴⁶ Algunos programas contaban con una Unidad de Coordinación, otros con una Unidad de Ejecución. En ambos casos el propósito era igual: un ente que coordinaba y gestionaba las acciones conjuntas de todas las agencias y contrapartes de una manera estratégica y en línea con el plan de trabajo establecido.

conocimiento sobre temas vinculados al desarrollo; (iii) Fortalecimiento del trabajo conjunto; y (iv) Incidencia en políticas públicas.

Siguiendo esta experiencia del Fondo-ODM a nivel internacional, se creó el Fondo de Desarrollo Sostenible (SDG-F), que es un mecanismo de cooperación para el desarrollo, creado en 2014 por el Gobierno de España y el PNUD para apoyar las actividades de desarrollo sostenible, a través de Programas Conjuntos integrados y multidimensionales.⁴⁷ Este nuevo Fondo no implementa programas en Panamá, sin embargo, su experiencia, en particular a través las evaluaciones intermedias que se harán próximamente, puede proveer aportes para el proyecto INDH y el Equipo de País, para reforzar la cooperación interagencial en torno al desarrollo humano y los ODS.

E. Impacto real y potencial

Es un desafío estimar el impacto del proyecto. Esta evaluación ha tratado de distinguir los resultados y contribuciones a los objetivos establecidos por el proyecto, de los logros alcanzados y la contribución al desarrollo.

Las fuentes documentales no permiten de decir mucho más, sin embargo, las personas entrevistadas son unánimes en decir que el proyecto podría tener mucho más impacto a corto, medio y largo plazo si estuviera acompañado por una fuerte estrategia de abogacía, seguimiento y comunicación. Una persona entrevistada afirmó: “Si los informes se dejan a los académicos y al estado solamente, no van a lograr tener el impacto que podrían tener”. El evaluador concuerda con este análisis. Otra persona observó también que “el proyecto tiene el potencial de evitar que el Estado atienda una serie de problemas estructurales con soluciones coyunturales”.

Es importante observar también que en varios países hay informes que tienen más impactos cuando se suman a las propuestas políticas a los esfuerzos del poder político y a la presión de la sociedad civil y el sector privado. Los informes tienen menos impactos cuando hay administraciones públicas menos interesadas al desarrollo humano, cuando hay menos capacidades fiscales o si la capacidad del informe es cuestionable.

V. Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas durante la implementación del proyecto, que se pueden aplicar a contextos similares, y son basadas en evidencias específicas presentadas en el informe y en las fuentes documentales⁴⁸, son las siguientes.

- Para reforzar la sostenibilidad del proyecto, el empoderamiento de los varios actores es esencial. En este contexto, es importante capacitar a las universidades y las escuelas para el uso

⁴⁷ Una nueva agenda de desarrollo sostenible, PNUD SDGF:
<http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/post-2015.html>

⁴⁸ En particular los Informes Anuales de Proyecto para los años 2012, 2013, 2014 y 2015.

de los informes, y que se puedan desarrollar iniciativas aprovechando los programas de servicios social en beneficio de sus comunidades.

- Tendría mucho más impacto el proyecto si, después de haber recibido la información proveniente de los informes y productos, los jóvenes pudieran subsecuentemente ser actores de cambio empoderados en sus escuelas, universidades, comunidades, ciudades, provincias, etc.
- Se destaca la experiencia de la implementación de cuatro Programas Conjuntos del Fondo-ODM por parte del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, porque puede proveer aportes interesantes para el futuro proyecto INDH, cuales productos podrían dar paso a un eventual Programa Conjunto o una eventual Programación Conjunta, entre varias agencias de Naciones Unidas sobre el tema del desarrollo humano en el contexto de los ODS.
- Es importante que el Comité Consultivo sea amplio en su composición, y que se reúna de manera muy regular, para asegurar una buena apropiación de las contrapartes, en la fase de preparación del informe y de los productos, y en la fase de divulgación.
- Es muy importante tener una fuerte estrategia de comunicación, que permita proporcionar la información a una variedad de actores, simplificar esta información con desgloses, promover la organización de talleres de capacitaciones, ser muy presente en las redes sociales y en los medios de comunicación, y finalmente llevar el informe y sus productos al interior del país, con el apoyo de aliados estratégicos (profesores, promotores y monitores en las comunidades, etc.).
- El intercambio de experiencias con otros países es muy útil para aprender la experiencia de países de la región y también de otras regiones, especialmente para saber cómo los otros proyectos les dan seguimiento a los informes, como utilizan financiamientos de donantes o del sector privado, como logran a tener un buen impacto no solo a nivel nacional, sino también a nivel provincial y local, y finalmente, como las instituciones y contrapartes pueden aprender no solamente de diagnósticos y análisis, sino también de instrumentos, herramientas, ejemplos de otros proyectos de otros países, que han estimulado el desarrollo humano.
- También es útil tener un equipo básico que se dedique al informe para avanzar en los productos y la difusión de sus resultados, para evitar periodos de desarticulación del equipo que reduce la producción de estudios.
- También es importante fortalecer los espacios de discusión participativa de los temas con diferentes sectores de gobierno, sector privado y sociedad civil, para favorecer un proceso más incluyente y lograr una mayor validación del informe.

VI. Conclusión

El proyecto y el informe de desarrollo humano sobre educación, primera infancia y juventud fueron muy relevantes para el país, la sociedad civil, el Gobierno, y las universidades. El proyecto obtuvo importantes resultados clave: la desagregación del Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH-P) por sexo a nivel de distritos, la publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) “El Futuro es ahora, Primera Infancia, Juventud y Formación de Capacidades para la Vida”, la publicación de un Atlas de Desarrollo Humano Local, de un Atlas para pueblos indígenas, de un informe sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como un Cuaderno sobre el Desarrollo Humano y las políticas de cuidado y corresponsabilidad, sin olvidar el diseño de un Diplomado en Desarrollo Humano y Políticas Públicas.

El proyecto ha tenido efectos beneficiosos para el desarrollo, y ha sido un aporte importante en la construcción de conocimiento sobre el país, especialmente a través del informe y del Atlas de Desarrollo

Humano Local, que representa un esfuerzo del PNUD para acompañar el país en la aceleración del logro de los ODM. El desafío principal es el seguimiento con las contrapartes, para asegurar que las publicaciones tengan muchos más efectos en el tiempo en los procesos de desarrollo. Faltan mecanismos que pudieran ayudar a traducir las ideas de los informes y productos en acciones concretas. Hace falta también una estrategia de comunicación más desarrollada para asegurar una divulgación más efectiva, y un posicionamiento constante con todas las contrapartes, así como capacitaciones en los temas de desarrollo humano.

Panamá es un país de renta media alta, con alternancia de partidos políticos, en donde la expansión del Canal y las industrias extractivas, han llegado a un modelo que está encontrando sus límites y que produce muchas desigualdades. El informe y sus productos pueden contribuir en la reflexión sobre las reformas estructurales necesarias para ayudar a la construcción del Panamá del futuro, impulsando investigaciones a largo plazo, para proveer aportes a la reflexión sobre el país que quiere llegar a ser Panamá. Las Universidades son clave en esta dirección.

Panamá tiene una gran oportunidad para satisfacer la aspiración de un desarrollo humano equitativo, con igualdad de oportunidades y sostenibilidad. Pero para lograr avanzar en la senda del desarrollo humano, tendrá que resolver temas como los aquí planteados. El paradigma del desarrollo humano habla de que la mayor riqueza de los países es su gente y en concreto las capacidades. Este proyecto pone a la gente en el centro del debate para superar uno de los grandes desafíos que el Panamá tiene: construir un modelo de desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.

Diseño, relevancia y pertinencia del proyecto

Respecto al diseño, las partes interesadas en el PNUD indicaron que el proyecto fue diseñado de manera bastante general para que la gerencia del PNUD lo pudiera utilizar de manera flexible e incluir otras tareas. El INDH 2014 fue liderado por dos expertos internacionales, que venían en Panamá en periodos de tiempo variable. La Teoría de Cambio no se requería en el diseño de proyectos cuando se preparó el proyecto, lo cual explica por qué no hubo una propia TdC en el proyecto.

El proyecto es muy relevante para el país, la sociedad civil, el Gobierno, y las universidades. Las contrapartes nacionales consideran que los informes son un producto de respecto de las Naciones Unidas. El tema de educación, primera infancia y juventud fue muy relevante, incluido respecto a la cuestión de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. El informe es un instrumento importante que se puede utilizar para influenciar el desarrollo humano a través de la actuación de las contrapartes y del público en general. La relevancia del informe depende mucho de cómo se selecciona el tema. Para las universidades, han sido muy relevantes todos los informes nacionales, en un país en el cual producir estadísticas cuesta y donde no se hacen muchos análisis sobre la información disponible. El informe ha sido muy importante para la docencia para generar conciencia, con atención a los grupos más marginales.

Este proyecto ha sido alineado y pertinente respecto a las prioridades nacionales. El gobierno anterior trató darle visibilidad al tema de la primera infancia, y el informe llegó a un momento oportuno. No había una apropiación y un compromiso grandes del gobierno precedente con el proyecto. Todavía, hay poco involucramiento de las contrapartes gubernamentales, pero hay una cierta apropiación por parte de la sociedad civil y de las universidades. Los informes son altamente esperados por estas contrapartes,

que creen en la utilidad del informe más que el Gobierno. El informe se publicó cada 4 años, sin embargo, la frecuencia ideal sería de dos años y medio.

El Comité Consultivo no se reunió con la periodicidad adecuada para el INDH 2014, para permitir una mayor apropiación del proyecto por las varias contrapartes, y para asegurar la revisión de los avances y la eficacia de los informes y sus productos.

En cuanto a la forma de operar del proyecto, la unidad del proyecto hace un trabajo de equipo, con personal muy comprometido y competente. Sin embargo, es un desafío lograr articular el proyecto para que refleje las necesidades más urgentes de la oficina. El tiempo del personal del proyecto está limitado a menudo porque debe atender a las demandas de las otras carteras, de la Representación, y de la Coordinación Interagencial. Puede entonces dedicar menos tiempo a las tareas del proyecto, incluyendo la producción y la divulgación de los informes y productos.

Eficacia

El proyecto obtuvo resultados clave. El Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH-P) fue desagregado por sexo a nivel de distritos. El Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) “El Futuro es ahora, Primera Infancia, Juventud y Formación de Capacidades para la Vida” fue elaborado durante el periodo 2012-2013. En 2015, se preparó un Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, que aborda las disparidades a nivel local e identifica determinantes territoriales del progreso en el IDH. Se elaboró una versión del Atlas para pueblos indígenas, otro informe sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como un Cuaderno sobre el Desarrollo Humano y las políticas de cuidado y corresponsabilidad. Finalmente, se diseñó un Diplomado en “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”. Como parte de la divulgación del mensaje y del contenido del IV Informe Nacional de Desarrollo Humano en el 2014, se realizó una alianza con el Consejo de Rectores de Panamá para realizar una gira nacional a cada una de las provincias, para que las comunidades pudieran conocer e intercambiar opiniones sobre la situación de desarrollo del país y su propio entorno. En el 2015, el foco fue la divulgación del Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, y los otros productos. Los Informes Mundiales 2013 y 2015, y Regionales 2014 y 2016 de Desarrollo Humano fueron lanzados y discutidos a nivel nacional. Finalmente, la Unidad de Coordinación del proyecto fue fortalecida. En adición del Especialista en Investigación Social, se integró una Asistente de Investigación y una asistente administrativa.

Los resultados que eran esperados y que no fueron obtenidos por el proyecto incluyen el portafolio nacional público y/o privado de experiencias, buenas prácticas y proyectos demostrativos en materia de capital humano, y la sistematización de “intervenciones” innovadoras y exitosas a nivel mundial, dado que el enfoque fue en cambio en los productos de conocimiento. Por otro lado, el proyecto INDH obtuvo resultados que no eran previstos inicialmente. Por ejemplo, se ha apoyado la preparación del Examen Periódico Universal (EPU), y se ha liderado el equipo técnico que preparó el Common Country Assessment (CCA).

El progreso realizado hasta el momento ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo. Se ha brindado un aporte importante en la construcción de conocimiento sobre el país, a través del informe y del Atlas de Desarrollo Humano Local que sirve de insumo para la actuación local y las nuevas competencias que se han planteado a partir de la aprobación de la Ley de Descentralización. El Atlas representa un esfuerzo del PNUD para acompañar el país en la aceleración del logro de los ODM.

La corriente académica utiliza los informes y sus productos de conocimiento para sus investigaciones y sus cursos, y con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de la vida de la gente, a través mesas redondas y reuniones, vínculos con varios sectores (salud, educación, seguridad ciudadana, etc.). La universidad UNACHI organizó un congreso científico en el cual presentó el informe. La reunión de todos los Gobernadores del país fue también una oportunidad destacada de presentar los hallazgos del informe y la articulación con el desarrollo provincial, a pesar de que no hubo un seguimiento a esta reunión.

El proyecto influyó en la elaboración de las políticas de Panamá, que mencionaron ya específicamente el informe o sus productos, por ejemplo: el Plan Estratégico del Gobierno de Panamá, la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Panamá y el Plan Estratégico Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Nacional 2015-2019 (PENCIYT), la publicación “Juventud en Cifras”, la “Visión País 2025, Lineamientos para una Estrategia Nacional de Desarrollo”. En la provincia de Chiriquí, se desarrolló un importantísimo trabajo de política provincial, bajo el liderazgo de la Cámara de Comercio. El informe y sus productos han sido instrumentales y ayudaron a la formulación de varios documentos de planeación a largo plazo (Visión Chiriquí 2025).

Las estrategias de alianzas se hicieron inicialmente a través de la constitución de los Comités Consultivos, Técnico y de Notables, con el fin de tener un espacio para conversar sobre los temas del informe con distintos sectores de la sociedad. A través de la Alianza con el Consejo de Rectores de Panamá, se fortaleció la alianza con el sector académico.

Hay espacio en el enfoque metodológico del INDH para sumar el trabajo de las agencias a nivel de comité político y asesor, pero muchas agencias son pequeñas y están enfocadas en su ejecución temática como para involucrarse activamente (en tiempo y recurso) en la elaboración de un informe.

Se destaca la experiencia de la implementación de cuatro Programas Conjuntos del Fondo-ODM por parte del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, porque puede proveer aportes interesantes para el futuro proyecto INDH, y para la eventual elaboración de un Programa Conjunto entre varias agencias de Naciones Unidas sobre el tema del desarrollo humano en el contexto de los ODS. Estos programas brindaron a Panamá una oportunidad importante para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, a través de la reducción de pobreza y la contribución al logro de los ODMs. También presentaron a las agencias de Naciones Unidas, junto a sus múltiples socios nacionales, una oportunidad única para fortalecer la coherencia y el impacto.

El Fondo de Desarrollo Sostenible (SDG-F), creado siguiendo la experiencia del Fondo-ODM, puede ahora proveer aportes para el proyecto INDH y el Equipo de País, para reforzar la cooperación interagencial en torno al desarrollo humano y los ODS.

Al mismo tiempo, se trabajó en desarrollar incitativas interagenciales en áreas concretas como: i) la incorporación de los SDGs en los planes de desarrollo del gobierno (UNDP, UNFPA y UNICEF); y ii) el apoyo al Instituto Nacional de Estadísticas, donde UNDP, UNFPA y UNICEF ya están trabajando conjuntamente.

El Atlas de Desarrollo Humano Local, incorpora el Índice de Desigualdad de Género de País (0.58) desagregado a nivel provincial y Comarcas indígenas, donde se evidencia diferencias significativas entre

los territorios. Igualmente, el proyecto ha acompañado al gobierno en la preparación de su último reporte de los ODM con la actualización de los indicadores base del ODM 3 (Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer).

Las lecciones fueron derivadas de la implementación del proyecto y del proceso de manejo, pero no fueron socializadas. El intercambio de experiencias con otros países ha sido muy limitado, sin embargo, los consultores internacionales contratados tenían experiencias en otros países. También, no existe ya en este momento la comunidad de práctica, que en el pasado permitía aprender la experiencia de países de la región, y también de otras regiones.

Respecto a la eficacia de la comunicación, las personas entrevistadas reconocen el importante trabajo de diseminación de los informes, que ha hecho el proyecto, incluyendo las giras en todo el país. Sin embargo, tienen también la impresión que el proyecto “se ha quedado atrás” en términos de comunicación y divulgación. Consideran que no hubo suficiente comunicación del informe y de sus productos. El esfuerzo principal fue dirigido a producir el informe, y hacer la gira en las provincias. Sin embargo, es importante notar que el después del informe no es sólo un tema comunicacional. Hay que distinguir el desarrollo de iniciativas y acompañamiento a los distintos sectores con sus necesidades particulares.

El proyecto contribuyó a incrementar la conciencia pública, a través de las presentaciones. Por ejemplo, hubo 1,812 participantes a los eventos que presentaron el informe en la Ciudad de Panamá y en la gira en las provincias, y 1,077 participantes a los eventos que presentaron el Atlas. En las giras, hubo charlas en las ciudades con los sectores, y en las Universidades. Hubo una buena presencia en los medios de comunicación: radio, televisión y prensa escrita, tanto a través de entrevistas como del abordaje en profundidad de los temas del informe.

Las tecnologías de la información no han sido plenamente aprovechadas (por ejemplo, uso de las redes sociales y de los celulares). Faltan desgloses de los informes y productos para una variedad de actores. Finalmente, la gestión de conocimientos sobre los informes en la región ha disminuido.

Eficiencia

El proyecto no es totalmente eficiente, con la mayor parte de los fondos invertidos en la producción del informe y de los productos, y pocos fondos orientados a estimular el uso y el seguimiento. A lo interno del proyecto, el INDH 2014 representa un alto costo por el énfasis en consultores internacionales, versus los productos realizados a partir de 2015. Estos productos a su vez están por debajo de los costos de consultorías para “papers” específicos o estudios similares.

Además de los costos de las giras, hay costos no cuantificados, como las horas de presentaciones (hay etapas donde hasta un 30% del tiempo del equipo se dedica a difusión), y el espacio en los medios que son parte del esfuerzo/ y de la inversión en comunicación que se logran sin costo por la estrategia comunicacional, y porque el PNUD se ha vuelto fuente de referencias en varios temas.

La producción del informe se fue dilatando desde el 2012 hacia el 2014. Hubo retrasos en la producción del informe y se tuvo que hacer una extensión de los contratos de los consultores. En parte por estas razones, disminuyó la relación con las contrapartes. Estos retrasos pueden haber limitado la eficiencia del proyecto, por lo menos respecto a la producción del INDH y de los otros productos, porque mientras

tanto, la unidad estuvo involucrada en otras áreas del PNUD y de sistema de Naciones Unidas en Panamá.

La unidad del proyecto no solamente maneja el proyecto, también provee aportes en muchas otras áreas de la oficina del PNUD que necesitan el apoyo de la unidad, así como al Sistema de Naciones Unidas (RCO y otras agencias). La Unidad parece eficiente y muy apreciada, sin embargo, es sobrecargada. El contexto de disminución de los recursos influyó mucho en la capacidad de esta unidad.

Sostenibilidad

Ha habido una buena maquinaria de producción de lanzamiento de los informes y de giras en las provincias, sin embargo, hay un problema de seguimiento con las contrapartes, para asegurar que las publicaciones tengan muchos más efectos en el tiempo en los procesos de desarrollo. Hace falta un seguimiento más sistemático y un posicionamiento constante con todas las contrapartes.

Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las contrapartes interesadas para mantener, manejar y asegurar los productos a futuro, sin embargo, existen límites en estos esfuerzos. La sostenibilidad no fue planificada. Cuando se termina un informe, se lanza con giras, pero existe el riesgo que la atención caiga para pasar al próximo producto y atender las tareas urgentes de la oficina.

Los productos de conocimiento se perfilan como un aporte singular para ampliar las capacidades nacionales, brindar aportes sustantivos al Desarrollo Humano y reforzar la docencia e información social. El proyecto no organiza capacitaciones en el tema del desarrollo humano. A pesar del uso que hacen las universidades del informe y sus productos, las mismas no tienen vínculos profundos y continuos con el proyecto, y no hay estrategia a corto, medio y largo plazo.

No se ha promovido activamente la utilización de fuentes de financiamiento público y privado. Las entrevistas subrayaron que el proyecto no tiene todavía una alianza con SUMARSE.

La apropiación del proyecto por las contrapartes para asegurar la sostenibilidad fue insuficiente: por parte del MEF; por parte de los medios especialmente respecto a los productos derivados; y por parte de las universidades con las cuales es difícil medir la utilidad en el tiempo, y su capacidad de crear una atmosfera de cambio en los procesos de desarrollo. Faltaron reuniones más regulares del Comité Consultivo.

Una serie de riesgos pueden poner en peligro los beneficios del proyecto. Estos incluyen la limitada apropiación de las contrapartes, la falta de sensibilización pública, unas políticas poco interesadas en el desarrollo humano, los marcos políticos y cambios de Gobiernos, la falta de financiamientos para el futuro, unas estructuras de gobernanza y de gestión que no son suficientemente fuertes, etc.

El proyecto no ha podido hacer seguimiento y dar continuidad a lo que los jóvenes han aprendido en las presentaciones del informe y sus productos durante las giras, y como han utilizado la información que recibieron. Tampoco se sabe cómo los profesores han podido acompañarlos en esta dirección. Estos jóvenes y profesores son actores importantes de la sostenibilidad del proyecto. Destaca que existen oportunidades con los servicios sociales de las universidades.

Las debilidades en la cooperación interagencial pueden haber limitado el alcance y la sostenibilidad del proyecto, dejando el PNUD como el actor único a cargo de dar seguimiento a los informes y productos.

Impacto

Es un desafío estimar el impacto del proyecto, sin embargo, es cierto que el proyecto podría tener mucho más impacto a corto, medio y largo plazo si estuviera acompañado por una fuerte estrategia de abogacía, seguimiento y comunicación, sobre el desarrollo humano.

VII. Recomendaciones

Las recomendaciones que propone esta evaluación de medio término son las siguientes, y son direccionadas a los principales actores: el PNUD, las otras agencias de Naciones Unidas, las contrapartes, la sociedad civil, las Universidades, etc. La tabla siguiente presenta las recomendaciones en la columna de izquierda, y propone acciones prácticas y medidas concretas para el futuro en la columna de derecha, dirigidas a los usuarios de la evaluación, sobre qué tipo de acciones emprender o decisiones tomar. Las recomendaciones están apoyadas específicamente por las evidencias, y están vinculadas a los hallazgos y conclusiones en torno a las preguntas clave abordadas en la evaluación. Tratan también de la sostenibilidad del proyecto. Si muchas acciones sugeridas pueden ser iniciadas por el PNUD, es cierto que muchas otras necesitarían asociaciones con muchos actores que tienen un papel que jugar en el desarrollo humano, por ejemplo, las contrapartes e instituciones gubernamentales, las autoridades locales, la sociedad civil, las universidades, el sector privado, etc.

Recomendaciones	Acciones posibles
<p>1. Se recomienda al PNUD Panamá de hacer un seguimiento más sistemático, y de estimular el uso de los informes y productos, con todas las contrapartes</p>	<p>a. Se debería aprovechar el informe y los productos como un instrumento programático. Se deben utilizar mejor para influenciar el desarrollo humano a través de la actuación de las contrapartes y del público en general. Se necesita un seguimiento más sistemático de los informes y productos, y un posicionamiento constante con todas las contrapartes. Para reforzar la sostenibilidad del proyecto y el uso de los informes y productos por una variedad de actores políticos y sociales, el empoderamiento de los varios actores es esencial.</p> <p>b. Se podría utilizar el Enfoque Basado en Derechos Humanos (HRBA) que identificaría los derechos de las personas en el marco de las dimensiones del desarrollo humano tratadas por un informe o unos productos, así como los roles de los actores estratégicos a nivel nacional y provincial. Se deberían identificar sus capacidades y lo que les faltan para apoyar el proceso de cambio en el desarrollo humano. Por ejemplo, los promotores y monitores en las comunidades son actores claves que podrían ayudar los estudiantes en su labor social. Similarmente, los Comités Comunitarios o Consejos Comunitarios pueden ser de gran utilidad también. Este Enfoque Basado en Derechos Humanos podría ser instrumental en la preparación de la Teoría de Cambio del próximo proyecto. Este enfoque sería relevante como enfoque normativo que visibiliza la posibilidad de demandar al estado el cumplimiento de los derechos, sin embargo, debería complementarse con un análisis de nudos críticos y análisis</p>

Recomendaciones	Acciones posibles
	<p>estratégicos para poder generar cambios reales basados en evidencias.</p> <ul style="list-style-type: none"> c. Sería también útil un mapeo geográfico por parte del PNUD y de las otras agencias que trabajan a nivel descentralizado, para definir mejor una división del trabajo y la colaboración interagencial. Este mapeo sería muy pertinente en el marco de la descentralización. d. Se sugiere acercarse al nivel local (provincias, Comarcas, municipios, comunidades), en un país que queda centralizado, a pesar de las tentativas de descentralización. Habría que construir sobre los esfuerzos realizados para llevar el informe y los productos de conocimiento al interior del país. Se debería seguir trabajando con los gobernadores y los alcaldes (especialmente con el Atlas de Desarrollo Humano Local). Se podría inspirarse de los ejemplos de diseminación de informes a nivel sub nacional, por ejemplo, en Costa Rica, Brasil, México, República Dominicana, y Colombia. Además, hay municipios que requieren un enfoque sub-municipal (por ejemplo, David y Santiago). El Consejo de Coordinación Regional es también un interlocutor estratégico. e. Se necesitan más capacitaciones en los temas de desarrollo humano, para asegurar una mejor utilización de la información provista por los diferentes actores. f. Se necesitarían indicadores de seguimiento, para determinar con más certeza el uso exacto de la información por los diferentes sectores, y poder medir el efecto de los informes con las instituciones y otros actores. g. Se debería poder medir mejor la influencia de los informes y productos, y como se traducen en políticas sostenibles y en la agenda de los partidos políticos, independientemente de los cambios de Gobiernos, Ministros, personal administrativo, etc. Un desafío es también identificar las tareas pendientes y ayudar a la planificación nacional y local.
<p>2. Se recomienda al PNUD Panamá y a las Universidades de trabajar juntos y de manera estratégica, en el desarrollo humano</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Sería importante aprovechar mejor la alianza con las universidades, que es un referente muy importante para el proyecto, así como el Consejo de Rectores, con lo cual debería establecer una relación más fuerte y de largo plazo, y quizás más formal (MOU, por ejemplo). b. Un grupo de profesores en cada universidad podría ser designado por el Rector para ser el campeón del seguimiento del informe, y se beneficiaría mucho de un pequeño proyecto con el PNUD, y del respaldo institucional de Naciones Unidas. c. Existe un enorme espacio para trabajar con las Universidades, por ejemplo, dotándolas de instrumentos de investigación alrededor de las políticas. El proyecto puede contribuir en la reflexión sobre las reformas estructurales necesarias para ayudar a la construcción del Panamá del futuro, impulsando investigaciones a largo plazo. d. También se podría fomentar la articulación entre las universidades y el Estado, los alcaldes, la sociedad civil, el sector privado, etc. El proyecto podría funcionar como intermediario y crear espacios de discusión sobre el desarrollo humano, entre las universidades y estos actores. También podría apoyar las Universidades, para que tengan un vínculo mayor con los distritos y las comunidades, a través de sus extensiones y programas, sobre este tema. e. El proyecto también debería ayudar a cerrar las brechas entre las universidades

Recomendaciones	Acciones posibles
	<p>públicas y las privadas, que trabajan de manera muy separada. El PNUD podría invitar a todas las universidades alrededor de temas específicos, con el apoyo del Consejo de Rectores. En este contexto, una acción interagencial sería más convincente y produciría una acción más sinérgica.</p> <p>f. Se deberían hacer proyectos de sensibilización con los profesores para estimular su motivación, creatividad y capacidad de organización de actividades estratégicas, alrededor del desarrollo humano. Se podría elaborar una estrategia para asegurar que los profesores en las escuelas y universidades, y los promotores y monitores en las comunidades, sean actores claves para ayudar los estudiantes a utilizar mejor los informes y productos, incluyendo en su labor social, y contribuir, de esta manera, a su empoderamiento.</p> <p>g. En asociación con otros actores, se podrían realizar clases para las universidades (y sus extensiones y programas académicos en áreas vulnerables), para llevar la idea de desarrollo humano. Las escuelas de estadísticas de las universidades serían actores claves.</p> <p>h. Se sugiere proponer la implementación del Diplomado en Desarrollo Humanos, que ya está diseñado y completado, a la UDELAS, para que el mismo pueda ser parte de la estrategia de seguimiento del nuevo proyecto. El proyecto podría también establecer contactos estratégicos para desarrollar las capacidades de los profesores y los jóvenes, a través de los Diplomados existentes.</p>
<p>3. Se recomienda al PNUD Panamá definir una estrategia de comunicación con las contrapartes y los actores, para asegurar que las publicaciones tengan muchos más efectos en el tiempo en los procesos de desarrollo</p>	<p>a. Para reforzar la relevancia, apropiación, eficacia y sostenibilidad del proyecto, idealmente debería de haber un equipo de comunicación (interno o externo al PNUD), dedicado a promover los hallazgos del informe y sus productos, con una variedad de actores, a nivel nacional, provincial y en las Comarcas, a corto, medio y largo plazo.</p> <p>b. La comunicación no se debería limitar a cuando hay informes, y debería ser más proactiva. Se podría utilizar una estrategia de Comunicación para el Desarrollo (C4D), para estimular el uso y el seguimiento de los productos del proyecto.</p> <p>c. Se debería de hacer un plan de comunicación para cada informe y para cada producto y un programa en el tiempo para promover los productos a largo plazo.</p> <p>d. Similarmente después del lanzamiento del informe regional y global, debería de haber un proceso de seguimiento y de comunicación, para aumentar el impacto de estos informes del PNUD.</p> <p>e. Las publicaciones deberían ser entregadas a las universidades, a los actores de la sociedad civil, a las bibliotecas (universidades, escuelas, ciudades, etc.) de manera sistemática, además de los eventos.</p> <p>f. Habría que cambiar el formato de los eventos en las provincias, y tener más discusiones, más paneles interactivos, más debates, organización de grupos, etc. Se deberían adaptar los eventos al público que participa, desmenuzar los temas, y asegurarse que la información les sirva a los participantes, y que sea accionable.</p> <p>g. Se podrían participar en eventos de manera más proactiva, dar charlas a varios actores, a nivel nacional y provincial: universidades, (incluyendo las de comercio y gestión), Escuela de Gobernadores, sociedad civil, sector privado, municipios,</p>

Recomendaciones	Acciones posibles
	<p>comunicadores sociales, medios, etc.</p> <p>h. Sería útil de simplificar la riqueza de la información para que sea útil para cualquier persona, en un país en el cual no hay mucho material simple y puesto al día sobre los temas relacionados al desarrollo humano. Se debería preparar desgloses de las publicaciones, ediciones parciales, folletos, boletines sobre temas específicos, etc., para varias audiencias. Estos podrían ser puestos a disposición de las bibliotecas de las universidades, escuelas y ciudades, comunidades, etc. Los esfuerzos para desglosar los informes podrían ser instrumentales para ayudar a los titulares de derechos a exigir a su gobierno nacional y a sus gobiernos locales el cumplimiento de sus derechos. Además, se podría simplificar los temas y fraccionar la información por provincias, distritos, comparando las estadísticas con el promedio nacional</p> <p>i. Se podrían escribir artículos o columnas para periódicos como La Prensa. Se debería trabajar con los medios de comunicación y tener programas semanales o mensuales en el canal televisivo CRTB. De la misma manera, la radio puede ser un medio muy útil para difundir los hallazgos de los informes.</p> <p>j. Se podría elaborar una estrategia para las redes sociales, y la comunicación con los celulares. “Capsulas Sociales”, infográficos y mensajes en YouTube, Instagram y Twitter podrían ser muy útiles (ver el ejemplo de SUMARSE en el tema de Responsabilidad Social Empresarial). Esta estrategia podría contemplar como aterrizar los ODS, y adecuarlos y adaptarlos a la realidad.</p> <p>k. Adicionalmente, es muy importante tener versiones en digitales en varios sitios web, para diversos actores y varias audiencias. Además, se debería poder evaluar fácilmente el número de descargas del informe y de sus productos, a partir de la página web del PNUD. Similarmente, sería útil obtener información del registro de uso de las bibliotecas universitarias.</p> <p>l. Se podría involucrar a las Facultades de Comunicación para que puedan ayudar en la preparación de estrategias locales de comunicación y disseminación, no solo del Informe, sino también de otros productos de las agencias de NNUU. El Atlas de desarrollo local, en particular, puede ser un referente para la docencia en las extensiones de las universidades.</p> <p>m. Se podría proponer los temas del INDH para el concurso de oratoria para chicos talentosos de la escuela secundaria (16-18 años) en el cual muchos jóvenes participan y 10 quedan como finalistas (uno por cada provincia). Este concurso está patrocinado por la Caja de Ahorros y el Ministerio de Educación.</p> <p>n. Además, debería de haber una convocatoria de la sociedad civil no solo para preparar los informes, si no para difundir. Esto incluye los informes globales y regionales. El Instituto de la Mujer (INAMU) es también una organización estratégica en todos estos esfuerzos.</p> <p>o. Se podría organizar una comunidad de práctica para fomentar el intercambio de experiencias entre las provincias y entre estos varios actores.</p>
<p>4. Se recomienda al PNUD Panamá reforzar el manejo estratégico del proyecto, y reforzar el</p>	<p>a. Se podría reflexionar sobre el papel del proyecto con otras áreas del PNUD y sobre su funcionamiento con las otras carteras del PNUD.</p> <p>b. Se podría reforzar la Unidad de Desarrollo Humano para que pueda asegurar el seguimiento de los informes y productos de manera más sistemática.</p>

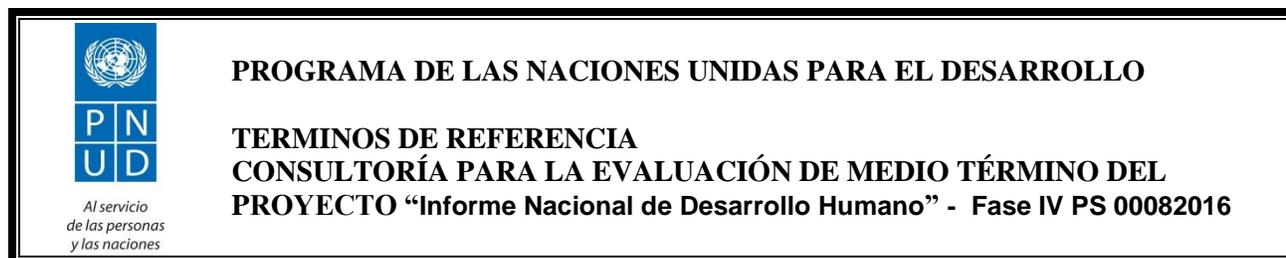
Recomendaciones	Acciones posibles
diseño del próximo proyecto	<ul style="list-style-type: none"> c. En el contexto de los ODS, es esencial programar de manera diferente que, en el pasado, para enfrentar los retos de la nueva agenda 2030. Se debería trabajar menos en antiguos clúster, y en cambio trabajar más en grupos, para dar una respuesta integral a los retos de la oficina, que no son los desafíos de la Unidad del proyecto solamente. d. Se debería reflexionar sobre como los informes y productos podrían proveer aportes en el diálogo entre múltiples contrapartes sobre el logro de los ODS. e. En este sentido, la Oficina podría también preguntarse si seguir adelante como se ha hecho en el pasado es la mejor estrategia, con la preparación de un informe muy elaborado. Una alternativa podría ser de preparar analices de alto impacto, centrados en temas específicos de desarrollo humano en Panamá, que requerirían menos tiempo y menos recursos, y tendría una reactividad mayor para informar las políticas públicas, y ayudar las contrapartes a entender la naturaleza multidimensional de la pobreza. f. Se debería elaborar una robusta Teoría de Cambio para el próximo proyecto que está en preparación, y relacionarla a la TdC del Programa de País y del UNDAF. Debería contener los supuestos explícitos sobre la forma en que este se pretende contribuir a un cambio de nivel más alto. Este esfuerzo sería útil también para la implementación del final de este ciclo programático. Esta TdC podría beneficiarse mucho del Enfoque Basado en Derechos Humanos. g. La convocatoria de estudios y los “calls for papers” para el próximo proyecto deberían permitir una convocatoria más amplia de investigadores con talleres de desarrollo de la capacidad investigativa. h. La diseminación y la divulgación de los hallazgos de los informes y de sus productos tienen que ser parte del diseño. i. Sería importante fortalecer el posicionamiento y la participación de las Naciones Unidas y de las contrapartes, incluyendo la sociedad civil desde la fase de diseño hasta la puesta en marcha.
5. Se recomienda al PNUD Panamá reforzar la Unidad de Desarrollo Humano, y usar un enfoque de gestión de cartera no solo con las otras aéreas del PNUD sino también con otras agencias de Naciones Unidas	<ul style="list-style-type: none"> a. La Unidad de Desarrollo Humano necesita ser reforzada y tener más personal, para poder ser una unidad transversal con autonomía y mayor visibilidad, en el PNUD y en el marco del Sistema de Naciones Unidas en Panamá. b. Se podría usar un enfoque de gestión de cartera no solo con las otras aéreas del PNUD sino también con otras agencias de Naciones Unidas para mejorar la eficacia en función del costo a través de sinergias con otros enfoques, y aprovechar las operaciones conjuntas (en seguimiento o comunicación, por ejemplo) con otros asociados. c. Se podría investigar las diferentes alternativas que permitieran obtener el máximo de resultados con los recursos disponibles, en la base de la teoría de cambio del proyecto.
6. Se recomienda al PNUD Panamá que involucre más la sociedad civil y el sector privado para contribuir realmente al	<ul style="list-style-type: none"> a. Se sugiere un involucramiento mayor de todos los sectores de la Sociedad Civil en el informe y en el proyecto. La participación activa de la Sociedad Civil es una condición para el logro de los ODS, al cual contribuye el proyecto. b. El involucramiento de los ciudadanos en el monitoreo y en las acciones a favor del desarrollo humano es esencial para la sostenibilidad. Integrarlos mejor en el

Recomendaciones	Acciones posibles
<p>desarrollo humano, y ayudar en la divulgación de los informes y su uso</p>	<p>proceso reforzaría sus capacidades para un mejor involucramiento en los procesos de desarrollo a nivel del país, y los empoderaría para trabajar en beneficio de la sociedad.</p> <p>c. Se debería referir a la Guía que la Sede está preparando sobre la promoción del involucramiento cívico en los informes de desarrollo humanos.</p> <p>d. Se debería integrar mejor el sector privado, construyendo sobre los esfuerzos hechos en la provincia de Chiriquí, por ejemplo. El involucramiento del sector privado no debería limitarse a la responsabilidad social corporativa, sino contribuir realmente al desarrollo humano, y podría ayudar en la divulgación de los informes y su uso reforzado. El proyecto podría acercarse a SUMARSE, en el marco del Global Compact, beneficiándose de la alianza que tiene UNICEF.</p> <p>e. Además de estimular el involucramiento fuerte de la sociedad empresarial, y de desarrollar sus capacidades, proyecto podría también facilitar el diálogo entre las entidades mismas del sector privado. La Cámara de Comercio necesitaría instrumentos más concretos, y se podrían establecer metas para actividades concretas que se podrían medir a través de un “Balance Scorecard”, de un observatorio, un seguimiento de la sociedad civil, incluyendo las asociaciones de mujeres.</p> <p>f. El proyecto podría beneficiarse de los logros en otros países, donde existe la modalidad de financiamiento privado, y sería útil saber cómo se involucran el sector privado, las fundaciones y ONGs en otros países.</p>
<p>7. Se recomienda al PNUD Panamá reforzar el Comité Consultivo y el Comité Técnico del proyecto</p>	<p>a. Se debería ampliar la estructura del Comité Consultivo, buscando más representatividad, e incluyendo contrapartes gubernamentales de alto nivel, más actores de la sociedad civil y las fundaciones, y expertos en desarrollo humano y en comunicación social. Este Comité tendría que ser de más alto nivel, para que sus participantes puedan influenciar la implementación de los hallazgos y recomendaciones de los informes, y asegurar que los mismos tengan más impacto a nivel de las políticas.</p> <p>b. El Comité debería reunirse 3 o 4 veces al año, con el objetivo de apoyar los esfuerzos de seguimiento regular y de uso reforzado de los informes y productos, para y de una variedad de actores.</p> <p>c. Se podría también reactivar el Comité Técnico, que debería reunirse de manera frecuente.</p> <p>d. Estos dos Comités podrían involucrar otros actores clave (además de los miembros de los Comités), que pudieran ayudar a traducir las ideas de los informes y productos en acciones concretas.</p> <p>e. Se debería tener un Marco de Resultados para estos Comités para asegurar el manejo estratégico de estos esfuerzos.</p>
<p>8. Se recomienda a la Sede y la Oficina Regional del PNUD de incrementar el intercambio de experiencias entre los países</p>	<p>a. El intercambio de experiencias con otros países sería muy útil, y el Centro Regional debería tener una comunidad de práctica para aprender la experiencia de países de la región y también de otras regiones. En particular sería muy útil, para el proyecto, saber cómo los otros proyectos les dan seguimiento a los informes.</p> <p>b. Se podría construir sobre las experiencias de Talleres Regionales organizados</p>

Recomendaciones	Acciones posibles
	<p>por la Sede en Manilla, Dar es Salan, y Belgrado, que demuestran que hay una fuerte demanda para reforzar la comunicación y el intercambio entre las oficinas de país.</p> <p>c. Sería también muy útil conocer la experiencia de otros proyectos que han sido financiados por donantes o el sector privado. Las comunidades de práctica podrían proveer evidencias no solo de la experiencia a nivel nacional, sino también de la experiencia a nivel provincial y local (por ejemplo, Brasil, Colombia, etc.).</p> <p>d. Se podrían compartir esta información con las instituciones y contrapartes, que no requieren solamente diagnósticos y análisis, sino instrumentos, herramientas, ejemplos de otros proyectos de otros países, que han estimulado el desarrollo humano.</p>
<p>9. Se recomienda al PNUD Panamá estimular la cooperación interagencial sobre el tema del desarrollo humano y de los ODS, y estudiar la posibilidad de un Programa Conjunto o de una Programación Conjunta</p>	<p>a. Dado que existe la necesidad de avanzar en el tema de la Reforma de NNUU (UNDAF, DaO-SOPs), y que la cooperación interagencial sobre el tema del desarrollo humano es más de actualidad que antes, con los ODS, se podría estudiar la posibilidad de un Programa Conjunto o de una Programación Conjunta que centraría su atención en una estrategia a nivel nacional (abogacía) y a nivel provincial, para difundir los productos del proyecto y del PNUD y de otras agencias (por ejemplo el MICS), y apoyar los procesos de cambio en el desarrollo humano, de manera más estratégica y coordinada – y construyendo sobre las ventajas comparativas de las agencias.</p> <p>b. Estos esfuerzos se deberían inspirar de la importante sistematización de la experiencia de los cuatro Programas Conjuntos del Fondo de los ODM, que podría guiar las decisiones de crear un programa conjunto o estimular la programación conjunta alrededor del informe del desarrollo humano y de los ODS. Este programa conjunto podría ayudar a materializar el área 1 de la UNDAF que trata de políticas integrales para los ODS.</p> <p>c. Un tal programa o una tal programación, podría ser en torno al sector salud donde no hay muchos servicios universales, no hay escala en estos servicios, no existen muchos estándares, no existe adaptación cultural, etc. Construyendo sobre la experiencia del PNUD y del UNFPA este programa podría ser dirigido hacia los adolescentes de 14 a 17 años, en torno a un sistema de Centros de Atención Integral para los Adolescentes, como el de Colon, construyendo sobre la sistematización que existe.</p>

Anexos

Anexo 1: Términos de Referencia de la evaluación



País:	Panamá
Duración	Treinta y siete días (37) días
Contratación:	Consultor/a individual para realizar evaluación de medio término

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Panamá ha experimentado un alto crecimiento económico tanto por inversión pública como por el proyecto de ampliación del Canal de Panamá, cuyas obras han traído consigo inversión directa extranjera, migración de personas y la consolidación del conglomerado de servicios relacionados a la ruta de tránsito.

Concomitantemente con este crecimiento económico, el país experimenta dinámicas de cambio importantes nunca antes vistas que nos indican, que la sociedad panameña, está en transformación. El proceso acelerado de urbanización, la red vial, el desarrollo inmobiliario, y la inserción de mano de obra extranjera en distintos ámbitos de la economía local; y los cambios culturales profundos en las familias y la sociedad en su conjunto, representan algunas de las expresiones visibles de las transformaciones que experimentamos en la actualidad. Estas dinámicas han posicionado al país como una de las economías más sólidas de la región y, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, es la segunda nación más competitiva en América Latina⁴⁹ (2014, posición 48). Actualmente, Panamá registra un crecimiento estimado del 5.8.1% (2015), un PIB de más \$45,000 millones de dólares y un PIB/cápita superior a 8,500.00 Balboas, ubicándolo en la categoría de países de renta media-alta. Su índice de desarrollo humano (IDH), de 0.780, lo sitúa en el puesto 60 de 188 países, solo detrás de Chile, la Argentina y el Uruguay en América Latina.

En contraste a las dinámicas antes mencionadas, las transformaciones en otras esferas, relevantes para la gente, avanzan a dinámicas distintas mientras se hacen esfuerzos para acortar las brechas. Y en este sentido, Panamá puede y tiene como responsabilidad superar los déficits en el bienestar para continuar en la senda del desarrollo humano y del crecimiento económico sostenido. Sabemos que el país es desigual, que esta desigualdad es estructural y territorial⁵⁰, lo que se traduce en brechas de “*capacidades*”, es decir en el rango de cosas que la gente hace y puede hacer. El índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad que lo sitúa en el puesto 80 (0.604), lo que implica una pérdida de 22.5% en su desarrollo producto de la desigualdad.

Para abordar este problema fundamental de desarrollo se necesitan intervenciones específicas que afronten la exclusión socioeconómica de los grupos en condiciones de vulnerabilidad, que se manifiesta en la insuficiencia de empleos productivos y medios de subsistencia dignos; una cobertura y una

⁴⁹ Foro Económico Mundial. Índice Global de Competitividad. 2014

⁵⁰ PNUD. Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015.

calidad deficiente de los servicios públicos; mayor victimización y menor acceso a la justicia; escasa participación pública; y mayor carga eco sistémica debido a prácticas ambientales insostenibles. Estas disparidades se reflejan en la desigualdad del registro de logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del país. Si bien se han conseguido buenos progresos en la reducción de la pobreza (objetivo 1) y el acceso a la educación (objetivo 2), Panamá no logró las metas de reducción de la mortalidad infantil (objetivo 4), salud materna (objetivo 5) y VIH/SIDA (objetivo 6) y quedaron metas sin conseguir en el ámbito de la igualdad de género (objetivo 3) y la sostenibilidad del medio ambiente (objetivo 7)⁵¹.

Entre los grupos prioritarios, merecen especial atención la desigualdad y la marginación que sufren las mujeres y la población indígena: las primeras por su proporción en la población, la segunda por su exclusión extrema. Panamá ocupa el puesto 96 en el índice de desigualdad de género de 2014, lo que refleja una disparidad de género importante en la inclusión económica, la participación política y la seguridad física.

De igual forma los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, acordados en septiembre de 2015, retoman las tareas pendientes y nuevos desafíos globales que nos deben llevar a alcanzar algunos objetivos claves tales como:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países

La Agenda de Desarrollo Post-2015 establece 17 objetivos ambiciosos y transformadores que inciden en las causas estructurales de la pobreza y permitan combatir las desigualdades y generar oportunidades para mejorar los niveles de vida y la prosperidad de todos los miembros de nuestras sociedades en un marco de desarrollo sostenible a nivel mundial, que sea tanto para los países en desarrollo como desarrollados y capaz de sumar plenamente la participación de los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, y el sector privado. La Agenda para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconociendo que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

El panorama actual ofrece la oportunidad para que reconozcamos que a menos que superemos los desafíos en materia de desarrollo humano, no será posible garantizar el debido bienestar al que aspiran todas las personas, provocando una contradicción entre bienestar material y malestar subjetivo. Por ende, es crucial preguntarnos, primero, cómo Panamá aprovecha el crecimiento y dinámica actual para reducir la desigualdad y poder enfrentar los desafíos de desarrollo del país en un marco de equidad e inclusión. Y segundo, cómo desarrollamos todas las potencialidades de nuestra gente, para aprovechar las oportunidades existentes y crear mayor bienestar; cómo lograr el círculo virtuoso entre crecimiento económico y desarrollo humano.

Por ende, se propone centrar el enfoque de este informe, en el tema de la desigualdad, la diversidad y la inclusión de todas las personas en el desarrollo. Las capacidades definen los conjuntos de funcionamientos de la gente, y éstos son instrumentales para generar el bienestar y la calidad de vida

51 Objetivos de Desarrollo del Milenio: Cuarto informe de Panamá (2014).

que cada uno valora⁵². El desarrollo humano requiere de una ciudadanía” con espíritu cívico, capaces de manejar el conocimiento, pensar de forma crítica e innovadora y con dominio de las tecnologías de la información. Requiere también preparar a la gente para una vida con sentido, capaces de convivir y comprender a otros grupos culturalmente diversos, con valores/actitudes y con las habilidades requeridas para acceder a empleos dignos que les permita romper los círculos viciosos de pobreza y desigualdad, a partir de la ampliación de sus capacidades.

Lo anterior hace necesario analizar las opciones para mejorar, en el corto plazo, la equidad en el acceso a oportunidades entre diversas zonas del país. *Para ello es necesario priorizar el desarrollo humano en la agenda nacional, diseñar e implementar políticas públicas efectivas, eficaces y focalizadas, a corto plazo y destinar los recursos económicos necesarios para lograr superar los obstáculos y acelerar el paso, en aras de un mejor y equitativo desarrollo humano para la gente y que promueva un progreso equilibrado territorialmente.*

Ciertamente, Panamá puede seguir creciendo en términos de riqueza, pero de la mano de una creciente desigualdad tanto en capacidades como en la calidad de vida de la gente. Y esa desigualdad, además de limitar el crecimiento a mediano y largo plazo, trae consigo un sin número de desequilibrios sociales que impondrían altos costos al país, a los gobiernos y a la sociedad.

En efecto, durante la gira de presentación del INDH 2014, surgió con mucha fuerza la preocupación por el desarrollo desde lo local, que permita identificar de manera más precisa las necesidades y proponer soluciones pertinentes para cada realidad, involucrando la participación directa de la ciudadanía en la construcción de su propio desarrollo.

Por ello es importante profundizar el análisis de la equidad de la inversión pública social y fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para la implementación y seguimiento de la agenda social.

Panamá tiene una gran oportunidad para satisfacer la aspiración de un desarrollo humano equitativo, con igualdad de oportunidades y sostenibilidad. Pero para lograr avanzar en la senda del desarrollo humano, tendrá que resolver temas como los aquí planteados. El paradigma del desarrollo humano nos habla de que la mayor riqueza de los países es su gente y en concreto las capacidades; este proyecto pone a la gente en el centro del debate para superar uno de los grandes desafíos que como país tenemos: construir un modelo de desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.

La elaboración de los productos de conocimiento se perfila como un aporte singular para ampliar las capacidades nacionales, brindar aportes sustantivos al Desarrollo Humano y reforzar la docencia e información social sobre el paradigma del Desarrollo Humano de manera que se fortalezca la capacidad de respuesta del país ante los desafíos nacionales.

El proyecto también contribuye al proceso de apropiación y comprensión del paradigma y contribuirá a fortalecer los esfuerzos públicos y privados en la formulación y desarrollo de políticas públicas. Igualmente busca elevar la capacidad de investigación nacional y acercar el conocimiento a la población para el desarrollo de una gobernabilidad democrática sustentada en el conocimiento objetivo de la realidad. Adicional se generarán un conjunto de instrumentos de análisis entre los que se destacan la construcción del índice de desarrollo humano, desigualdad de género y pobreza multidimensional, entre otros.

El Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015 fue lanzado durante el primer semestre del año 2014 y posterior a ello se han realizado presentaciones a nivel provincial con la academia, autoridades gubernamentales y sociedad civil.

La difusión del Atlas de Desarrollo Humano continuará a nivel nacional durante el año 2016 y se iniciará el proceso de elaboración del V Informe Nacional de Desarrollo Humano para su lanzamiento durante el año 2017.

⁵² Amartya Sen *Desarrollo y Libertad*, 1999.

Tabla 1: Información del proyecto

Título del Proyecto	“Informe Nacional de Desarrollo Humano – Fase IV PS 00082016” Arreglos de Gestión: DIM
Objeto del proyecto	Elaborar el IV Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá, una herramienta valiosa en la búsqueda de un mayor entendimiento sobre el desarrollo humano, que aporta una carta de navegación para abordar el desafío de las capacidades de la gente.
Efecto/s del MANUD	Para 2020, el Estado aplicará políticas públicas amplias y proporcionará servicios sociales de calidad, concentrándose en la igualdad, la igualdad de género y la atención a las poblaciones prioritarias, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos.
Área Resultado Clave /CPD:	3. Fortalecimiento de las instituciones de los países para dar acceso universal en forma progresiva a los servicios básicos. Iniciativas de investigación y desarrollo para generar conocimientos que influyan en las políticas públicas y para catalizar las innovaciones en el desarrollo. <u>Indicador:</u> Productos de conocimiento con datos sobre la situación del desarrollo humano sostenible y de visualización de las condiciones de los grupos vulnerables/prioritarios que se utilizan en la formulación de las políticas sociales. <u>Línea base:</u> 0 <u>Meta:</u> 4
Fecha de aprobación inicial:	Marzo 2012 por un monto de \$ 701,316.00
Fecha de finalización:	31 diciembre de 2014
Fecha de revisión sustantiva RS1:	Del 1 de enero de 2015 hasta 31 diciembre de 2015 por un monto de \$ 1,588,497.34 Incluye: Preparar el Informe Nacional de Desarrollo Humano y elaborar productos de conocimientos.
Fecha de revisión sustantiva RS2:	Del 1 de enero de 2016 hasta 31 diciembre de 2016 por un monto de \$ 1,588,497.34 Incluye: Preparar el Informe Nacional de Desarrollo Humano y elaborar productos de conocimientos.

Resultados, productos esperados y obtenidos:

Los resultados esperados del proyecto son los siguientes:

- a. Proceso de consulta participativa para la apropiación nacional del INDH Panamá 2012-2013 realizado.
 - Validación del Tema del Informe Nacional por diversos sectores de la sociedad panameña.
- b. Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH-P) desagregado por sexo a nivel de distritos elaborado y difundido para la toma de decisiones y planificación territorial.
 - Se desarrollaron los índices para el Informe Nacional 2014 y se elaboró el Atlas de Desarrollo Humano local: Panamá 2015.
- c. INDH 2012-2013 elaborado y divulgado e Informes Mundiales 2012, 2013 y 2014, y Regionales 2012 y 2014 de Desarrollo Humano lanzados y discutidos a nivel nacional.
 - Se presentaron los informes mundiales 2013 y 2015 y el informe regional 2016.
- d. Portafolio nacional público y/o privado de experiencias, buenas prácticas y proyectos demostrativos en materia de capital humano elaborado y difundido a nivel nacional.

- No se desarrolló, el enfoque fue los productos de conocimiento
- e. Sistematización de “intervenciones” innovadoras y exitosas a nivel mundial para facilitar el intercambio de información, la construcción de sinergias y el fomento de la cooperación Sur-Sur en desarrollo de capacidades.
 - No se desarrolló, el enfoque fue los productos de conocimiento.
- f. Productos del conocimiento en torno al desarrollo de capacidades elaborados y difundidos para la formulación y toma de decisiones en políticas públicas
 - Se elaboró el Atlas de Desarrollo Humano local: Panamá 2015. Nacional y áreas indígenas. Cuaderno sobre desarrollo humano e inclusión de personas con discapacidad (Acelerando el Desarrollo Humano).
 - Cuaderno de Desarrollo Humano sobre Políticas de Cuidado y Corresponsabilidad Social en etapa final de redacción.
- g. Unidad de coordinación fortalecida.
 - Gestión administrativa del proyecto

Costos, financiamiento y acuerdos de Cooperación:

El proyecto se ejecuta bajo la modalidad de implementación directa (DIM) con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá como agencia de implementación. Es financiado con contribuciones de costos compartidos y de TRAC, con una duración de 2 años, contados a partir enero de 2012 a diciembre de 2014 que incluye dos revisiones sustantivas. Debido a que para diciembre de 2014 no se habían acabado todos los productos, a causa de retrasos en la elaboración del INDH 2014 y existían recursos disponibles, se realizó una extensión de tiempo y la incorporación de fondos TRAC, 100 mil en el 2015 y 50 mil en el 2016. Se prevé solicitar una extensión de tiempo, sin costo alguno, hasta diciembre de 2017.

Donante	Presupuesto aprobado en USD ⁵³
Costos compartidos del Programa (11888)	\$ 957,515.40
Fondos PNUD (TRAC)	\$ 594,669.74
Costos indirectos (4.5%)	\$ 36,312.19
TOTAL	\$ 1,588,497.34

Los socios estratégicos son: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Gabinete Social.

II. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

El propósito de la evaluación de medio término del PS 82016 denominado: “**Informe Nacional de Desarrollo Humano**”, es valorar (i) el desempeño del proyecto en términos de su relevancia, eficacia (resultados, productos) y eficiencia; (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del proyecto; así como el cumplimiento del mandato de política de evaluación del PNUD sobre las contribuciones de los resultados de desarrollo en el tema de desarrollo humano. La

⁵³ Incluye revisiones sustantivas de 2014 y 2015.

misma se realiza con el objeto de proporcionar información sobre el estatus de la implementación del proyecto, que genere evidencias e información objetiva para permitir a los gestores tomar decisiones fundamentadas y reposicionar el proyecto de manera estratégica. La evaluación de medio término informará a los socios estratégicos y los/las beneficiarios/as de los resultados del ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

III. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

El alcance de la evaluación de medio término del proyecto de **Informe Nacional de Desarrollo Humano en Panamá** incluye el periodo desde enero de 2013 al primer semestre de 2016. Tiene alcance nacional, con un foco en tomadores de decisiones a nivel central, academia y organizaciones del sector privado y sociedad civil. En un segundo nivel se han abordado, gobiernos locales, instituciones académicas y organizaciones a nivel provincial. Actores con los cuales se han presentado y compartido los productos del proyecto.

El objetivo general es evaluar los avances realizados hacia el logro de los resultados identificados en el documento de proyecto y las revisiones sustantivas; evaluar cómo se están logrando los resultados y la eficiencia con la que se obtienen, de manera que permita analizar y evidenciar las primeras señales de éxito así como las lecciones aprendidas con el propósito de identificar cualquier cambio que sea necesario para retomar el rumbo del proyecto y conseguir los resultados deseados.

La evaluación deberá aplicar los siguientes criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e impacto de los esfuerzos de desarrollo.

Pertinencia: grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento e igualdad de género.

Eficacia: es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.

Eficiencia: mide si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados.

Sostenibilidad: mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.

Impacto: mide los cambios en el desarrollo humano y en el bienestar de las personas que proporcionan las iniciativas de desarrollo, directa o indirectamente, de forma intencionada o involuntaria.

IV. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN

Las preguntas de la evaluación pueden dar a sus usuarios la información que buscaban para tomar decisiones, emprender acciones o alimentar la base de conocimientos. Las preguntas de evaluación mejoran el enfoque de ésta al hacer explícitos los aspectos de la iniciativa que serán considerados cuando se juzgue su desempeño.

A continuación, se sugieren algunas preguntas a considerar:

A. Diseño del proyecto:

- a. Analizar la relevancia de la estrategia del proyecto y determinar si esta ofrece el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados. ¿Se incorporaron adecuadamente al diseño del proyecto las lecciones aprendidas en otros proyectos relevantes?
- b. Analizar cómo quedan recogidas en el proyecto las prioridades del país. Comprobar la propiedad nacional del proyecto. ¿Estuvo el concepto del proyecto alineado con las prioridades de desarrollo del sector nacional y los planes para el país?
- c. Analizar la inclusión de la perspectiva de género en la fase de diseño de la propuesta.
- d. Analizar los procesos de toma de decisiones. ¿Se tuvo en cuenta durante los procesos de diseño del proyecto la perspectiva de quienes se verían afectados por las decisiones relacionadas con el proyecto, de quienes podrían influir sobre sus resultados y de quienes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto?
- e. Si existen áreas importantes que requieren atención, recomendar aspectos para sus mejoras.

A. Pertinencia:

- a. ¿El enfoque del proyecto coincide con las prioridades nacionales?
- b. ¿Contempla el proyecto la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de resultados y actividades?
- c. ¿La forma en que opera el Proyecto es aceptable y factible dentro del contexto local?
- d. Participación y procesos impulsados por el país: ¿las contrapartes del gobierno nacional apoyan los objetivos del proyecto?
- e. ¿En qué medida la participación de las contrapartes y la conciencia pública contribuyen hacia el progreso y logro de Objetivos del proyecto?
- f. ¿Es la comunicación regular y efectiva? ¿Hay contrapartes claves dejadas fuera de estas comunicaciones? ¿Existen mecanismos de retroalimentación? ¿Esta comunicación con las contrapartes contribuye al conocimiento de los resultados del proyecto y de sus actividades y la inversión en la sostenibilidad de los resultados del proyecto?
- g. ¿Son los medios de comunicación establecidos los apropiados para expresar los progresos del proyecto y destinados al impacto del público (¿existe una página web por ejemplo? ¿Ó el proyecto implementó campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada?

B. Eficacia:

- a. ¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados del proyecto?
- b. En un análisis crítico de los indicadores de marco de resultados versus el progreso hacia los resultados, ¿tienen los indicadores un enfoque SMART? ¿Son las metas a mitad de periodo y al final del proyecto alcanzables? ¿Cuáles son las principales barreras para alcanzar el objetivo del Proyecto? ¿Qué sugerencias de enmiendas específicas / revisiones de metas e indicadores se recomendarían?
- c. ¿Existe participación inclusiva de beneficiarios/as con perspectiva de género?
- d. ¿El progreso realizado hasta el momento, ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo influir en políticas públicas enfocadas en grupos prioritarios, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, entre otros) que pueda ser incluido en el marco de resultados y monitoreados anualmente?
- ¿Cómo las lecciones, derivadas del proceso de manejo adaptativo, han sido documentadas, compartidas con actores clave, e internalizadas por los socios y público en general?

C. Eficiencia:

- a. ¿Se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance hacia los productos y resultados deseados?
- b. ¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones?
- c. ¿La unidad técnica de implementación diseñada es apropiada para el alcance de los resultados?

- d. ¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD? ¿Cuáles son los retos a superar en el futuro?
- e. ¿Ha sido útil el marco de resultados / marco lógico del proyecto como herramienta de gestión, así como cualquier cambio producido desde el inicio del proyecto?
- f. ¿Qué retrasos se observaron en el inicio y la implementación del proyecto? ¿Cuáles fueron las causas, y han sido resueltas?
- g. ¿Los planes de trabajo tiene un enfoque basado en resultados? De no ser así, ¿cómo se podría reorientar la planificación para enfocarse en resultados?
- h. ¿El proyecto cuenta con un apropiado control financiero? ¿El proyecto incluye métodos de reporte y planificación de los gastos que permitan a la gestión tomar decisiones informadas relacionadas con el presupuesto y permitan un flujo financiero oportuno?
- i. Al analizar las herramientas de seguimiento, ¿están usadas adecuadamente? ¿Ofrecen la información necesaria? ¿Involucran a socios claves? ¿Están alineadas con los sistemas nacionales o incorporadas a ellos? ¿Usan la información existente? ¿Son eficientes? ¿Son rentables? ¿Se requieren herramientas adicionales? Como pueden hacerse más participativas e inclusivas?

D. Sostenibilidad:

- a. ¿Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las partes interesadas para mantener, manejar y asegurar los productos a futuro?
- b. ¿El Proyecto provee información básica a las instituciones sectoriales y municipales para la planificación de sus territorios?
- c. ¿Se han identificado estrategias que pueden ser exportadas a través de cooperación sur-sur? ¿Se han establecido mecanismos de cooperación sur- sur?
- d. ¿Se promueve la utilización de fuentes de financiamiento público y privado que garantizan la financiación de las demandas locales?
- e. ¿En qué medida las familias, gobiernos locales e instituciones sectoriales usan los conocimientos y las experiencias adquiridas a través del proyecto?
- f. ¿Cuál ha sido el rol de la Coordinación General del Proyecto para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local?
- g. ¿Hay riesgos sociales o políticas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados del proyecto?
- h. ¿Cuál es el riesgo de que el nivel de apropiación de las contrapartes (incluida la apropiación de los gobiernos y otras contrapartes claves interesadas) fuese insuficiente para alcanzar los resultados del proyecto / beneficios para mantenerse en el tiempo? ¿Las diversas contrapartes claves interesadas ven como interés propio que los beneficios del proyecto continúen fluyendo? ¿Hay suficiente sensibilización pública / de las contrapartes que apoyen a los objetivos de largo plazo del proyecto? Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo del proyecto en forma continua/ transferidos a las contrapartes adecuadas que puedan aprender del proyecto y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?
- i. Considerando los riesgos institucionales y de gobernanza para la sostenibilidad del proyecto, ¿los marcos políticos, legales, financieros y estructuras de gobernanza pueden poner en peligro las bases para conseguir los beneficios del proyecto?

V. ENFOQUE Y METODOLOGIA DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

Los datos aportados por la evaluación de medio término deberán estar basados en información creíble, confiable y útil. El/la evaluador/a examinará todas las fuentes de información relevantes, incluidos los documentos elaborados durante la fase de preparación (ej. documento de proyecto, planes de trabajo anuales, informes de proyecto anuales, revisiones del presupuesto del proyecto, informes de lecciones

aprendidas, revisiones sustantivas, documentos legales y de estrategia nacional y cualquier otro material que el/la evaluador/a considere útil para este examen basado en datos objetivos).

Se espera que siga una metodología colaborativa y participativa⁵⁴ que garantice una estrecha relación con el equipo de proyecto, sus homólogos gubernamentales, y otras partes interesadas.

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. Entrevistas abiertas y semi-estructuradas con informantes clave
4. 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 de fuentes) y deben basarse en evidencia fundamentada.

Cabe resaltar que se requiere del conocimiento del enfoque de género y derechos humanos para el análisis de todos los productos contemplados en el documento de proyecto, con especial énfasis en los productos de conocimiento. El Proyecto tiene un GEN 1 y requiere de ser revisado en función del avance de productos.

El listado de actores propuesto para entrevistar será:

8. Ministerio de Economía y Finanzas
9. Ministerio de Desarrollo Social
10. Secretaría Técnica del Gabinete Social
11. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)
12. Universidad de Panamá
13. USMA
14. Universidad de las Américas
15. Asamblea Legislativa - Instituto Superior de la Judicatura ISJUP
16. Agencias del SNU: UNFPA y UNICEF

En provincias:

4. Centro Regional Universitario de Azuero y Veraguas
5. Universidad Autónoma de Chiriquí.
6. Cámara de Comercio de Chiriquí.

⁵⁴ Para ideas sobre estrategias y técnicas innovadoras y participativas de seguimiento y evaluación, véase UNDP Discussion Paper: Innovations in Monitoring and Evaluations Results, 05 Nov 2013.

VI. PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN (ENTREGABLES)

Se requiere de los siguientes productos:

Producto	Fecha de entrega	Porcentaje a pagar
<p>Primer producto: informe inicial</p> <p>El/la evaluador/a elaborará un Informe inicial en el que detallará el enfoque de la evaluación, el objetivo de la misma, la metodología propuesta, y el cronograma de actividades. Asimismo se espera la inclusión de una matriz de evaluación que muestre cada criterio de evaluación, las preguntas y sub preguntas que la evaluación debe responder y los datos que serán recabados para cada pregunta así como los métodos que utilizarán para recopilar los datos. El informe inicial deberá proponer un cronograma de sesiones y actividades.</p>	7 días a partir de la firma del contrato	
<p>Segundo producto: Primer Borrador de informe de Evaluación de Medio Término</p> <p>Entrega del primer borrador de informe de evaluación de medio término y presentación (documento word + ppt) de evidencias de resultados al equipo de proyecto. La unidad de proyecto y las partes interesadas deben examinar el borrador del informe de evaluación para asegurar que ésta cumple los criterios de calidad y emitir comentarios.</p>	25 días a partir de la firma del contrato	50%
<p>Tercer producto: Informe final de Evaluación de Medio Término</p> <p>Entrega del informe final de la evaluación de medio término y presentación de los resultados finales al equipo de proyecto (documento + PPT)⁵⁵. El informe final deberá contener una descripción completa del enfoque seguido y las razones de su adopción, señalando explícitamente las hipótesis utilizadas y los retos, puntos fuertes y débiles de los métodos y el enfoque seguido para el examen. El documento deberá contener recomendaciones de acción y cumplir con el contenido solicitado en el anexo. El equipo de proyecto y las partes interesadas deben examinar el Informe Final de evaluación para asegurar que ésta cumple los criterios de calidad.</p>	37 días a partir de la firma del contrato	50%
Total		100%

- Las fechas de finalización de las actividades podrán ser ajustadas en función de la fecha de la firma del contrato*

⁵⁵ La presentación final de la Evaluación puede ser vía Skype.

- Cuando se presente el informe final de evaluación, también se requiere que el/la evaluador/a proporcione un itinerario, donde se detalle cómo se han abordado (o no) todos los comentarios recibidos en el borrador de informe de evaluación.

El PNUD realizará la supervisión de la evaluación en su calidad de entidad contratante. El representante residente adjunto o su delegado tendrán cinco (5) días hábiles para revisar la documentación y solicitar ajustes o ampliaciones a los informes. Los pagos serán realizados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la aprobación de cada producto.

Para lograr los objetivos de la evaluación, se requiere del/la evaluador/a que sus labores estén en línea con las normas vigentes de Ética a las cuales se hace referencia en la Guía y que firmen el Código de Conducta adjunto en Anexo F de estos términos de referencia.

V. PERFIL DEL/LA EVALUADOR/A Y COMPETENCIAS

El/la evaluador/a independiente que llevará a cabo la evaluación deberá contar con el antecedente de no haber participado en la preparación del proyecto, su formulación y/o implementación (incluyendo la redacción del documento de proyecto) y no deberá tener un conflicto de interés con las actividades conexas del proyecto ni con ninguno de sus socios estratégicos.

La selección del/la evaluador/a estará orientada a maximizar cualidades generales en las siguientes áreas:

Formación Académica:

Formación académica en el campo de las ciencias sociales, con especialidad énfasis en monitoreo y evaluación.

Formación específica en Economía o sociología del Desarrollo.

Experiencia General:

Al menos 5 años de experiencia específica en monitoreo y/o evaluación de proyectos con enfoque de gestión basada en resultados (enfoque de derechos).

Experiencia de trabajo con Agencias de cooperación internacional, preferiblemente Agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Habilidades excelentes de comunicación;

Experiencia específica:

En evaluación de proyectos con el Sistema de Naciones Unidas.

Experiencia en al menos un proyecto y/o políticas de desarrollo social

Experiencia en aplicación de indicadores SMART y en manejo adaptativo

Conocimiento profundo de la metodología del marco lógico y familiarizado con organizaciones gubernamentales, privadas y no gubernamentales vinculadas con políticas públicas.

Experiencia en la incorporación de la perspectiva de género en las evaluaciones de proyectos de desarrollo

Conocimiento de la realidad social, política y económica de Panamá.

Experiencia en procesos participativos con distintas audiencias.

Habilidades Generales:

Dominio del idioma español

Habilidades de comunicación.

Capacidad para coordinar, liderar y manejar grupos.

Habilidad para trabajar bajo presión y cumplir con plazos cortos.

Disponibilidad para viajar al interior del país

VII. ÉTICA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación deberá ser diseñada y realizada de manera que respete y proteja los derechos y bienestar de las personas y de las comunidades beneficiarias del proyecto, en conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁵⁶ y otras convenciones de derechos humanos.

El evaluador/a deberá respetar la dignidad y diversidad de los participantes en la evaluación cuando planifiquen, lleven a cabo e informen sobre la evaluación, usando instrumentos de evaluación apropiados para el entorno cultural en el que tiene lugar. Deberá tratarse a los participantes de la evaluación de manera autónoma, darles tiempo e información para decidir si desean o no participar, y que puedan tomar una decisión de forma independiente, sin presiones.

Todos los evaluadores contratados por unidades de programa del PNUD deberán manifestar su acuerdo y firmar el Código de conducta de Evaluadores en el Sistema de Naciones Unidas⁵⁷. Para mayor referencia por favor revisar el documento “Ethical Guidelines For Evaluation” (Directrices éticas para la evaluación) UNEG⁵⁸.

VIII. PLAZOS PARA EL PROCESO DE EVALUACIÓN

En esta sección se contempla el tiempo desde el proceso de redacción de términos de referencia, su publicación y selección del candidato hasta la fase final de presentación del informe final.

ACTIVIDAD	TIEMPO
Redacción de los términos de referencia	5 días
Circular los términos de referencia con los socios estratégicos del Proyecto para obtener información y comentarios	5 días
Publicación de los términos de referencia	20 días
Selección del/la evaluador/a	10 días
Revisión por parte del/la evaluador/a de toda la información proporcionada por el proyecto para el diseño y selección de los métodos de la evaluación	5 días
Presentación por el/la evaluador/a de un informe inicial que detalla el diseño y método a utilizar en la evaluación	1 día
Misión en campo en la ciudad de Panamá para realización de entrevistas	5 días
Misión en campo en provincias (Herrera, Veraguas y Chiriquí)	5 días
Entrega del borrador de informe de evaluación de medio término	10 días
Periodo de revisión del borrador de informe de evaluación por Las partes Interesadas	7 días

⁵⁶ Naciones Unidas, “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Disponible en: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.

⁵⁷ UNEG, “Code of Conduct”, Junio 2008. Disponible en: http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=100.

⁵⁸ UNEG, “Ethical Guidelines for Evaluation”, Junio 2008. Disponible en: <http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=ethical+guidelines>.

Preparación y entrega y presentación ⁵⁹ del Informe final tomando en consideración los comentarios	5 días
---	--------

IX. ANEXOS DE LOS TERMINOS DE REFERENCIA

ANEXO: 1. LISTADO DE DOCUMENTOS A CONSULTAR

- Documentos de planificación del PNUD (MANUD, CPD, CPAP)
- Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo del PNUD
- Documento de proyecto (PRODOC)
- Revisiones sustantivas
- Lineamientos administrativos y financieros utilizados para el Proyecto
- Planes de trabajo / Planes Operativos Anuales
- Reportes de progreso y anuales del proyecto
- Evidencias de resultados en los medios de comunicación y redes sociales
- Productos generados por el proyecto a la fecha
- Ayudas memorias de reuniones, eventos y giras
- Lista y detalles de contacto del personal del proyecto y de otros grupos de interés relacionados con el proyecto

ANEXO II: PROPUESTA DE ESTRUCTURA DEL INFORME DE INICIAL DE EVALUACIÓN

Propósito y alcance de la evaluación. — Una enunciación clara de los objetivos de la evaluación y los principales aspectos o elementos de la iniciativa que deben examinar.

Criterios y preguntas a las que debe responder la evaluación. — Los criterios y las preguntas que usará la evaluación para evaluar el desempeño y su lógica.

Metodología de la evaluación. — Una descripción de los métodos de recopilación de datos y las fuentes de información que serán utilizados, lo que incluye la razón de su selección (como van a ayudar en la evaluación) y sus limitaciones; las herramientas, los instrumentos y protocolos de recolección de datos, y un intercambio sobre su fiabilidad y validez para la evaluación;

Matriz de evaluación. — Identifica las preguntas clave para la evaluación y cómo se obtendrán las respuestas con los métodos seleccionados.

Un calendario de etapas clave revisado, de los entregables y de sus responsabilidades.

Requisitos de recursos detallados vinculados a las actividades de evaluación y los entregables pormenorizados en el plan de trabajo.

ANEXO III: MATRIZ DE EVALUACIÓN

Criterios de evaluación	Preguntas claves	Sub-preguntas	Fuentes de información	Método/herramienta de recopilación de	Indicadores / estándar de	Método para análisis de
-------------------------	------------------	---------------	------------------------	---------------------------------------	---------------------------	-------------------------

⁵⁹ La presentación del informe final de la evaluación puede ser vía Skype

pertinentes		específicas		datos	éxito	datos

ANEXO IV: PROPUESTA DE ESTRUCTURA PARA EL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

Título y páginas introductorias.— Debería proporcionar la siguiente información básica:

- Nombre de la Evaluación
- Período en el que se ha realizado la evaluación y fecha del informe
- País de la intervención evaluada
- Nombre del Evaluador
- Nombre de la organización que encarga la evaluación
- Agradecimientos

Índice de contenidos.— Siempre debería incluir los cuadros, gráficos, tablas y anexos con las páginas de referencia.

Lista acrónimos y abreviaturas

Resumen ejecutivo.— Una sección independiente de dos a tres páginas que podría:

- Describir brevemente la intervención evaluada (el programa, política(s) u otra intervención).
- Explicar el propósito y objetivos de la evaluación, incluida la audiencia del ejercicio y la utilización prevista.
- Describir aspectos clave del enfoque y métodos de la evaluación.
- Resumir los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Introducción.— Debería:

- Explicar por qué se realiza la evaluación (el propósito), por qué la intervención es evaluada en ese momento preciso y por qué plantean esas preguntas concretas.
- Identificar la audiencia principal o los usuarios de la evaluación, lo que querían aprender de la evaluación y por qué, y cómo se espera que utilicen los resultados de la evaluación.
- Identificar la intervención de la evaluación
- Familiarizar al lector con la estructura y contenidos del informe, e informar de cómo la información que contiene el informe logrará el propósito de la evaluación y satisfará las necesidades de información de los usuarios a los que está destinado.

Descripción de la intervención.— Suministra la base para que los usuarios del informe entiendan la lógica y valoren los méritos de la metodología de evaluación, además de que comprendan la aplicabilidad de sus resultados. La descripción necesita proporcionar suficientes detalles para que el usuario del informe encuentre significado a la evaluación. La descripción debería:

- Describir lo que se ha evaluado, quien busca beneficiarse, y el problema o tema que trata de abordar.
- Explicar los mapas de resultados, o el marco de resultados, o las estrategias de implementación, y los supuestos clave subyacentes a la estrategia.
- Vincular la intervención con la nueva Agenda 2030, las prioridades nacionales, las prioridades del MANUD, marcos de financiación plurianuales corporativos u objetivos de planes estratégicos, o con otros planes y objetivos específicos de un programa o país.

- Identificar la fase de implementación de la intervención y cualquier cambio significativo (p.ej. planes, estrategias, marcos lógicos) que se haya producido con el tiempo, y explicar las implicaciones de esos cambios para la evaluación.
- Identificar y describir a los asociados clave involucrados en la implementación y sus funciones.
- Describir la escala de la intervención, como el número de componentes (p.ej. fases de un proyecto, y el tamaño de la población a la que está destinado cada componente).
- Indicar la totalidad de recursos, incluidos los recursos humanos y presupuestarios.
- Describir el contexto de los factores sociales, políticos, económicos e institucionales, y el paisaje geográfico dentro del cual opera la intervención, y explicar los efectos (retos y oportunidades) que esos factores representan para su implementación y para los efectos.
- Apuntar las debilidades de diseño (p. ej. la lógica de la intervención) u otras restricciones de implementación (p.ej. la limitación de recursos).

Alcance y objetivos de la evaluación.— El informe debería proporcionar una explicación clara del alcance de la evaluación, sus objetivos primarios y las principales preguntas.

- Alcance de la evaluación.— El informe debería definir los parámetros de la evaluación, por ejemplo, el periodo de tiempo, los segmentos de población destinatarios y el área geográfica incluidos en ella, y qué componentes, productos o efectos fueron o no fueron evaluados.

Objetivos de la evaluación.— El informe debería explicar en detalle los tipos de decisiones que los usuarios de la evaluación harán, los temas que necesitarán considerar para tomar esas decisiones y lo que la evaluación necesitará hacer para contribuir a esas decisiones.

- Criterios de la evaluación.— El informe debería definir los criterios de la evaluación o los estándares de desempeño usados. Además, debería explicar las razones de haber seleccionado esos criterios en particular en la evaluación.
- Preguntas de la evaluación.— Las preguntas de la evaluación definen la información que el ejercicio generará. El informe debería detallar las principales preguntas que ha formulado la evaluación y explicar cómo las respuestas a esas preguntas cubren las necesidades de información de los usuarios.

Enfoque de la evaluación y métodos⁶⁰.— El informe de evaluación debería describir con detalle los enfoques metodológicos seleccionados, los métodos y el análisis; las razones de su selección y cómo, con las limitaciones de tiempo y dinero existentes, los enfoques y métodos empleados brindaron los datos que ayudaron a responder a las preguntas de la evaluación y a lograr los propósitos del ejercicio. La descripción debería ayudar a los usuarios del informe a juzgar los méritos de los métodos usados en la evaluación y la credibilidad de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones. La descripción sobre metodología debería incluir el debate de cada uno de los siguientes elementos:

- Fuentes de información.— Las fuentes de información (documentos examinados y partes interesadas), las razones de su selección y cómo la información obtenida respondió a las preguntas de la evaluación.
- Muestra y marco de muestra.— Si se ha usado una muestra: su tamaño y sus características; los criterios de selección de la muestra (p.ej. mujeres solteras, menores de 45 años); el proceso para seleccionar la muestra (p.ej. al azar, intencionada); cómo fueron asignados los grupos de comparación y tratamiento; y en qué medida la muestra es representativa de toda la población a la que está dirigida la intervención, lo que incluye el debate de las limitaciones de la muestra para generalizar los resultados.

⁶⁰ Todos los aspectos de la metodología descrita necesitan ser tratados por completo en el informe. Parte de las informaciones técnicas más detalladas pueden aparecer en anexos al informe. Ver capítulo 8 para más orientación en la metodología.

- Procedimientos e instrumentos de recopilación de datos.— Los métodos o procedimientos usados para recabar los datos, incluidos los debates sobre instrumentos para llevar a cabo esta tarea (p.ej. protocolos de entrevistas), su idoneidad respecto a las fuentes de información, y las evidencias de su fiabilidad y validez.
- Estándares de desempeño⁶¹.— El estándar o medida que será usada para evaluar el desempeño en relación con las preguntas de la evaluación (p.ej. indicadores regionales o nacionales, escalas de clasificación).
- Participación de las partes interesadas.— La participación de los interesados directos en la evaluación y cómo el nivel de implicación ha contribuido a la credibilidad de la evaluación y sus resultados.

Consideraciones éticas.— Las medidas adoptadas para proteger los derechos y la confidencialidad de los informantes (ver UNEG “Ethical Guidelines for Evaluators” para más información).

- Información sobre antecedentes de los evaluadores.—La composición del equipo de evaluación, los currículos y aptitudes de sus miembros, y la idoneidad de sus aptitudes técnicas para la evaluación, el equilibrio de género y la representación geográfica.
- Principales limitaciones de la metodología.— Se deberían exponer las principales limitaciones metodológicas y discutir las abiertamente con sus implicaciones para la evaluación, así como los pasos dados para paliar esas limitaciones.

Análisis de datos.— El informe debería describir los procedimientos usados para analizar los datos recabados a fin de responder a las preguntas de la evaluación. Debería exponer con detalle los diferentes pasos y etapas del análisis que se han dado, incluyendo los pasos para confirmar la exactitud de las informaciones y los resultados. El informe también presentará la idoneidad de los análisis a las preguntas de la evaluación. Las debilidades potenciales en el análisis de datos y las brechas o imitaciones de los datos también deberían ser expuestas, incluyendo su posible influencia en la manera en que han sido interpretados y se han sacado conclusiones de ellos.

Hallazgos y conclusiones.— El informe debería presentar los hallazgos de la evaluación basados en el análisis y las conclusiones extraídas de esos hallazgos.

- Hallazgos.—Deberían ser presentados como una declaración de hechos que están basados en el análisis de los datos, y estar estructurados en torno a las preguntas de la evaluación de manera que los usuarios del informe puedan relacionar rápidamente lo que se preguntó con lo que se ha encontrado. Se deberían explicar las discrepancias entre los resultados planeados y los reales, así como los factores que han afectado el logro de los resultados buscados. Igualmente, debería hablar de los supuestos y riesgos en el diseño del proyecto que afectan al logro de los resultados buscados.
- Conclusiones.— Deberían ser completas y equilibradas, y subrayar las fortalezas, debilidades y efectos de la intervención; estar bien corroboradas por las evidencias y conectadas de forma lógica con los hallazgos de la evaluación. Deberían responder a preguntas de evaluación clave y proporcionar una mirada más profunda para la identificación de soluciones a problemas o temas importantes que afectan la toma de decisiones de los usuarios a los que está destinada.

Recomendaciones.— El informe debería dar recomendaciones prácticas factibles dirigidas a los usuarios del informe sobre qué acciones emprender o decisiones tomar. Las recomendaciones deberían estar apoyadas específicamente por las evidencias y vinculadas a los hallazgos y conclusiones en torno a las preguntas clave abordadas en la evaluación. Deberían tratar de la sostenibilidad de la iniciativa y comentar la adecuación de la

⁶¹ Una matriz de resumen que muestre para cada pregunta de evaluación, las fuentes de datos, los métodos y herramientas usados para recopilar datos de cada fuentes, y el estándar o medida por la que fue evaluada cada pregunta es un buen instrumento ilustrativo para simplificar la lógica de la metodología para el lector del informe.

estrategia de salida del proyecto, si corresponde. Las recomendaciones deberán proporcionar los lineamientos y las medidas concretas para el futuro, o para proyectos o programaciones similares.

Lecciones aprendidas.— Si corresponde, el informe debería incluir un debate sobre las lecciones aprendidas en la evaluación, es decir, el nuevo conocimiento obtenido de una circunstancia en particular (la intervención, los efectos de contexto, incluso sobre los métodos de la evaluación) que se pueden aplicar a contextos similares. Las lecciones serán concisas y basadas en evidencias específicas presentadas en el informe.

Anexos del informe.— Para proporcionar al usuario información suplementaria y detalles metodológicos que reforzarán la credibilidad del informe, se sugiere que los anexos incluyan lo siguiente:

- Los Términos de Referencia de la evaluación.
- Documentación adicional relacionada con la metodología, tales como la matriz de evaluación e instrumentos de recopilación de datos (cuestionarios, guías de entrevistas, protocolos de observación, etc.), según convenga.
- Listas de individuos o grupos entrevistados o consultados y de lugares visitados.
- Lista de documentos de apoyo examinados.
- Mapas de resultados de proyectos o programas o marcos de resultados.
- Tablas de resumen de los hallazgos, como tablas que presenten los avances hacia los productos, las metas y objetivos en relación a los indicadores establecidos.
- Código de conducta firmado por el evaluador(a).

ANEXO V: CÓDIGO DE CONDUCTA PARA EVALUADORES

Código de Conducta para evaluadores del UNEG

Los evaluadores:

1. Deben presentar información completa y justa en su evaluación de fortalezas y debilidades, para que las decisiones o medidas tomadas tengan un buen fundamento.
2. Deben divulgar todos los resultados de la evaluación junto con información sobre sus limitaciones, y permitir el acceso a esta información a todos los afectados por la evaluación que posean derechos legales expresos de recibir los resultados.
3. Deben proteger el anonimato y la confidencialidad de los informantes individuales. Deben proporcionar avisos máximos, minimizar las demandas de tiempo, y respetar el derecho de las personas de no participar. Los evaluadores deben respetar el derecho de las personas a suministrar información de forma confidencial y deben garantizar que la información confidencial no pueda rastrearse hasta su fuente. No se prevé que evalúen a individuos y deben equilibrar una evaluación de funciones de gestión con este principio general.
4. En ocasiones, deben revelar la evidencia de transgresiones cuando realizan las evaluaciones. Estos casos deben ser informados discretamente al organismo de investigación correspondiente. Los evaluadores deben consultar con otras entidades de supervisión relevantes cuando haya dudas sobre si ciertas cuestiones deberían ser denunciadas y cómo.
5. Deben ser sensibles a las creencias, maneras y costumbres, y actuar con integridad y honestidad en las relaciones con todos los interesados. De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, los evaluadores deben ser sensibles a las cuestiones de discriminación e igualdad de género, y abordar tales cuestiones. Deben evitar ofender la dignidad y autoestima de aquellas personas con las que están en contacto durante en el transcurso de la evaluación. Gracias a que saben que la evaluación podría afectar negativamente los intereses de algunos interesados, los evaluadores deben realizar la evaluación y comunicar el propósito y los resultados de manera que respete claramente la dignidad y el valor propio de los interesados.
6. Son responsables de su desempeño y sus productos. Son responsables de la presentación clara, precisa y justa, de manera oral o escrita, de las limitaciones, los resultados y las recomendaciones del estudio.
7. Deben reflejar procedimientos descriptivos sólidos y ser prudentes en el uso de los recursos de la evaluación.

ANEXO VI: FORMULARIO DE ACUERDO DE LA EVALUACIÓN

Formulario de acuerdo del/la evaluador/a

Acuerdo para acatar el Código de conducta para la evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas

Nombre del/la evaluador/a: _____

Nombre de la organización consultiva (donde corresponda): _____

Confirmando que he recibido y entendido y que acataré el Código de Conducta para la Evaluación de las Naciones Unidas.

Firmado en *lugar* el *fecha*

Firma: _____

ANEXO VII:

CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL/LA EVALUADOR/A

Formación Académica	<p>Formación Académica: Formación académica en el campo de las ciencias sociales, con especialidad énfasis en monitoreo y evaluación. Formación específica en Economía o sociología del Desarrollo.</p>	40
Experiencia General	<p>Experiencia General: Al menos 5 años de experiencia específica en monitoreo y/o evaluación de proyectos con enfoque de gestión basada en resultados (enfoque de derechos). Experiencia de trabajo con Agencias de cooperación internacional, preferiblemente Agencias del Sistema de Naciones Unidas. Habilidades excelentes de comunicación</p>	20
Experiencia Específica	<p>Experiencia específica: En evaluación de proyectos con el Sistema de En evaluación de proyectos con el Sistema de Naciones Unidas. Experiencia en al menos un proyecto y/o políticas de desarrollo social Experiencia en aplicación de indicadores SMART y en manejo adaptativo Conocimiento profundo de la metodología del marco lógico y familiarizado con organizaciones gubernamentales, privadas y no gubernamentales vinculadas con políticas públicas. Conocimiento de la realidad social, política y económica de Panamá. Experiencia en procesos participativos con distintas audiencias.</p>	30
Habilidades Generales:	<p>Dominio del idioma español Habilidades de comunicación. Capacidad para coordinar, liderar y manejar grupos. Habilidad para trabajar bajo presión y cumplir con plazos cortos. Disponibilidad para viajar al interior del país</p>	10
Puntaje Total		100 puntos

Anexo 2: Lista de personas entrevistadas

PNUD Panamá:

Fernando Hiraldo, Representante Residente a.i. PNUD
Edith Castillo Núñez, Coordinadora del Proyecto Fortalecimiento para la rectoría de la política social (MIDES)
Martín Matías Fuentes Besoain, Especialista en Investigación Social, Equipo Técnico, Informe Nacional de Desarrollo Humano
Graciela Castellero M., Asistente de Investigación, Equipo Técnico, Informe Nacional de Desarrollo Humano
Cynthia Isabel Rodríguez González, Asistente administrativa del Proyecto
Irina Madrid, Especialista en Planificación, Seguimiento y Evaluación
Gloria Cecilia Manzotti, Estado de Derecho, Justicia y Seguridad Ciudadana
María Fernández Trueba, Especialista en Género
Alejandra Arauz, Especialista en Comunicación

Agencias del SNU:

Yill Otero G., Oficial de Coordinación de Naciones Unidas
UNFPA – José Manuel Pérez, Representante Auxiliar
UNFPA – Martha Isabel Icaza C., Analista de Programa en SSR, Asistencia Humanitaria e Interculturalidad
UNFPA – Dora Arosemena Beitia, Consultora Nacional en Género
UNICEF – Kyungsun Kim, Representante
UNICEF – Jorge Giannareas, Especialista en Política Social
UNICEF – Alma Jenkins, Especialista en Planificación, Seguimiento y Evaluación

Sede PNUD:

Eva Jespersen, Deputy Director, Human Development Report Office
Jon Hall, Policy Specialist, National Human Development Report Unit, Human Development Report Office
Gonzalo Pizarro, Asesor de Políticas Regional de Pobreza, ODS y Desarrollo Sostenible, Desarrollo Sostenible y Resiliencia, Centro Regional para América Latina y el Caribe

Contrapartes:

Ministerio de Economía y Finanzas Raul Moreira, Director, Dirección de Análisis Económico y Social
Margarita Aquino, y Julio Diéguez
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, Samuel Rivera, Secretario General
Secretaría Técnica del Gabinete Social
Felipe Rodríguez, Centro de Competitividad, Región Occidental.

Universidades:

En Panamá:

Universidad de Panamá, Dr. Enrique Lau, Ex Director de Planificación
Universidad Católica Santa María La Antigua de Panamá (USMA), Josefina Candanedo de Fletcher,
Directora
Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), Dr Juan Bosco Bernal, Rector

En las provincias:

Centro Regional Universitario de Veraguas, César Augusto García, Director del Centro y
Académicos: Evidelio Adames, Sara Jordan de Troetsch, José Alfredo Guerrero Sosa, y Noe Villarreal
Universidad Autónoma de Chiriquí, Dr. Jorge Pino Equipo Centro de Investigación, y miembro de la
Cámara de Comercio de Chiriquí.

Anexo 3: Lista de documentos examinados

Informes y Productos Generados por el Proyecto

- Informe Nacional de Desarrollo Humano: El Futuro es ahora, Primera Infancia, Juventud y Formación de Capacidades para la Vida, PNUD, Panamá 2014
- Atlas de Desarrollo Humano Local, PNUD Panamá 2015
- Atlas de Desarrollo Humano Local, Áreas Indígenas, PNUD Panamá 2015
- Acelerando el Desarrollo Humano: Inclusión de las Personas con Discapacidad, Universidad de Panamá, Senadis, PNUD, Panamá 2016

Documentos de planificación del PNUD (CPD, CPAP)

- Documento del programa para Panamá (2016-2020), PNUD, DP/DCP/PAN/3, 27 de junio de 2015
- Results Oriented Annual Report 2013,2014,2015, PNUD
- Evaluación final del programa de País, 2012-2015, Septiembre 2015, Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, Oficina de País en Panamá

Documento de proyecto (PRODOC) y Revisiones sustantivas

- Informe Nacional de Desarrollo Humano, Fase IV, PNUD, Gobierno de Panamá, (Revisión Feb 2015)
- Informe Nacional de Desarrollo Humano, Fase IV, PNUD, Gobierno de Panamá, 2014 (Revisión Nov 2015)
- Informe Nacional de Desarrollo Humano, Fase IV, PNUD, Gobierno de Panamá, Documento de Proyecto PS (Fase IV – 16 de Feb 2012)
- Informe Anual de Proyecto, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Fase IV, PNUD, Gobierno de Panamá (1 Enero 2015- 31 Diciembre 2015)
- Informe Anual de Proyecto, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Fase IV, PNUD, Gobierno de Panamá (1 Enero 2014- 31 Diciembre 2014)
- Documento de Proyecto, Panamá 2016-2020. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Borrador)

Reportes de Avance y Planes Operativos del Proyecto

- Informe Anual de Proyecto, PNUD Panamá, 2012,2013,2014,2015
- Plan Operativo Anual, PNUD Panamá, 2012,2013,2014,2015

Documentos Oficiales de Panamá

- Visión País 2025, Lineamientos para una Estrategia Nacional de Desarrollo, Panamá, APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Abril 2014
- Juventud en Cifras, Gobierno de Panamá, Mides
- Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, Un Solo País, Gobierno de Panamá, Diciembre 2014
- Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Panamá y Plan Nacional 2015-2019 Gobierno de Panamá, SENACYT, Marzo 27, 2015
- Preparación de la Consulta de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017-2030, PNUD

Panamá, Agosto 2016

- Taller de Introducción, Metodología, Consulta Territorial Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017-2030, Ministerio de Seguridad, Panamá
- Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Mortalidad y Morbilidad Materna y Perinatal Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud, CSS Panamá, UNPFA, 2015-2020
- Visión Chiriquí 2025, Estrategias para el desarrollo sostenible de Chiriquí, APEDE, CAMBCHI, CAF, Agosto 2014
- Visión Chiriquí 2025, Diagnostico Provincial, Estrategias para el Desarrollo Sostenible de Chiriquí, APEDE, CAMBCHI, Febrero 2014
- “La Visión Chiriquí 2025 y el Centro de Competitividad de la Región Occidental” Bocas del Toro-Chiriquí-Comarca Ngabe Bugle, CeComRo, Power Point Presentación

Documentos interagenciales

- Marco de Cooperación para el Desarrollo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Panamá 2012-2015
- Marco de Cooperación para el Desarrollo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Panamá 2016-2020
- Gobierno Panameño suscribe con la ONU nuevo Marco de Cooperación para el Desarrollo, (2016-2020): <http://www.onu.org.pa/noticias/gobierno-panameno-suscribe-con-onu-nuevo-marco-cooperacion-para-desarrollo-20162020/883>
- Sistematización y Memoria de los Programas Conjuntos del Fondo-ODM en Panamá, Gobierno Nacional, Republica de Panamá, Fondo para el Logro de los ODM, 2013
- Carta del Coordinador Residente de Panamá al Secretario General de la ONU (RCARs 2016, 2015, 2014, 2012)
- Results Oriented Annual Report 2015, 2014, 2013, PNUD
- Notas estratégicas de los Grupos del UNDAF: Grupo 1: Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión, Grupo 2: Gobernanza, Diálogo y Participación Social, y Grupo 3: Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo (2015-2016), y Planes de Trabajo Anual (para cada grupo)
- Retiro de Planificación Estratégica (SPR), Informe del Equipo de Facilitación, Equipo de Facilitadores: Guillermo Dutra (ILO) y Martha Pérez del Pulgar (UNFPA), Panamá, 20 y 21 de Noviembre de 2014

Objetivos de Desarrollo Sostenible

- Una nueva agenda de desarrollo sostenible, PNUD, 2015: <http://www.pa.undp.org/content/Panamá/es/home/post-2015.html>
- Una nueva agenda de desarrollo sostenible, PNUD SDG-F: <http://www.pa.undp.org/content/Panamá/es/home/post-2015.html>
- Objetivos de Desarrollo Sostenible: El PNUD en Panamá: <http://www.pa.undp.org/content/Panamá/es/home/post-2015/sdg-overview.htm>
- CAF y PNUD profundizan su alianza para promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: <http://www.pa.undp.org/content/Panamá/es/home/presscenter/pressreleases/2016/09/22/caf-y-pnud-profundizan-su-alianza-para-promover-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-en-am-rica-latina-y-el-caribe-.html>

Evidencias de resultados en los medios de comunicación y redes sociales

- Reporte de impactos en medios de comunicación, del 12 al 25 Febrero 2015, Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2014, El futuro es ahora, Primera infancia, juventud y formación de capacidades para la vida, PNUD
- Atlas de Desarrollo Humano (lista de links web de artículos publicados en la prensa)
- Estrategia de Comunicación 2016, PNUD Panamá 2016
- Realidad, retos y oportunidades de desarrollo para la provincia de Chiriquí, Belisario Centeno Serrano, Plus Economía, Volumen, 3, Número 2, Diciembre 2015
- Plan Estratégico y Centro de Competitividad, Visión Chiriquí 2025, Chiriquí en perspectiva, Felipe Rodríguez, Plus Economía, Volumen, 3, Número 2, Diciembre 2015
- Comunicación Estratégica y Aplicada, UDELAS, Panamá 1997
- Fichas Informativas: Migración, Embarazo y Estrategias Sanitarias para la atención de la mujer Ngabe, UNFPA, Ministerio de Salud, ACUN, ASMUNG, Panamá
- Panamá en Breve- El PNUD en Panamá :
<http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/countryinfo.html>
- Informe Nacional de Desarrollo Humano, Fase IV, De qué trata el proyecto, PNUD, Gobierno de Panamá, 2014:
http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/operations/projects/poverty_reduction/indh.html
- Programa de Reducción de la Muerte Materna, Comarca Ngabe Bugle, 2001-2011
- Realidad, retos y oportunidades de desarrollo para la provincia de Chiriquí, Belisario Centeno Serrano, Plus Economía, Volumen, 3, Número 2, Diciembre 2015
- Plan Estratégico y Centro de Competitividad, Visión Chiriquí 2025, Chiriquí en perspectiva, Felipe Rodríguez, Plus Economía, Volumen, 3, Número 2, Diciembre 2015
- Comunicación Estratégica y Aplicada, UDELAS, Panamá
- Sistematización, Buenas Prácticas, UNPFA, Ecuador, 2010-2014

Herramientas de evaluación

- UNDP Discussion Paper: Innovations in Monitoring and Evaluations Results, 05 Nov 2013
- Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, PNUD, 2009
- Guía del UNEG, Documento Orientativo, UNEG, United Nations Evaluation Group, UNEG/G(2011)2

Documentos de la Sede – Oficina del Informe de Desarrollo Humano

- Evaluation of the Contribution of UNDP Global and Regional Human Development Reports to the Public Policy Processes, Independent Evaluation Office, United Nations Development Programme, 2015
- Evaluation of the Contribution of Global and Regional Human Development Reports, Concept Note, March 2014, Independent Evaluation Office, United Nations Development Programme, June 2015
- Reconceptualizing NHDRs and IRH support for them-Concept note and action plan, Ben Slay, RBEC Senior Advisor, August 2016
- Evaluation of the National Human Development Report System, Executive Summary, UN Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Funds, DP/2007/5, 5 November 2006

- Management Response to the Evaluation of the National Human Development Report System, Executive Summary, UN Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Funds, DP/2007/6, 9 January 2007
- Evaluation of the National Human Development Report System, UNDP Evaluation Office, 2006
- UNDP Human Development Reports, UNDP, 2015: <http://report.hdr.undp.org/>
- About Human Development- Human Development Reports, What is human development?: <http://report.hdr.undp.org/>
- UNDP Human Development Reports 2015: Work for Human Development UNDP: <http://report.hdr.undp.org/>

Estructura del PNUD y de la Unidad

- Unidad de Desarrollo Humano – Funciones y Estructura, Presentación PowerPoint, PNUD
- Organization Chart – UNDP Panamá , March 2016

Anexo 4: Lista de preguntas

Lista de preguntas para la evaluación del Proyecto INDH

12 de Octubre del 2016

El propósito de la evaluación de medio término del Proyecto denominado: “Informe Nacional de Desarrollo Humano”, es valorar (i) el desempeño del proyecto en términos de su relevancia, eficacia (resultados, productos) y eficiencia; (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del proyecto; así como el cumplimiento del mandato de política de evaluación del PNUD sobre las contribuciones de los resultados de desarrollo en el tema de desarrollo humano.

La misma se realiza con el objeto de proporcionar información sobre el estatus de la implementación del proyecto, que genere evidencias e información objetiva para permitir a los gestores tomar decisiones fundamentadas y reposicionar el proyecto de manera estratégica. La evaluación de medio término informará a los socios estratégicos y los/las beneficiarios/as de los resultados del ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

Por favor envíe sus respuestas al consultor, Christian Privat, que dirige la evaluación:
cprivat8@gmail.com

Respuesta provista por:

Institución:

Nombre, función y correo electrónico:

Preguntas	Respuestas
1. Diseño	
a. ¿Cuál es la relevancia de la estrategia del proyecto y ofrece el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados? ¿Se incorporaron adecuadamente al diseño del proyecto las lecciones aprendidas en otros proyectos relevantes?	
b. ¿Estuvo el concepto del proyecto alineado con las prioridades de desarrollo del sector nacional y los planes para el país?	
c. ¿Se incluyó la perspectiva de género en la fase de diseño de la propuesta?	
d. ¿Se tuvo en cuenta durante los procesos de diseño del proyecto la perspectiva de quienes se verían afectados por las decisiones relacionadas con el proyecto, de quienes podrían influir sobre sus resultados y de quienes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto?	
e. ¿Existen áreas importantes que requieren atención, y se pueden recomendar aspectos para sus mejoras ?	
2. Pertinencia	
h. ¿El enfoque del proyecto coincide con las prioridades nacionales ?	

i.	¿Contempla el proyecto la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de resultados y actividades?	
j.	¿La forma en que opera el proyecto, es aceptable y factible dentro del contexto local?	
k.	¿Las contrapartes del gobierno nacional apoyan los objetivos del proyecto y participan a los procesos de cambio impulsado por el proyecto?	
l.	¿En qué medida la participación de las contrapartes y la conciencia pública contribuyen hacia el progreso y logro de los objetivos del proyecto?	
m.	¿Es la comunicación regular y efectiva? ¿Hay contrapartes clave dejadas fuera de estas comunicaciones? ¿Existen mecanismos de retroalimentación? ¿Esta comunicación con las contrapartes contribuye al conocimiento de los resultados del proyecto y de sus actividades y la inversión en la sostenibilidad de los resultados del proyecto?	
n.	¿Son los medios de comunicación establecidos los apropiados para expresar los progresos del proyecto y destinados al impacto del público (existe una página web por ejemplo? ¿Ó el proyecto implementó campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada?	
3. Eficacia		
e.	¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados del proyecto?	
f.	En un análisis crítico de los indicadores de marco de resultados versus el progreso hacia los resultados, ¿tienen los indicadores un enfoque SMART? ¿Son las metas a mitad de periodo y al final del proyecto alcanzables? ¿Cuáles son las principales barreras para alcanzar el objetivo del Proyecto? ¿Qué sugerencias de enmiendas específicas / revisiones de metas e indicadores se recomendarían?	
g.	¿Existe participación inclusiva de beneficiarios/as con perspectiva de género ?	
h.	¿El progreso realizado hasta el momento, ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo influir en políticas públicas enfocadas en grupos prioritarios, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, entre otros) que puedan ser incluidos en el marco de resultados y monitoreados anualmente?	
i.	¿Cómo las lecciones , derivadas del proceso de manejo adaptativo, han sido documentadas, compartidas con actores clave, e internalizadas por los socios y público en general?	
4. Eficiencia		
j.	¿Se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance hacia los productos y resultados deseados?	
k.	¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones?	

l.	¿La unidad técnica de implementación diseñada es apropiada para el alcance de los resultados?	
m.	¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD ? ¿Cuáles son los retos a superar en el futuro?	
n.	¿Ha sido útil el marco de resultados / marco lógico del proyecto como herramienta de gestión así como cualquier cambio producido desde el inicio del proyecto?	
o.	¿Qué retrasos se observaron en el inicio y la implementación del proyecto? ¿Cuáles fueron las causas, y han sido resueltas?	
p.	¿Los planes de trabajo tienen un enfoque basado en resultados? De no ser así, ¿cómo se podría reorientar la planificación para enfocarse en resultados?	
q.	¿El proyecto cuenta con un apropiado control financiero ? ¿El proyecto incluye métodos de reporte y planificación de los gastos que permitan a la gestión tomar decisiones informadas relacionadas con el presupuesto y permitan un flujo financiero oportuno?	
r.	¿Están usadas adecuadamente las herramientas de seguimiento ? ¿Ofrecen la información necesaria? ¿Involucran a socios claves? ¿Están alineadas con los sistemas nacionales o incorporadas a ellos? ¿Usan la información existente? ¿Son eficientes? ¿Son rentables? ¿Se requieren herramientas adicionales? ¿Cómo pueden hacerse más participativas e inclusivas?	
5. Sostenibilidad		
j.	¿Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las partes interesadas para mantener, manejar y asegurar los productos a futuro?	
k.	¿El Proyecto provee información básica a las instituciones sectoriales y municipales para la planificación de sus territorios?	
l.	¿Se han identificado estrategias que pueden ser exportadas a través de la cooperación Sur-Sur ? ¿Se han establecido mecanismos de cooperación Sur- Sur?	
m.	¿Se promueve la utilización de fuentes de financiamiento público y privado que garantizan la financiación de las demandas locales?	
n.	¿En qué medida las familias, gobiernos locales e instituciones sectoriales usan los conocimientos y las experiencias adquiridas a través del proyecto?	
o.	¿Cuál ha sido el rol de la Coordinación General del Proyecto para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local ?	
p.	¿Hay riesgos sociales o políticas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados del proyecto?	
q.	¿Cuál es el riesgo de que el nivel de apropiación de las contrapartes (incluida la apropiación de los gobiernos y otras contrapartes claves interesadas) fuese	

<p>insuficiente para alcanzar los resultados del proyecto / beneficios para mantenerse en el tiempo? ¿Las diversas contrapartes claves interesadas ven como interés propio que los beneficios del proyecto continúen fluyendo? ¿Hay suficiente sensibilización pública / de las contrapartes que apoyen a los objetivos de largo plazo del proyecto? ¿Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo del proyecto en forma continua/ transferidos a las contrapartes adecuadas que puedan aprender del proyecto y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?</p>	
<p>r. Considerando los riesgos institucionales y de gobernanza para la sostenibilidad del proyecto, ¿los marcos políticos, legales, financieros y estructuras de gobernanza pueden poner en peligro las bases para conseguir los beneficios del proyecto?</p>	
<p>5. Impacto</p>	
<p>a. ¿El proyecto ha ya tenido un impacto real o tiene un impacto potencial?</p>	

Anexo 5: Código de conducta firmado por el evaluador

Código de Conducta para evaluadores del UNEG

Los evaluadores:

8. Deben presentar información completa y justa en su evaluación de fortalezas y debilidades, para que las decisiones o medidas tomadas tengan un buen fundamento.
9. Deben divulgar todos los resultados de la evaluación junto con información sobre sus limitaciones, y permitir el acceso a esta información a todos los afectados por la evaluación que posean derechos legales expresos de recibir los resultados.
10. Deben proteger el anonimato y la confidencialidad de los informantes individuales. Deben proporcionar avisos máximos, minimizar las demandas de tiempo, y respetar el derecho de las personas de no participar. Los evaluadores deben respetar el derecho de las personas a suministrar información de forma confidencial y deben garantizar que la información confidencial no pueda rastrearse hasta su fuente. No se prevé que evalúen a individuos y deben equilibrar una evaluación de funciones de gestión con este principio general.
11. En ocasiones, deben revelar la evidencia de transgresiones cuando realizan las evaluaciones. Estos casos deben ser informados discretamente al organismo de investigación correspondiente. Los evaluadores deben consultar con otras entidades de supervisión relevantes cuando haya dudas sobre si ciertas cuestiones deberían ser denunciadas y cómo.
12. Deben ser sensibles a las creencias, maneras y costumbres, y actuar con integridad y honestidad en las relaciones con todos los interesados. De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, los evaluadores deben ser sensibles a las cuestiones de discriminación e igualdad de género, y abordar tales cuestiones. Deben evitar ofender la dignidad y autoestima de aquellas personas con las que están en contacto durante en el transcurso de la evaluación. Gracias a que saben que la evaluación podría afectar negativamente los intereses de algunos interesados, los evaluadores deben realizar la evaluación y comunicar el propósito y los resultados de manera que respete claramente la dignidad y el valor propio de los interesados.
13. Son responsables de su desempeño y sus productos. Son responsables de la presentación clara, precisa y justa, de manera oral o escrita, de las limitaciones, los resultados y las recomendaciones del estudio.
14. Deben reflejar procedimientos descriptivos sólidos y ser prudentes en el uso de los recursos de la evaluación.

Formulario de acuerdo del evaluador

Acuerdo para acatar el Código de conducta para la evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas

Nombre del evaluador: Christian Privat

Nombre de la organización consultiva (donde corresponda): UNDP

Confirmando que he recibido y entendido y que acataré el Código de Conducta para la Evaluación de las Naciones Unidas.

Firmado en Panamá el 17 de Octubre del 2016

Firma: *Christian Privat*

Anexo 6: Calificaciones de desempeño

Consolidación de las respuestas

Siguiendo los criterios de evaluación y otros discernimientos incluidos en los Términos de Referencia, se pidió a las personas entrevistadas del PNUD, UNICEF y UNFPA que rellenaran la tabla siguiente, para ayudar a calificar el desempeño del proyecto.

Las calificaciones, según las escalas propuestas, de acuerdo a lo establecido en el Manual de monitoreo y evaluación del PNUD son en una escala de siete puntos, según se indica a continuación.

Criterio	Altamente satisfactorio (AS)	Satisfactorio (S)	Moderadamente Satisfactorio (MS)	Moderadamente Insatisfactorio (MI)	Insatisfactorio (I)	Altamente Insatisfactorio (AI)	No sé (NS)
Diseño, relevancia y pertinencia del proyecto							
Diseño	1	8					1
Relevancia de la estrategia	2	6	1				
Pertinencia respecto a las prioridades nacionales y a las contrapartes	6	3	1				
Comunicación		2	3	3	1		
Eficacia							
Resultados y contribución a los objetivos establecidos	3	5	1				
Participación inclusiva y género	2	6	2				
Efectos beneficiosos para el desarrollo que se pueden medir en el marco de resultados	1	4	4				
Lecciones derivadas y utilizadas	2	3	2	1			
Eficiencia							
Uso apropiado y económico de los recursos	3	3	1				2

Criterio	Altamente satisfactorio (AS)	Satisfactorio (S)	Moderadamente Satisfactorio (MS)	Moderadamente Insatisfactorio (MI)	Insatisfactorio (I)	Altamente Insatisfactorio (AI)	No sé (NS)
Gestión y coordinación del proyecto	3	3	2				1
Apoyo brindado por el PNUD	5	3	1				1
Utilidad del marco de resultados y de los planes de trabajo	3	2	3			1	1
Control financiero	3	4					2
Seguimiento	1	5	1				2
Sostenibilidad							
Desarrollo de capacidades	1	6	3				
Información para las instituciones y territorios	3	7					
Cooperación Sur-Sur		2	3		1	1	2
Financiamiento público y privado		2	3	1			2
Apropiación de las contrapartes	3	3	4				
Sensibilización pública	2	5	3				
Riesgos (sociales, políticas, legales, financieros, gobernanza, etc.)	1	5	1				2
Impacto							
Impacto real	1	7	2				
Impacto potencial	6	4					
Conclusión							
Desempeño general del proyecto		8					1