

**EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO:**  
**Programa de Trabajo SIGOB en Panamá para el fortalecimiento de la gestión pública**

Evaluación externa realizada por:  
**Rodrigo González Kelz**  
Diciembre 2016

## Tabla de Contenidos

<b>Listado de acrónimos y abreviaturas</b>	<b>2</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>3</b>
Resultados del Proyecto	4
Conclusiones de la evaluación	4
Recomendaciones de la evaluación	7
<b>INFORME DE EVALUACIÓN</b>	<b>10</b>
<b>1. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>11</b>
1.1. Propósito de la evaluación de medio término	11
1.2. Objetivos y alcance de la evaluación de medio término	11
1.3. Cuestiones claves tratadas	12
1.4. Enfoque y metodología de la evaluación de medio término	12
1.5. Fuentes de información	13
4.1. Limitaciones de la evaluación de medio término	14
<b>2. EL CONTEXTO DE DESARROLLO Y EL DISEÑO DEL PROGRAMA DE TRABAJO SIGOB-PANAMA</b>	<b>15</b>
2.1. Concepto y contrapartes del Programa de Trabajo SIGOB-Panamá	16
2.2. Efectos, indicadores y productos del Programa de Trabajo	17
2.3. El Proyecto Regional SIGOB y su portafolio de módulos	18
2.4. Arreglos de gestión del Programa de Trabajo SIGOB-Panamá	21
<b>3. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>23</b>
3.1. Logros a medio término	23
3.2. Resultados del Proyecto	23
3.3. Pertinencia	25
3.4. Eficacia	27
3.5. Eficiencia	28
3.6. Sostenibilidad	30
3.7. Otros: Modelo de Gestión	33
3.8. Desempeño	35
<b>4. CONCLUSIONES</b>	<b>37</b>
<b>5. RECOMENDACIONES</b>	<b>42</b>
<b>6. LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>45</b>
<b>7. ANEXOS</b>	<b>46</b>
7.1. Marco de resultados y recursos del Proyecto	47
7.2. Matriz de Evaluación	54
7.3. Progreso de los productos en los años 2014 y 2016	55
7.4. Indicadores de Gestión	57
7.5. Documentos consultados	61
7.6. Lista de personas entrevistadas	62
7.7. Cuadros del Taller Insterinstitucional	64

## Listado de acrónimos y abreviaturas

CPD	Documento de Programa País, del inglés <i>Country Programme Document</i>
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PNI	Proyecto Nacional de Implementación SIGOB, a veces referido como PNI-SIGOB
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RPD	Documento de Programa Regional, del inglés <i>Regional Programme Document</i>
SIGOB	Sistemas para la Gobernabilidad
SP	Plan Estratégico del PNUD, del inglés <i>Strategic Plan</i>
TdR	Términos de Referencia
TOC	Teoría de Cambio, del inglés <i>Theory of Change</i>
PED	Plan Estratégico de Desarrollo. <i>Panamá Un Solo País</i> , 2014
POA	Plan Operativo Anual

## RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto Regional SIGOB<sup>1</sup> del PNUD es parte del **Área de Paz y Democracia del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe** y está dirigido a fortalecer capacidades de gestión en las instituciones públicas para dar respuestas efectivas a las expectativas ciudadanas. El Proyecto funciona como una unidad de producción de conocimientos e innovación que ofrece asistencia técnica a instituciones públicas, especialmente aquellas con funciones centrales de gobierno como las oficinas de la Presidencia, los Ministerios de la Presidencia, los Ministerios de Planificación, Finanzas, Cancillerías, entre otras, y a los nuevos equipos de Gobierno.

El Gobierno de Panamá, solicitó al PNUD y al Sistema de Naciones Unidas, el apoyo para la ejecución del Plan de Gobierno 2014-2019. En este marco, se acordaron la ejecución de un “Programa de fortalecimiento de la gestión pública Panamá 2014 – 2016. PS 82181”<sup>2</sup>, conocido como “Proyecto Paraguas” por el carácter englobador de intervenciones que se buscaba, cuyo objetivo es el de “fortalecer las capacidades institucionales de la Presidencia de la República, la Secretaría de Metas y varios Ministerios del Gobierno de Panamá.

El cuadro actual intervenciones busca brindar herramientas para: a) el control y gestión de las Metas de prioridad Presidencial y Ministerial, b) transparentar y agilizar toda la tramitología y el flujo de la documentación o correspondencia oficial que ingresa, y que circula al interior y/o exterior de las instituciones, c) gestionar e incorporar la Estrategia de Gobierno a la Agenda Operacional de los titulares de las instituciones y d) estructurar y dar seguimiento a una Estrategia Comunicacional a través de mecanismos sistémicos y en función del posicionamiento de los conceptos del gobierno en la ciudadanía.”<sup>3</sup>

**Objetivo de la Evaluación.-** Esta evaluación de medio término del Proyecto de Implementación en Panamá, busca aportar al PNUD Panamá una perspectiva externa sobre el desempeño de Proyecto SIGOB en sus diferentes ámbitos de resultados y ofrecer recomendaciones para hacer los ajustes necesarios en el resto del período de programación (2017-19).

**Metodología.-** Para alcanzar los objetivos de la evaluación, se ha valorado la **pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto** del proyecto y sus intervenciones. Ello supuso un análisis cuanti-cualitativo detallado de los productos y sistemas implementados, a través de:

1. la medición del cumplimiento de las metas propuestas para el período de la evaluación (2014-2016), lo que se efectuó por medio de la valoración de los logros alcanzados en el Marco de Resultados del Proyecto (ver Anexo 1);
2. las evidencias obtenidas en las entrevistas a Actores Clave (ver Anexo 2), a los que se les realizó preguntas relacionadas con cada uno de los 5 criterios contenidos en la Matriz de Evaluación (ver Anexo 3), las mismas que se refieren a temas del área de su competencia de cada uno de los Actores.
3. Igualmente, se propuso realizar un taller para analizar los mecanismos de los sistemas priorizados y recabar los criterios de los técnicos a cargo de los módulos, toda vez que los Actores seleccionados para las entrevistas tienen una fuerte carga de Dirección y

<sup>1</sup> SIGOB es el acrónimo de “sistemas para la gobernabilidad”. Este y todos los acrónimos que se usan en el documento están listados en la primera página.

<sup>2</sup> Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Panamá, Documento de Proyecto, “Programa de fortalecimiento de la gestión pública Panamá 2014 – 2019. PS 82181”,

<sup>3</sup> Ibid, PRODOC, PS 82181, pg. 1/61

es necesario conocer el grado de absorción de los sistemas por las entidades beneficiarias y su sostenibilidad. Esta tarea se propuso realizar en el curso de la segunda visita efectuar, una vez que se tenga una opinión sobre los avances del Proyecto.

### Resultados del Proyecto

1. El Proyecto tiene una alta cobertura directa, con 8 instituciones intervenidas y 25 módulos, 4 de los cuales (Ad-Hoc) son soluciones a temas puntuales de gestión en la entidad receptora. Hasta la fecha de esta evaluación se han implementado el 100% de las metas previstas.
2. En 7 de las Instituciones receptoras, se han implementado los Sistemas de Seguimiento de Metas; en 4 TRANSDOC; y, en 4 TRE, siendo estos sistemas, los que mayoritariamente han sido utilizados y el Corazón de la Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales en Panamá.
3. El Sistema de Metas de la Presidencia está estructurado alrededor de 3 categorías de Metas:
  - 3.1. Metas Emblemáticas de Gobierno: 64 metas;
  - 3.2. Metas Prioritarias 14 seleccionadas del total de las Emblemáticas que involucran “Las diez grandes (instituciones) que son donde están las prioridades: Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Obras Públicas, Instituto de Deportes de Panamá, Ministerio de Salud, Instituto de Productos de Alcantarillado, Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, Instituto de Deportes, Ministerio de Desarrollo Agropecuario;
  - 3.3. Metas Institucionales: alrededor de 2000 proyectos involucrados en las metas
4. Todas estas metas reportan a la Secretaría de Metas de la Presidencia y las dos primeras Categorías (Emblemáticas y Prioritarias) son Gestionadas desde este ámbito.
5. El contenido sustantivo de esta asistencia técnica, muestra la importancia de las intervenciones del Sistema de Metas, tanto por su amplitud, como por el peso en el Presupuesto General del Estado.
6. En las entrevistas realizadas se ha podido constatar el alto interés por el mantenimiento y expansión de los sistemas implementados, la importancia del enlace con el Sistema de Metas de la Presidencia, la cultura institucional que se ha generado con la metodología aportada por el SIGOB y la preocupación consecuente de que una herramienta y métodos de trabajo tan importantes para la coordinación de la gestión, la efectividad y transparencia del accionar público pueda y deba ser sostenible.
7. Los sistemas TRANSDOC y TRE, se han implementado con elevado éxito y en las instituciones donde están operando se han ido progresivamente incorporando áreas administrativas vinculadas a los procesos internos. La expectativa existente es poder salir a la consulta de usuarios via internet por un lado y por otro, incorporar la firma electrónica a la gestión documental.

### Conclusiones de la evaluación

1. El avance a medio término del Proyecto SIGOB implementado en Panamá, muestra que

se han logrado las metas definidas en el Marco de Resultados y Recursos para diciembre de 2016.

2. La evaluación confirma la pertinencia del Proyecto SIGOB-Panamá para los fines previstos por el Gobierno y el PNUD en el PRODOC. Esta opinión es compartida por todos los actores institucionales y contrapartes que fueron entrevistados y que expresaron su alta conformidad con las funcionalidades, métodos de trabajo, información y resultados que producen los módulos para soportar las actividades de sus ámbitos de gestión.
3. La evaluación identificó también la relevancia y alineamiento del SIGOB-Panamá con el SP del PNUD y su apoyo a los acuerdos globales promovidos por el PNUD como son los ODS. Dos decisiones fundamentales favorecen este soporte del UNDP-SIGOB: la decisión gubernamental de hacer de los ODS la agenda estratégica del Gobierno, asignándole una Institución específica para el efecto<sup>4</sup>, así como la decisión adoptada por el Consejo de Concertación Nacional, cuando asume para los diálogos de la Concertación, las metas e indicadores de los ODS contenidas en el sistema de seguimiento que está siendo desarrollada por el SIGOB-MIDES.
4. La evaluación muestra que el proyecto ha sido eficaz en el logro de los objetivos perseguidos, al disponer al momento ya de un sistema de seguimiento y gestión del Programa de Gobierno, tal como fue el requerimiento inicial del Presidente de la República, que permite la toma de decisiones y la coordinación de la acción sustantiva del Gobierno Central. Como expresa el Secretario de Metas Presidenciales, *“Se podría decir que en el sistema está por lo menos la mitad de los temas que le interesan al Presidente. Hay unos que son más de carácter estratégico, emblemático; y, hay otros que aparecen por gestiones coyunturales, momentos específicos”*. Para estos fines, se formó un ámbito institucional al más alto nivel, la Secretaría de Metas y se dotó del personal adecuado, 9 Ingenieros y Profesionales que coordinan de 2 a 3 Instituciones Sectoriales, así como de las rutinas de trabajo para coordinar y verificar in situ los avances de las metas reportadas por los Ministerios.
5. Igualmente, se han implementado en 4 Instituciones los sistemas de gestión documental, TRANSDOC; de gestión de procesos regulares TRE y otros sistemas implementados en estos dos años de operación del SIGOB-Panamá. Los sistemas TRANSDOC y TRE se convierten rápidamente en activos permanentes de las instituciones, porque asumen varios de los procesos regulares que estas tienen.
6. Los principales indicadores se encuentran en el marco de Resultados, donde se evidencia los Productos que se han implementado y el cumplimiento de la agenda prevista. Sin embargo, cabe destacar que los ritmos e importancia de los sistemas ha tenido que ver en mucho con la cadena de interés articulada desde la Presidencia de la República y el interés directo del Ministro sectorial, que en gran medida han modelado la dinámica de implementación y uso de los sistemas.
7. La eficacia del SIGOB-Panamá puede ser evaluada positivamente dado el mejoramiento alcanzado por las entidades receptoras en sus sistemas de información y gestión: los módulos de metas, han permitido mejorar el desempeño de las instituciones en el logro de sus responsabilidades sustantivas y en conjunto con el

---

<sup>4</sup> Decreto 393.....

sistema gestionado por la Secretaría de Metas de la Presidencia, ha sido posible coordinar la acción del Programa de Acción del Gobierno.

8. El Proyecto SIGOB-PANAMÁ ha convertido de manera eficiente el uso los recursos financieros comprometidos en sistemas de Información y Gestión que están en operación, tanto los asignados por el Gobierno Panameño, como los utilizados por el PNUD-SIGOB para financiar los servicios prestados, sin que se vean afectados los plazos de ejecución del Proyecto, incluyendo actividades que habiendo sido ejecutadas, se han sido solicitadas nuevamente su realización, tal es el caso de capacitaciones a operadores y usuarios de los sistema.
9. En cuanto a la sostenibilidad de las intervenciones, el progresivo uso de los módulos implementados, ha venido cambiando el marco operativo de la instituciones, formalizando los procesos con normas y reglamentos específicos, creando ámbitos operacionales dedicados, asignando recursos humanos y tecnológicos para el efecto y dotando de recursos financieros para su sostenibilidad; sin embargo, estos procesos de apropiación de los sistemas han tenido un desarrollo muy desigual y han atravesado momentos críticos que son evidenciados en estas conclusiones y recomendaciones.
10. Cabe señalar sin embargo, que la apreciación generalizada en las entidades visitadas y las entrevistas realizadas es de un cierto escepticismo en cuanto a la sostenibilidad de los Sistemas; si bien se reconoce que las herramientas del SIGOB permitirían el que los Gobiernos entrantes cuenten con instrumentos de trabajo adecuados, información actualizada y procedimientos de trabajo efectivos y eficientes, la experiencia política no es favorable al mantenimiento de estas herramientas de trabajo que son consideradas “herencia” del Gobierno saliente que deben ser modificadas, por lo que este es uno de los problemas que deben ser superados.
11. En cuanto al modelo de gestión del SIGOB-Panamá, se cuenta con productos de alto grado de madurez, con una amplia experiencia en la Implementación de proyectos en toda la Región, que ha convertido al Proyecto Regional en un valioso recurso de cooperación intra e interregional, por la efectividad de sus métodos de implementación y la claridad de los requerimientos tecnológicos para su operación. Sin embargo, esta Evaluación ha recogido opiniones sobre problemas existentes en los procesos de transferencia y capacitación realizados en algunas entidades receptoras, que consideran inadecuados los métodos y recursos pedagógicos utilizados. Como parte de los problemas de capacitación y acompañamiento, se ha podido apreciar una elevada inestabilidad de los recursos humanos asignados por las Instituciones a los módulos implementados, ya sea por cambios a los que son permanentemente sometidos, ya sea porque su estatuto laboral es frágil al no hacer parte de la plantilla de la Institución, sino ser personal contratado y con niveles de remuneración no homologables en la Institución.
12. La evaluación ha permitido recoger una amplia opinión en las entidades de problemas de acompañamiento en las fases de implantación y operación de los sistemas. En las entrevistas realizadas, se mencionó que la disponibilidad de los consultores del SIGOB en las Instituciones esta sobre demandado y no “se alcanzan” para atender todos los pedidos de soporte, se cuenta con un plan de trabajo acordado previamente en cada caso, pero no disponen de un apoyo mas adecuado a la dinámica real de las Instituciones, “hace falta gente” y una oficina de referencia, como se nos señaló.

13. La implementación del Proyecto SIGOB en Panamá, ha permitido al PNUD posicionar otras áreas de su interés, particularmente aquellas que están relacionadas con los ODS y otras señaladas en el Marco de Cooperación suscrito entre el Gobierno de Panamá y la Organización de Naciones Unidas<sup>5</sup>, donde se ha venido trabajando para dotarle a las entidades responsables de su gestión, de las herramientas para el cumplimiento de metas y objetivos identificados en las Areas de Cooperación comprometidas.
14. La implementación del Proyecto SIGOB en Panamá, ha permitido al PNUD posicionar otras áreas de su interés, particularmente aquellas que están relacionadas con los ODS y otras señaladas en el Marco de Cooperación suscrito entre el Gobierno de Panamá y la Organización de Naciones Unidas<sup>6</sup>, donde se ha venido trabajando para dotarle a las entidades responsables de su gestión, de las herramientas para el cumplimiento de metas y objetivos identificados en las Áreas de Cooperación comprometidas.

### Recomendaciones de la evaluación

1. **SIGOB REGIONAL.** A pesar de los resultados del Proyecto en términos de productos implementados, es necesario evidenciar que la ruta de los cambios estratégicos buscados por el Gobierno Panameño<sup>7</sup> apuntan entre otros, a la Modernización de la Gestión Pública, a la *“reforma de la gestión con un enfoque de efectividad de desarrollo (...) a la coordinación interinstitucional, (...) al monitoreo y evaluación de resultados (...) adoptando metas e indicadores para los programas presupuestarios de manera que se pueda efectuar un seguimiento de los mismos (...) una evaluación de la efectividad y eficacia del gasto (...) [y al desarrollo de] capacidades de control, pues un sistema de calidad de auditoría pública genera valor en forma de transparencia, eficacia y eficiencia de la gestión y gasto públicos”*<sup>8</sup>. No hay lugar a dudas, tanto por la experiencia en varios países de la región<sup>9</sup>, como por el instrumental operativo y metodológico, el SIGOB produce tales efectos sobre la gestión institucional; **una medición de los mismos puede ser mejor apreciada con una explícita “Teoría de Cambio” del Proyecto**, adecuada para evaluar un proyecto del impacto y calado de SIGOB.
2. **SIGOB-P.** Se recomienda para la segunda mitad del Proyecto, poner énfasis en los temas de sostenibilidad, para lo cual es necesario formular un **Plan de Sostenibilidad** con la Secretaría de Metas y demás entidades asociadas al proceso de modernización en el proyecto paraguas, donde se diseñen y ejecuten las acciones pertinentes para la institucionalización de los sistemas.
3. **PNUD-PANAMA.** Al respecto, se recomienda al PNUD Panamá y Regional, **apoyar los esfuerzos nacionales para la coordinación de los ODS que se llevan a cabo en este momento por parte del MIDES** con soporte del SIGOB, y promover una cooperación Sur-Sur e intrarregionales, relacionados con esta herramienta y

---

<sup>5</sup> Gobierno de Panamá, Organización de las Naciones Unidas, “Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá. 2016-2020”, Septiembre de 2015

<sup>6</sup> Gobierno de Panamá, Organización de las Naciones Unidas, “Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá. 2016-2020”, Septiembre de 2015

<sup>7</sup> Gobierno de la República de Panamá, *Plan Estratégico de Gobierno, 2015-2019*, “Un Solo País” Diciembre de 2014.

<sup>8</sup> Ibid, pg 121

<sup>9</sup> Ver Rodrigo González, “Informe de Evaluación de medio termino del Proyecto Regional SIGOB”, mayo de 2016

metodología de trabajo de los ODS, donde Panamá es un piloto de mucha importancia por el grado avance que tiene.

4. **GOBIERNO DE PANAMA.** Se requiere institucionalizar el funcionamiento de las entidades partícipes en el Proyecto Paraguas, dotándoles de un ámbito institucional adecuado, personal permanente de alto nivel, soporte legal y reglamentario para operar y compromiso de las autoridades para involucrarse en los procesos.
5. **GOBIERNO DE PANAMA** El criterio de varios de los entrevistados, es que se debería recomendar el uso de estos sistemas en toda la Administración Pública, de la mano de las entidades donde están operando y apoyada por la Presidencia de la República como líder del proceso de Modernización Institucional. Esta recomendación va dirigida fundamentalmente a la Administración Panameña.
6. **SIGOB-PANAMA.** La importancia para las autoridades de primer nivel en las instituciones, requiere incluir en la rendición de cuentas del SIGOB-Panamá, a las autoridades Ministeriales de contraparte.
7. **SIGOB REGIONAL.** La amplitud y profundidad de La red de entidades trabajando en cooperación puede ser una experiencia exitosa que puede ser documentada y difundida, tal como es requerida por la Oficina de Campo para efectos de ampliar su cobertura; por el momento, cabe mejorar los mecanismos de implementación como se sugiere más adelante y capitalizar los resultados alcanzado para fortalecer la cooperación del PNUD en esta materia.
8. **SIGOB-PANAMA.** La evaluación realizada, concluye que los recursos asignados al Proyecto, han sido utilizados de manera adecuada; sin embargo, para garantizar a implementación de los sistemas, se requiere realizar algunas actividades complementarias o extender algunos de los plazos de ejecución del proyecto, como los asignados a la capacitación, razón por la cual se debe incluir un rubro de “Imprevistos” o contemplar contratos complementarios que permitan cubrir costos derivados de actividades incrementadas a ser realizadas.
9. **GOBIERNO-PANAMA y SIGOB-PANAMA.** Por el lado de las instituciones, es necesario garantizar los recursos humanos y tecnológicos básicos solicitados por el SIGOB para la implementación de los sistemas y que constan en el PRODOC<sup>10</sup>, por lo que se recomienda para ello, que se inicien las implementaciones incorporando una fase inicial para fortalecer y disponer de ámbitos, recursos humanos adecuados, con las características solicitadas y en permanencia y con el compromiso sostenido de las máximas autoridades para apoyar los sistemas a ser implementados.
10. **SIGOB-PANAMA.** La legitimidad de un Gobierno frente a los ciudadanos, no pasa por la disposición de las herramientas de gestión con las que cuenta, pasa en buena medida por el mantenimiento de los compromisos adquiridos y el mantenimiento de la adhesión de gobernante y gobernados a los principios que motivaron esos acuerdos validados durante el lapso en el que ejerció el Poder. Los sistemas que implementa el SIGOB

---

<sup>10</sup> Ibid, PRODOC, sección VI, “Acuerdos para Gestión del proyecto”, pgs 11 y 12; y en el Anexo 2, pag 21, sección B de cada uno de los Módulos: *Requisitos necesarios antes, durante y después del ingreso del sistema ... SIGOB a la Institución*, pag. 22 y en especial en el “Perfil del Funcionario de apoyo sustantivo”, pag 23 en adelante en cada uno de los módulos descritos, Sección B.

contribuyen a la transparencia de la gestión gubernamental, al ejercicio del Estado de Derecho, la disminución de las desigualdades y la participación ciudadana, todo ello, porque los sistemas no hacen otra cosa que debelar las causas de las decisiones y resultados de las mismas. La recomendación que cabe, es, a mas de promover su fortalecimiento instrumental y operativo, **difundir en la ciudadanía y los Partidos Políticos su existencia institucional, abrir al uso masivo por internet de sus operaciones y fomentar el que existan procesos de “empalmes” adecuados entre Gobiernos entrantes y salientes,** que faciliten la continuidad de las obras en curso y estructuren la gestión de los nuevos compromisos gubernamentales.

11. **SIGOB-REGIONAL y SIGOB-PANAMA.** Los Problemas detectados en las Implementaciones y Capacitaciones, ocasionados por el nivel formación y compromiso de los recursos humanos, como por la alta rotación y permanencia de los mismos, esta requiriendo mejorar las metodologías actualmente en uso, por lo que se recomienda abrir la posibilidad de **contar con un sistema mejorado de capacitación por parte de equipo SIGOB, mas flexible, con grados de complejidad creciente, con mayor tiempo de soporte y con material y ayudas a los usuarios más adaptada al perfil de sus capacitados; y por otra parte, el que se exija el cumplimiento de los compromisos nacionales en materia de recursos humanos y tecnológicos para el arranque de los proyectos de implementación. Igualmente, es necesario que el SIGOB establezca un plan de trabajo con cada institución, que asigne el personal técnico necesario en número y horas de trabajo, acorde con las tareas a realizar y los recursos comprometidos por la institución.**
12. **SIGOB-PANAMA.** Es necesario que el SIGOB adopte una estrategia mas potente de presencia en Panamá, dada la importante Cartera de Proyectos institucionales en marcha y las potencialidades de expandir el Portafolio a otras Instituciones; en tal sentido, se recomienda **implementar una oficina permanente, con suficiente personal técnico que disponga de los tiempos necesarios para dar servicio a las Proyectos en curso, con habilidades pedagógicas, material didáctico y de consulta permanente y adecuado a las condiciones locales. Esta recomendación apunta a que el Proyecto pueda contar con una presencia a la altura de las demandas institucionales existentes y expresadas por los entrevistados.**
13. **PNUD-PANAMA.** Se recomienda al PNUD, **apoyar activamente la iniciativa Gubernamental de contar con su apoyo a través de la implementación de los sistemas de su Proyecto SIGOB;** revisando el UNDAF 2016 - 2020 y la TOC de Panamá, no vemos que el Proyecto SIGOB haya estado en el radar del Sistema, pero dada la realidad actual de su importante uso para la gestión gubernamental, orientada a la efectividad, transparencia, rendición de cuentas, coordinación interinstitucional y sostenibilidad de los planes estratégicos del Gobierno de Panamá, creemos necesario **otorgarle el espacio y apoyo que se ha ganado en su período de ejecución.**

## INFORME DE EVALUACIÓN

En julio de 2014 el Gobierno de Panamá solicitó al PNUD y al Sistema de Naciones Unidas, el apoyo para la ejecución del Plan de Gobierno 2014-2019. En este marco, se acordó la ejecución de un **“Programa de fortalecimiento de la gestión pública Panamá 2014 – 2016. PS 82181”**<sup>11</sup>, conocido como “Proyecto Paraguas”, a ser ejecutado con el apoyo técnico del Proyecto Regional SIGOB. El objetivo de ese programa es “fortalecer las capacidades institucionales de la Presidencia de la República, la Secretaría de Metas y varios Ministerios del Gobierno de Panamá”<sup>12</sup>. El programa de trabajo abarca también actividades en los proyectos **“Apoyo al Programa de Reformas del Ministerio de Gobierno” (PS 83709)**, **“Fortalecimiento Institucional para la gestión basada en resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá” (PS 92385)** y **“Fortalecimiento Institucional para la Rectoría de la Política Social” (PS 97268)**. Los ministerios y entidades que forman parte del Programa son: la Secretaria de Metas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y Aeronáutica Civil. Posteriormente, se incorporaron al programa de trabajo dos instituciones con sus respectivos Documentos de Proyecto: **91501 para la Autoridad Aeronautica Civil**; y **98555, para el Tribunal Administrativo Tributario**, que no hacen parte de la presente evaluación.

Habiéndose completado dos años de ejecución del programa, y para conocer sus resultados y efectos, la Oficina del PNUD en Panamá ha comisionado esta se Evaluación de Medio Término que cubre el período 2014 – 2016.

El informe de evaluación consta de cinco capítulos y varios anexos. El primer capítulo describe el diseño de la evaluación, detallando objetivos, enfoques y metodología del estudio. El segundo capítulo presenta el contexto de desarrollo y el diseño del programa de trabajo SIGOB en Panamá. El tercer capítulo ofrece una presentación de la evidencia recopilada de fuentes internas y externas al proyecto. El capítulo cuarto presenta la evaluación del programa de trabajo SIGOB en Panamá basada en evidencias de fuentes internas y externas, y usando criterios de evaluación. Ese mismo capítulo 4 incluye las conclusiones y lecciones aprendidas. El capítulo cinco presenta las recomendaciones de la evaluación. El documento también contiene un resumen ejecutivo del informe de evaluación, y una sección de anexos con información de apoyo que ha sido citada en el texto del documento.

---

<sup>11</sup> Programa de la naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Panamá, Documento de Proyecto, “Programa de fortalecimiento de la gestión pública Panamá 2014 – 2019. PS 82181”,

<sup>12</sup> Ibid, PRODOC

## 1. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

Los elementos de diseño de esta evaluación están contenidos en los TDR. A continuación se presentan los rasgos clave del diseño del proceso y la investigación de evaluación.

### 1.1. Propósito de la evaluación de medio término

Esta evaluación es parte del proceso rutinario de rendición de cuentas y aseguramiento de la calidad del PNUD. Esta evaluación de medio término se realiza con dos propósitos. Por un lado, como esta evaluación busca valorar los productos y resultados del Programa de Trabajo SIGOB-Panamá en relación a sus objetivos y sus contribuciones en el marco del Programa País acordado entre el PNUD y el Gobierno de Panamá. Por otro lado, esta evaluación busca identificar áreas de oportunidad para mejorar el Programa de trabajo SIGOB-Panamá en materia de resultados y contribuciones a los objetivos del PNUD (*outcome 2 del Plan Estratégico de PNUD*). En particular, la evaluación busca responder ¿qué se debe seguir haciendo? ¿Qué se debe dejar de hacer? ¿Qué se puede cambiar? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas?

### 1.2. Objetivos y alcance de la evaluación de medio término

Esta evaluación identificará los productos obtenidos y las contribuciones a los resultados a nivel de efecto del proyecto (*outcomes*) así como identificar los cambios positivos o negativos producidos a lo largo del mismo, incluyendo posibles resultados inesperados. La evaluación también buscará identificar las principales lecciones aprendidas y mejores prácticas.

La evaluación abarca el período 2014-2016, y se enfoca en una selección de las implementaciones realizadas durante el periodo en evaluación<sup>13</sup>; en cuatro instituciones (Secretaría de Metas, Ministerio de Relaciones Exteriores MINREX, Ministerio de Gobierno MINGOB, y Ministerio de Economía y Finanzas), y en estas, las implementaciones de cuatro módulos PNUD-SIGOB (Sistema de Metas, Centro de Gestión, Transparencia Documental TRANSDOC y Trámite Regular Estructurado TRE) que comprenden el 70% de todos los módulos que han sido instalados.

El objetivo general es evaluar los resultados alcanzados, las contribuciones a los objetivos del MANUD/CPD, las contribuciones a los objetivos del PNUD y valorar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del proyecto. La evaluación de medio término comprende el análisis del cumplimiento de las metas y objetivos contenidos en el documento de proyecto; el análisis de los factores contextuales que han gravitado en el proyecto; y el análisis de potenciales asociaciones con actores y recursos institucionales que puedan contribuir al propósito del los proyecto (sistemas, normativas y otros).

La evaluación cubre el período 2014 -2016, en cuyo lapso se desea evaluar si las actividades y productos programados se han realizado; si las entidades receptoras de la asistencia técnica de SIGOB se han apropiado de los instrumentos y metodologías de trabajo de los sistemas; si estas entidades han desarrollado capacidades para hacer sostenibles los productos y sistemas de información y gestión; y, si las instituciones han incorporado en sus actividades sustantivas, principios de inclusión, el enfoque de género y

---

<sup>13</sup> IBID, Cap III, pg 4

el empoderamiento de la mujer.

### 1.3. Cuestiones claves tratadas

La evaluación se propone identificar en el análisis de la experiencia del proyecto ¿qué se debe seguir haciendo? ¿qué se debe dejar de hacer? ¿qué se puede cambiar?; y por otro lado, identificar las lecciones aprendidas durante los dos años de implementación y operación de los sistemas.

La evaluación valora, entre otros aspectos que se detallan a continuación, los siguientes criterios:

1. la relevancia del proyecto;
2. la eficacia y la eficiencia con la que se han utilizado los recursos;
3. la sostenibilidad de los resultados de las intervenciones en las instituciones;
4. el impacto para medir los cambios en el desarrollo humano, la igualdad de género y en el bienestar de las personas.
5. el valor agregado de SIGOB a las capacidades de gestión de las instituciones en donde el proyecto ha realizado implementaciones;
6. el valor agregado del proyecto al Gobierno de Panamá;
7. el valor agregado del proyecto a la labor de la Oficina del PNUD en Panamá;
8. el valor agregado de la adopción de módulos SIGOB para el mejoramiento de la gestión pública en Panamá, en particular el módulo METAS para gestión de prioridades, el módulo CENTRO DE GESTION para gestión de oficinas de alta dirección, el módulo SIGOB TRANSDOC para la gestión de correspondencia y archivos, y el módulo TRE para la gestión de trámites.

Estos criterios (pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto del proyecto) constituyen la guía de análisis de los resultados y efectos producidos por el Proyecto y sus intervenciones y permitirán identificar a través de una serie de preguntas que se detallan a continuación, el grado en que se han venido cumpliendo los objetivos del Proyecto, aquellos buscados por el Gobierno de Panamá así como aquellos que el PNUD.

### 1.4. Enfoque y metodología de la evaluación de medio término

En base a estos criterios de evaluación, se han formulado un conjunto de preguntas, indicadores de desempeño, fuentes de datos, enfoque y diseño, métodos de muestreo, métodos e instrumentos de recolección de datos y métodos de análisis de datos. Un detalle de los criterios y las preguntas propuestas, constan en la matriz de evaluación (ver Anexo 2) y recojen en su totalidad las propuestas del capítulo IV de los TDRs de esta evaluación.

Una dimensión especial de esta evaluación de medio término es que el Programa de trabajo SIGOB-Panamá se basa en la implementación de módulos o productos de conocimiento que ha desarrollado el Proyecto Regional SIGOB. Por tanto, la evaluación incluye una breve descripción de los módulos e intenta identificar cómo los módulos que están siendo implementados en Panamá permiten lograr los objetivos y el alcance propuesto. En particular es de interés “que los módulos poseen los atributos metodológicos, tecnológicos y operativos necesarios y suficientes para obtener los resultados esperados; que las implementaciones se han llevado a cabo de forma que promueven cambios sostenibles en el tiempo, que las contrapartes adoptan esas intervenciones como suyas; y finalmente que esos cambios contribuyen a mejorar las condiciones de gobernabilidad y capacidad de

**Figura 1: Proceso lógico de diseño de la evaluación**



Para alcanzar los objetivos de la evaluación, se analizarán el **logro de resultados de medio término, pertinencia, eficacia, eficiencia, modelo de gestión, sostenibilidad y desempeño**. La sección de hallazgos y conclusiones está organizada en secciones de acuerdo a esos criterios de evaluación.

### 1.5. Fuentes de información

Para evaluar como corresponde el Programa de trabajo SIGOB-Panamá, se usan una variedad de fuentes de información, cualitativas y cuantitativas, que permiten verificar las actividades realizadas y apreciar las perspectivas de distintos actores alrededor del Programa de Trabajo. La evaluación tiene como fuentes primarias de información las siguientes:

1. Reportes anuales y otros informes internos de rendición de cuentas preparados por el equipo del proyecto;
2. Entrevistas en PNUD sobre contexto, propósito y levantamiento de información con la gerencia de la Oficina PNUD en Panamá, oficiales de programa y miembros del equipo SIGOB involucrados en la implementación del Programa de Trabajo SIGOB-Panamá.
3. Entrevistas individuales a actores clave las entrevistas con actores clave para identificar opiniones y perspectivas sobre el proceso de implementación, los logros institucionales, los retos y oportunidades. Se dio prioridad a entender las perspectivas de las autoridades de las instituciones. Los TDR incluían un primer listado de personas a entrevistar que se ajustó por motivos de tiempo y conveniencia.
4. Taller con funcionarios públicos con responsabilidades la operación de los módulos para identificar el grado de absorción institucional de los sistemas por las entidades beneficiarias y su sostenibilidad. Estos talleres se realizaron en la segunda misión a Panamá, una vez que ya se habían mapeados los avances del Programa de Trabajo y las perspectivas de las autoridades institucionales.

El listado completo de las personas que se entrevistaron y participaron en los talleres está disponible en el Anexo 6. La figura 2 presenta esquemáticamente las distintas fuentes de información.

**Figura 2: Fuentes de información**



#### 4.1. Limitaciones de la evaluación de medio término

Existen varias limitaciones a esta evaluación que es importante tener en cuenta. Primero, el Programa de Trabajo SIGOB-Panamá incluye un portafolio grande de actividades y el tiempo efectivo para la investigación de evaluación fue corto. Segundo, la fuente principal de información para la investigación de evaluación fueron la entrevistas con actores clave, lo cual imprime sesgos inevitables. Tercero, las actividades que se están evaluando son las del período 2014-2016, pero los efectos de las implementaciones suelen madurar en tiempos mas largos, es decir que una evaluación de medio término es por definición parcial.

## 2. EL CONTEXTO DE DESARROLLO Y EL DISEÑO DEL PROGRAMA DE TRABAJO SIGOB-PANAMA

Panamá es un país de desarrollo humano alto que ha tenido un crecimiento económico sostenido en la última década<sup>14</sup>. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Panamá era 0,765 en 2013, lo que le ubicaba en el puesto 59 entre 187 países, uno de los más altos en América Latina (sólo después de Chile, Argentina y Uruguay). La actividad económica es robusta, fundamentalmente en los modernos sectores de servicios (transporte, financieros, comercio) y construcción. Las perspectivas de crecimiento incluyendo factores de inversión directa y gasto público presenta pronósticos favorables para el corto y medio plazo. El panorama económico del Plan Estratégico de Desarrollo de Panamá detalla estos escenarios:

*“desde el año 2000 hasta el presente Panamá ha logrado un crecimiento económico sin precedentes, una significativa reducción de la tasa de desempleo, y el mantenimiento de una tasa de inflación relativamente baja. El promedio anual de crecimiento fue de 7.1%, la tasa de desempleo pasó de 13.5% a 4.8%, y la tasa de inflación promedió 3.1%. Si se consideran las evaluaciones del Banco Mundial, el porcentaje de la población pobre se habría reducido durante la última década del 37% al 27.4%, aproximadamente. La Formación Bruta de Capital (FBC) ha sido el motor principal del crecimiento en el gran ciclo de expansión de los últimos años; la FBC ha sido el principal componente dinamizador de la Demanda Agregada, y por tanto del crecimiento económico reciente de Panamá: entre el año 2007 y el 2012 el PIB a precios constantes se incremento en un 55.2% (año base 1996), en tanto que la FBC lo hizo en un 107.6%. El comportamiento del Consumo resultó menos expansivo: el Consumo Total creció en dicho período un 38%, resultado de un incremento del 39% en el Consumo Privado y del 34% en el Consumo Público”.*<sup>15</sup>

Panamá presenta importantes desigualdades en la distribución de la riqueza y en la generación del crecimiento económico. Su modelo económico tiene baja diversificación, con inversiones intensivas en capital (poco empleo de calidad), tecnologías sólo aplicadas a sectores modernos de servicios y manteniendo un importante sector informal donde el incentivo a la calificación es menor. Para algunos grupos de población como indígenas, jóvenes y mujeres, existe un déficit de empleo productivo y acceso a medios de vida dignos, lo cual conduce a su exclusión socio-económica.

En temas de gobernabilidad, aunque con un proceso político estable, Panamá ha tenido altibajos en el desarrollo institucional y se considera que la instituciones no están a la par de los índices económicos del país en ambitos de efectividad, transparencia, y participación ciudadana. Se considera que en Panamá existe un problema de confianza en las instituciones, debido a brechas entre las expectativas de los ciudadanos y los logros de las políticas de desarrollo, alimentada por la falta de información pública y las limitaciones de

---

respuesta de las instituciones a las expectativas de los ciudadanos”<sup>14</sup>. El proceso lógico de la evaluación se describe en la Figura 1 y toma como referencia los manuales que para el efecto tiene el PNUD<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Esta sección está basada en el documento Teoría de Cambio del CPD 2016-2020 producido por la Oficina del PNUD en Panamá

<sup>15</sup> PED, *Panama Un Solo Pais*, pag 22

acceso a la existente.

En las elecciones generales de mayo de 2014 se eligieron 1.648 cargos de elección popular, incluyendo Presidente y Vicepresidente de la República, 20 diputados al Parlamento Centroamericano, 71 diputados a la Asamblea Nacional, 77 alcaldes, 648 representantes de corregimiento y 7 concejales, todos con sus respectivos suplentes.

A partir de la toma de posesión del Presidente Juan Carlos Varela en julio de 2014, se inician las gestiones para contar con el apoyo del PNUD en la ejecución del Plan de Gobierno 2014-2019. Como parte de ese apoyo, se busca incorporar los instrumentos metodológicos del Proyecto Regional PNUD-SIGOB para ayudar al ordenamiento de la gestión en el ámbito de la Presidente y de varios Ministerios con roles clave en el cumplimiento del Plan de Gobierno que había sido la plataforma electoral.

## 2.1. Concepto y contrapartes del Programa de Trabajo SIGOB-Panamá

El Programa de Trabajo SIGOB-Panamá es un grupo de iniciativas diseñadas por PNUD-Panamá para dar respuesta a la solicitud del Gobierno de Panamá y con el apoyo técnico del Proyecto Regional SIGOB. En agosto de 2014 se acordó el **“Programa de fortalecimiento de la gestión pública Panamá 2014 – 2019. PS 82181”**<sup>16</sup>, conocido como “Proyecto Paraguas”. El objetivo de ese programa es “fortalecer las capacidades institucionales de la Presidencia de la República, la Secretaría de Metas y varios Ministerios del Gobierno de Panamá”<sup>17</sup> que incluyen el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Desarrollo Social, y la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. El Programa de Trabajo SIGOB-Panamá también incluye actividades en los proyectos **“Apoyo al Programa de Reformas del Ministerio de Gobierno” (PS 83709)**, **“Fortalecimiento Institucional para la gestión basada en resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá” (PS 92385)** y **“Fortalecimiento Institucional para la Rectoría de la Política Social” (PS 97268)**. Posteriormente, se incorporaron al programa de trabajo dos instituciones con sus respectivos Documentos de Proyecto: **91501 para la Autoridad Aeronautica Civil**; y **98555, para el Tribunal Administrativo Tributario**, que no hacen parte de la presente evaluación.

Aunque el Programa de Trabajo está distribuido en varios proyectos, es el proyecto paraguas (PS 82181) el que articula el propósito y los objetivos del programa de trabajo. Se estipula que el objetivo general es apoyar al Gobierno en la modernización de varios ámbitos de la alta dirección del Estado. Conforme consta en el Plan Estratégico de Gobierno<sup>18</sup>, se concibe este proceso de modernización como un mejoramiento en la “calidad de los Instituciones”<sup>19</sup>. Es importante destacar que el documento de proyecto suscrito muestra el interés y la urgencia con la que el Gobierno busca emprender un proceso de reforma que le permita apoyar la gestión de sus programas estratégicos y de los programas que se conocerán como “Metas Presidenciales”.

Un antecedente importante en esta alianza entre el PNUD y el nuevo gobierno de Panamá

---

<sup>16</sup> Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Panamá, Documento de Proyecto, “Programa de fortalecimiento de la gestión pública Panamá 2014 – 2019. PS 82181”,

<sup>17</sup> Ibid, PRODOC

<sup>18</sup> Gobierno de la República de Panamá, *Plan Estratégico de Gobierno, 2015-2019, “Un Solo País” Diciembre de 2014*

<sup>19</sup> 5.8 Gobierno y Desarrollo: Hacia una Gestión Moderna del Sector Público de Panamá, pg 118

fue el apoyo técnico al proceso de transición entre mandatos que se realizó con el equipo PNUD-SIGOB usando la metodología de Empalme. Ese trabajo se enfoca en organizar el proceso de entrega de la administración saliente a la entrante y apoyar el despliegue rápido de nuevas prioridades en la administración pública.

El socio estratégico principal del programa (contraparte) es el Ministerio de la Presidencia (Secretaría de Metas), y en las áreas específicas de implementación el resto de los socios estratégicos son el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Desarrollo Social; y en proceso de incorporación, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, y el Consejo de Concertación para el Desarrollo como referente externo.

## 2.2. Efectos, indicadores y productos del Programa de Trabajo

El Programa de Trabajo SIGOB-Panamá es un componente del Plan de Acción del Programa País CPD por sus siglas en inglés) que fue acordado por el PNUD con el Gobierno de Panamá para 2011-2015 (CPD vigente en el momento del diseño del Programa de Trabajo) y después para 2016-2020 (CPD en curso). Sin embargo, como parte de las actividades del PNUD, el Programa de Trabajo también contribuye a los resultados del Plan Estratégico (2014-2017) sobre el que el PNUD rinde cuenta ante su Junta Directiva.

**Efecto esperado del plan de acción de programa de país:** 4.1: “Panamá habrá logrado en el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales un incremento de las capacidades para formular, gestionar y evaluar con eficacia, transparencia e integralidad, sus políticas públicas orientadas al desarrollo humano”.

**Indicador de efecto del plan de acción de programa de país:** 4.6. El Programa apoyará esfuerzos del Gobierno Nacional en la promoción de la gobernabilidad democrática, a través de procesos de modernización y reforma de los poderes del estado que faciliten la formulación, gestión y seguimiento de las políticas públicas orientadas a la promoción del desarrollo humano.

### **Área Resultado Clave (Plan Estratégico PNUD 2014-2017):**

Resultado 2: Satisfacción de las expectativas de los ciudadanos respecto de la participación, desarrollo, estado de derecho y responsabilidad con sistemas más sólidos de gobernabilidad democrática

De acuerdo con el marco de resultados del Proyecto Paraguas PS82181 (ver completo en Anexo 1), los productos esperados de Programa de Trabajo son el fortalecimiento de capacidad en cada una de las instituciones socias. El marco de resultados está estructurado de forma que cada producto corresponde a una institución. El efecto que se busca es la modernización de la gestión administrativa y operativa de cada una de las instituciones socias en el Programa de Trabajo SIGOB-Panamá

En 2015 el documento de proyecto se modificó en a través de una Revisión Sustantiva<sup>20</sup> en la que se tomaron las siguientes resoluciones:

- En relación al Ministerio de Relaciones Exteriores, se dejará de desarrollar el producto 2.4 Asesoramiento en el Plan Estratégico MINREX y se incorpora los productos de SIMAT y TRANSDOC.

<sup>20</sup> PNUD, Revisión Sustantiva 1, .....

- Incluir un producto Adicional 6: Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT).
- Incluir actividades adicionales en el producto 4. Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión del Ministerio de Economía y Finanzas (Proyecto 91431)

El monto total del proyecto paraguas es de USD.1.493.343,00.

El Programa de Trabajo SIGOB-Panamá comprende trabajos con 8 instituciones en 25 implementaciones de 7 módulos y desarrollo ad-hoc. Del total, 23 implementaciones en 6 instituciones están sujetas a la evaluación.

**Figura 3: Actividades 2014-16, Instituciones y módulos**

PROYECTOS UNDP-SIGOB EN PANAMA 2014 -2016									
PROYECTO	INSTITUCIÓN	MÓDULOS							
		METAS	CENTRO GESTIÓN	TRANSDOC	TRE	ACOM	SIMAT	AGINTER	AD-HOC
PARAGUAS PS82181	Presidencia de la República	*				*			
	Ministerio de Relaciones Exteriores	*	*	*	*		*	*	*
	Ministerio de Gobierno	*		*	*	*			
	Ministerio de Economía y Finanzas	*	*	*	*				*
	Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación	*							
PS91501	Autoridad de Aeronáutica Civil	*		*	*				*
PS98555	Tribunal Administrativo Tributario	*							
ND	Poder Judicial								*

### 2.3. El Proyecto Regional SIGOB y su portafolio de módulos<sup>21</sup>

El Proyecto Regional SIGOB<sup>22</sup> del PNUD es parte del Programa Regional para América Latina y el Caribe y está dirigido a fortalecer capacidades de gestión en las instituciones públicas para dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos. El proyecto funciona como una unidad de producción de conocimientos e innovación que ofrece asistencia técnica a instituciones públicas, especialmente aquellas con funciones centrales de gobierno como las oficinas de la Presidencia, los Ministerios de la Presidencia y los Ministerios de Planificación, entre otras, y a nuevos equipos de Gobierno.

Con su foco en fortalecimiento de las capacidades de la alta dirección, SIGOB se ubica en

<sup>21</sup> PNUD-SIGOB, Características de los sistemas SIGOB julio 2015

<sup>22</sup> SIGOB es el acrónimo de “sistemas para la gobernabilidad”. Este y todos los acrónimos que se usan en el documento están listados en los anexos.

el área programática de gobernabilidad democrática, sin embargo, los métodos y herramientas SIGOB apoyan la implementación de políticas públicas en una variedad de campos de desarrollo (políticas y programas sociales, de inversión pública, seguridad, justicia, ambiente, entre otros).

La modalidad de trabajo del Proyecto Regional SIGOB es la de un equipo regional que ejecuta PNI simultáneos en varios países. Este modelo de trabajo ha permitido acumular SIGOB extensa experiencia en temas sustantivos de gestión pública y en estrategias de implementación de cambio en instituciones pública. El Proyecto Regional a su vez sirve de canal de difusión de innovación entre instituciones de distintos sectores y entre países de la región.

En el PNUD, SIGOB ha sido pionero en la sistematización de conocimiento en la forma de productos de desarrollo (módulos) que combinan enfoques, métodos, procedimientos, herramientas informáticas y metodologías de implementación. Estos productos de conocimiento no existen en la forma de un informe o de un manual, sino en la forma de procedimientos y herramientas de informática. El portafolio de productos permite acelerar los tiempos de diseño de nuevas intervenciones, acelerar los tiempos de implementación y potenciar la difusión de experiencias entre instituciones, sectores y países.

<p><b>Sistema de Metas:</b> Es una metodología orientada a la programación y gestión de las metas prioritarias del Presidente/a o del gobierno, y al mismo tiempo un procedimiento para alinear los recursos públicos presupuestarios, normativos, políticos y comunicacionales para el logro de los resultados que se desean. Específicamente, permite mejorar la cadena de decisiones que movilizan los recursos públicos en beneficio del cumplimiento de las metas, facilita la transparencia de las interacciones internas y la rendición de</p>	<p><b>Sistema Centro de Gestión o Agenda del Jefe de Gobierno</b><sup>23</sup>: SIGOB implementa un centro de gestión para el líder público que busca: a./ vincular la agenda estratégica de gobierno o sectorial con su agenda cotidiana como Jefe de Gobierno; b./ mejorar la programación y gestión esta agenda, considerando los aspectos sustantivos y logísticos de cada evento, c./ mejorar la programación, gestión y control de sus instrucciones; y d./ transparentar su actuación.</p>	<p><b>Sistema de Transparencia Documental:</b> Es un sistema de gestión de la documentación oficial que tiene como objetivos: a./ la eficiencia en la gestión y la aplicación de políticas de papel “cero”; b./ simplificar los procesos de trabajo en la gestión de documentos; c./ la transparencia interna en la gestión y la rendición de cuentas al ciudadano.</p>	<p><b>Sistema de Trámite Regular Estructurado:</b> Sistema de trabajo que tiene como objetivos agilizar, simplificar procesos técnicos, jurídicos y administrativos, y transparentar los servicios públicos que tienen una alta demanda e interacción con el ciudadano</p>
---	---	---	--

<sup>23</sup> Entiéndase Presidente de la República, Ministro o Secretario de Estado, Gobernador, Alcalde, Presidente de la Corte Suprema, Director de agencia pública especializada, etc.

cuentas.			
<b>Sistema de acción comunicacional (ACOM)</b> para generar conceptos alrededor de la obra pública, aprovechando su construcción o utilización para generar valores democráticos y de convivencia;	<b>Sistema de monitoreo de actores y temas de interés SIMAT</b> que tiene como producto un <i>clipping</i> , además del análisis de la favorabilidad con la cual los medios construyen a actores y temas de interés del gobierno, a fin de facilitar los ajustes a la estrategia comunicacional.	<b>Gestión de Agendas Inter-institucionales AGINTER:</b> Método e instrumento que permiten una alta sinergia entre las principales actividades de los Ministros.	<b>Empalme de gobierno.</b> Método de soporte entre el equipo de gobierno entrante y la institución del ejecutivo, a fin de empalmar el programa de gobierno con las acciones institucionales en curso.

El portafolio de módulos SIGOB incluye métodos para gestión de metas (gerencia por resultados), gestión de agendas, sistemas de correspondencia y archivos oficiales, gestión de trámites y procesos regulares, y otros, que se pueden usar en una variedad de contextos institucionales. En 2014, el Proyecto Regional SIGOB tenía disponibles 13 módulos o productos de desarrollo que se presentan a continuación<sup>24</sup>, en el Programa de Trabajo SIGOB-Panamá han usado 7 de esos módulos.

Para adentrarse en los aspectos sustantivos de la evaluación es importante tener nociones básicas de los módulos SIGOB. La figura 4 muestra una gráfica del portafolio de módulos y la figura 5 muestra el detalle de los módulos que se mencionan en esta evaluación. Más información disponible en [www.sigob.org](http://www.sigob.org)

<sup>24</sup> PNUD-SIGOB, Características de los sistemas SIGOB julio 2015

**Figura 4: Portafolio de módulos SIGOB**



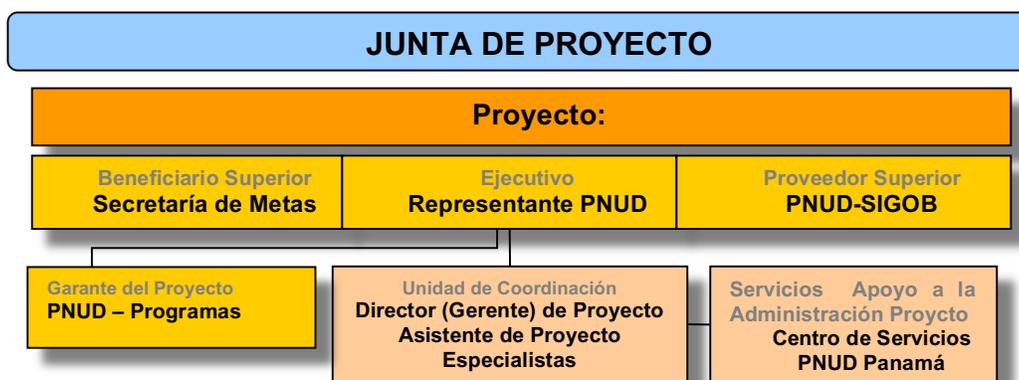
#### 2.4. Arreglos de gestión del Programa de Trabajo SIGOB-Panamá

Para el Programa de Trabajo SIGOB-Panamá, el documento del proyecto paraguas contempla una Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) que debe ser la responsable directa de la operación y mantenimiento del proyecto. Según los acuerdos suscritos en el PRODOC, el PNUD contratará a un Director de Proyecto (Gerente) y a un equipo de apoyo, quienes, en coordinación con el proyecto regional PNUD-SIGOB<sup>25</sup>, estará en capacidad de ejecutar las actividades cotidianas del proyecto. El Director del Proyecto es responsable por la gestión diaria y la toma de decisiones en el ámbito de ejecución del proyecto. La principal responsabilidad del Director del Proyecto es garantizar tanto los productos del Proyecto como los resultados esperados en el mismo, de acuerdo con las normas de calidad definidas y dentro de los límites de tiempo y costo. El PNUD es responsable del proceso de selección del personal de la Unidad Coordinadora del Proyecto. La UCP será responsable del manejo y gestión de las operaciones diarias del Proyecto como también de la

<sup>25</sup> El Proyecto Regional tiene su sede en Asunción, Paraguay. El Proyecto Regional SIGOB cuenta con un equipo de trabajo regular de más de 30 personas, bajo distintas modalidades de contratación, en varios tipos de funciones y basados en distintas ciudades

planificación, implementación y supervisión de las acciones del proyecto y se apoyará en el PNUD para los aspectos financieros y procesos de adquisiciones.

**Figura 6: Unidad Coordinadora del Proyecto**



Este equipo de trabajo asignado al Proyecto, tanto el que proviene del UNDP-SIGOB, como de la instituciones receptoras, debe asegurar la implantación y operación de los módulos y permitir el normal funcionamiento de los sistemas de gestión e información; cualquier falla en estos procesos, atenta a la efectividad y sostenibilidad de los mismos, aspectos que los señalamos por las consecuencias que estos problemas pueden suscitar.

### 3. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

Este capítulo presenta los principales hallazgos y conclusiones de la evaluación, los logros cuantitativos y cualitativos alcanzados por el S-P en el período 2014-16 y los resultados del análisis de evaluación con relación a los cinco criterios: pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, modelo de gestión y desempeño. Para ello haremos una exposición inicial de los principales resultados y logros; y de acuerdo a lo delineado en la Matriz de Evaluación, un detalle de las cuestiones más relevantes del Proyecto en torno a esos cinco criterios.

Una aclaración importante, manifiesta en los documentos del SIGOB, tiene que ver con el hecho de que sus sistemas y metodologías son un soporte a los centros de decisión gubernamental, cuyas funciones son asegurar la gobernabilidad democrática del Estado y el cumplimiento de los planes, metas y programas de gobierno, más no su diseño y resultados. La efectividad de esos planes, es una combinación de la viabilidad técnica, política y económica, así como de las capacidades institucionales para implementarlos. En tal sentido el Proyecto SIGOB tiene una función instrumental de gran importancia, más no asegura los fines sino presta apoyo a la gestión de las políticas, programas y proyectos públicos en los ámbitos en los que opera.

#### 3.1. Logros a medio término

**El análisis de evaluación muestra que el avance a medio término del Proyecto Regional SIGOB ha logrado las metas definidas en el Marco de Resultados y Recursos y que el proyecto está en condiciones para completar las metas trazadas para diciembre de 2017.** En algunos rubros, por ejemplo número de nuevas implementaciones en América Latina, nuevas metodologías (innovación), y actividades fuera de la región, ya se han alcanzado las metas establecidas para el período de 4 años. En general se espera que el proyecto supere con creces las metas a 2017.

El análisis de los proyectos en marcha, comprende un portafolio de 8 Instituciones y 25 módulos que están siendo implementados y en operación; en el marco del proyecto se implementaron 7 sistemas que fortalecen la efectividad en la programación y seguimiento de metas; 2 sistemas de apoyo a la gestión de los ámbitos de dirección, 3 sistemas que mejoran la transparencia de documentos y 4 de procesos; 2 sistemas para fomentar la interacción con la población y los medios; 1 para apoyo a la agenda internacional de la cancillería y 4 para el apoyo de procesos ad-hoc de las instituciones (Ver Figura 4).

La revisión de los informes de progreso del Proyecto SIGOB-Panamá reflejan que las actividades se han cumplido al 100%, unas en el 2015, otras en el 2016 (Ver Anexo 3). Podemos decir que el proyecto ha cumplido con las metas previstas en los 13 indicadores).

#### 3.2. Resultados del Proyecto

- **El Proyecto en términos de sus resultados** tiene una alta cobertura directa de 8 instituciones intervenidas y 25 módulos. Hasta la fecha de esta evaluación se han implementado el 100% de las metas previstas, como puede observarse en los POAs 2015 y 2016.
- En 7 de las Instituciones receptoras, se han implementado los sistemas control y gestión de las Metas de prioridad Presidencial y Ministerial; en 4 de estas, los sistemas

para transparentar y agilizar toda la tramitología y el flujo de la documentación o correspondencia oficial que ingresa, y que circula al interior y/o exterior de las instituciones y los sistemas de tramites para la gestión de compras, TRANSDOC y TRE; en dos entidades, los sistemas para gestionar e incorporar la Estrategia de Gobierno a la Agenda Operacional de los titulares de las instituciones; y, en tres los sistemas para estructurar y dar seguimiento a una Estrategia Comunicacional a través de mecanismos sistémicos y en función del posicionamiento de los conceptos del gobierno en la ciudadanía.

- En lo que concierne al Sistema de Metas de la Presidencia, está estructurado alrededor de 3 categorías de Metas:

1. **Metas Emblemáticas** de Gobierno: 64 metas;
2. **Metas Prioritarias** plasmadas en el Sistema de Metas:
  01. Sanidad básica 100/0
  02. Sistema único de salud pública
  03. Viviendas dignas y renovación urbana
  04. Derecho a una educación de calidad
  05. Mejoramiento del sistema de transporte público
  06. Infraestructura vial
  07. Derecho a la cultura y el deporte
  08. Subsidios a sectores vulnerables
  09. Reforma a la organización del Estado
  10. Mejorar la calidad de vida
  11. Energía limpia, barata y eficaz
  12. Prevención, control y sanción del delito
  13. Barrios seguros
  14. Panamá, Capital de las Américas
  15. Turismo con visión de Estado
  16. Reforma integral del sector ambiental y participación ciudadana
3. **Metas Institucionales:** alrededor de 2.000 proyectos involucrados en las metas; todas estas metas reportan a la Secretaría de Metas de la Presidencia y las dos primeras Categorías (Emblemáticas y Prioritarias) son Gestionadas desde este ámbito.

En las entrevistas realizadas se ha receptado el alto interés por el mantenimiento y expansión de los sistemas implementados, la importancia del enlace con el Sistema de Metas de la Presidencia, la cultura institucional que se ha generado con la metodología aportada por el SIGOB y la preocupación consecuente de que una herramienta y métodos de trabajo tan importantes para la coordinación de la gestión, la efectividad y transparencia del accionar público pueda y deba ser sostenible. Cabe mencionar, que los nuevos sistemas implementados, han podido beneficiarse de algunos insumos de módulos implementados en 2005, en particular en la Presidencia de la República (Centro de Gestión del Presidente y Correspondencia del Despacho que vienen del 2005), de recursos humanos y técnicos formados entonces que han sido reincorporados, lo que muestra que en cualquiera de los casos, hay resultados perdurables.

El contenido sustantivo de esta asistencia técnica, muestra la importancia de las intervenciones del Sistema de Metas, tanto por su amplitud, como por el su carácter de Prioridad Presidencial, con lo cual se ha logrado que *el Gobierno Nacional "haya*

*incrementado las capacidades para formular, gestionar y evaluar con eficacia, transparencia e integralidad, sus políticas públicas orientadas al desarrollo humano*<sup>26</sup>.

Los sistemas TRANSDOC y TRE, se han implementado con elevado éxito y en las instituciones donde están operando se han ido progresivamente incorporando áreas administrativas vinculadas a los procesos internos. La expectativa existente es poder salir a la consulta de usuarios via internet por un lado y por otro, incorporar la firma electrónica a la gestión documental<sup>27</sup>.

Los resultados alcanzado en este esfuerzo modernizador y reforma de la institucionalidad del estado, favorece las políticas trazadas por el Gobierno Nacional y las *“expectativas de los ciudadanos respecto de la participación, desarrollo, estado de derecho y responsabilidad con sistemas más sólidos de gobernanza democrática”*.

Un detalle de los resultados obtenidos en términos de los indicadores de gestión alcanzados hasta estos días, consta el Anexo 4:

La amplitud y profundidad del trabajo realizado por el SIGOB-Panamá, impresionante por si mismo, merece un análisis mas detallado, razón de la Matriz de Evaluación que nos permitira conocer los criterios con los que este Proyecto puede ser valorado y que se presentan a continuación.

### 3.3. Pertinencia

La evaluación realizada ha podido establecer la relevancia del Proyecto SIGOB-Panamá, como ya le hemos expresado mas arriba. Este criterio ha sido emitido por todos los interlocutores del proyecto entrevistados, desde las instituciones beneficiarias, hasta la Oficina de Campo del PNUD. Se destaca la relevancia como apoyo a la gestión gubernamental en términos de organización, procesos y resultados; se ha incorporado a las instituciones receptoras una metodología de trabajo común que les permite apoyar las gestión de los programas de gobierno, disponiendo de una herramienta compartida y transparente para todos los funcionarios que comparten tareas en el sistema de metas o que manejan documentos en el modulo TRANSDOC, o en los procesos de compras y tramites a los que el TRE da soporte.

Las preguntas realizadas a los entrevistados, identificar *“la congruencia entre el proyecto y la realidad de las prioridades nacionales y las necesidades de los beneficiarios a quienes sirve el proyecto (proyecto-realidad); la alineación del proyecto y su teoría de cambio a las prioridades del plan corporativo del PNUD vigente; y finalmente, conocer en qué medida el PNUD fue capaz de responder de manera receptiva a prioridades de desarrollo cambiante y emergentes (receptividad)”*.

### Hallazgos

1. *¿En qué medida la iniciativa da respuesta al interés del gobierno de Panamá en el mejoramiento de la gestión pública en distintos ámbitos institucionales?.* El Proyecto

---

<sup>26</sup> Efecto esperado en el MANUD

<sup>27</sup> Área Resultado Clave (Plan Estratégico PNUD 2014-2017): *Resultado 1.*

paraguas ha sido concebido precisamente para eso, para fortalecer las capacidades de varias entidades relacionadas con los planes estratégicos del Gobierno del Presidente Varela: El Sistema de Metas de lo Presidencia se encuentra al momento gestionando 2.672 metas y enlaza a 48 instituciones del sector público. Estos datos muestran por si solo la amplitud de la gestión soportada por el SOGOB-Panamá y la congruencia del apoyo ofrecido con los requerimientos del Gobierno Panameño que dieron origen a la demanda de cooperación del PNUD-SIGOB.

De la misma forma, en las demás Instituciones, los indicadores de gestión son muy elocuentes en cuanto al soporte a los procesos sustantivos que estas Instituciones realizan en sus ámbitos de gestión. Un detalle de la gestión realizada, consta en el Anexo 4 y muestra el grado de penetración y receptividad que ha tenido el proyecto.

Pero lo relevante ha sido el proceso real de gestación del Proyecto, las autoridades de Gobierno, particularmente la Sra. Vicepresidenta, motivaron y movilizaron los recursos para llevar a cabo el Proyecto; concibieron que la implementación del Programa Estratégico de Gobierno, requería un mecanismo efectivo y eficiente para su ejecución, monitoreo y rendición de cuentas, la experiencia tenida en el “Empalme”, fue un antecedente importante para ello, así como el conocimiento de los resultados del SIGOB en otros países de la Región. Haber seleccionado al Proyecto SIGOB del PNUD para ser el soporte de este proceso de modernización es una apuesta muy importante para el Gobierno Panameño, razón por la cual su éxito es un tema central en la acción gubernamental, de ahí que se ha observado un elevado interés por su implementación y sostenibilidad.

2. *¿En qué medida la iniciativa está en línea con el mandato de PNUD, la nueva estrategia corporativa, y las necesidades de los ciudadanos?.* Los indicadores del Anexo 4 nos muestran que las implementaciones SIGOB contribuyen fuertemente al logro de las expectativas de los ciudadanos de ser oídos, de disfrutar de los resultados del desarrollo, de la transparencia, del Estado de Derecho y de la rendición de cuentas. Sin embargo, hay una consideraciones importante sobre esas contribuciones: el SIGOB no cuenta con un marco de monitoreo adecuado para medir sus contribuciones a los resultados del Plan Estratégico y el Programa Regional en parte, por la dificultad de medir estos efectos y en parte, porque a nivel efecto hay grandes problemas de atribución, pero lo que si se puede decir es que lo que muestran los indicadores de gestión es que una gran parte de las actividades de la gestión pública están alineadas con el mandato del PNUD.
3. *¿En qué medida el proyecto refleja consideraciones estratégicas, incluyendo el rol del PNUD en un determinado contexto de desarrollo y su ventaja comparativa?.* Hay dos tipos de consideraciones al respecto, la primera directa, tiene que ver con el desarrollo de metodologías para asegurar que los procesos democráticos de transición se lleven a cabo de forma eficiente; para ello, la metodología de empalme es un desarrollo reciente de SIGOB que se usa para apoyar el arranque de un nuevo equipo de gobierno. Y que se ha utilizado tres veces en años recientes, una de estas precisamente en Panamá en el 2014, que es un antecedente importante de este Proyecto; la segunda indirecta, porque gran parte de los proyectos que son gestionados por medio de las herramientas del SIGOB, permiten alcanzar metas de desarrollo y gobernabilidad fuertemente apoyadas por el PNUD. Una propuesta con las performances del SIGOB-Panamá, no tiene referentes en otros sistemas de gestión, mas dedicados a respuestas puntuales (tableros de mando, comunicación,

etc) que a disponer de una oferta largamente madurada en mas de 20 años de apoyo a la gestión de gobiernos de la Región.

4. *¿En qué medida el proyecto da respuesta apoya la implementación del MANUD/CPD acordados con el Gobierno de Panamá?.* Dos de los ejes o principios de la Cooperación de NN UU que se aplican, tienen que ver con los resultados del SIGOB, el de Gestión basada en Resultados y el de Desarrollo de Capacidades.<sup>28</sup>, el Proyecto de cooperación suscrito por el PNUD, esta perfectamente alineado con esos principios y los resultados que exhibe el SIGOB-Panamá, así lo demuestran. Sin embargo y a pesar de haber identificado áreas de cooperación (2) Gobernanza, Diálogo y Participación Social, validado con 22 instituciones, realizado talleres y preparado una priorización estratégica en la que se definieron 6 efectos directos y 51 indicadores para el seguimiento y evaluación de sus metas, a pesar de contar con tres Matrices detalladas de cooperación, no aparece de forma explícita la capacidad que tiene el PNUD para apoyar todo ese proceso. El carácter instrumental del SIGOB le ubica detrás de la primera línea de cooperación, donde están los programas sustantivos relacionados con el Programa Estratégico de Gobierno, pero un proceso de reformas y modernización como los propuestos en el MANUD, deberían incorporar aquello que en el momento actual esta sirviendo como soporte de la acción de Gobierno a nivel de la alta dirección de la administración. A parte de esta observación, varios de los programas y proyectos mencionados en los indicadores, línea de base y metas de las Matrices, son apoyados a través de los módulos implementados por el SIGOB-Panamá.

### 3.4. Eficacia

La efectividad o eficacia de los proyectos mide el grado en el que los proyectos han logrado los resultados esperados y la forma en que se ha operado para alcanzar esos productos y efectos. Para ello, es necesario valorar el cambio en el producto o el efecto que se observa y evaluar si estos cambios están relacionados con la intervención efectuada y en que medida. A continuación presentamos nuestra valoración.

### Hallazgos

1. *¿Hasta qué punto el proyecto ha contribuido a que las instituciones beneficiarias hayan mejorado su desempeño gracias a acciones específicas de éste?.* En términos de los resultados obtenidos, los Indicadores de Gestión (Anexo 4) muestra hasta donde se ha llegado en los diferentes módulos en las diferentes instituciones. Los progresos que se ha efectuado en los dos años que van del Proyecto, muestra que las instituciones servidas han incorporado las herramientas implementadas a su funcionamiento operativo y lo están usando de manera regular y de forma creciente.

Las opiniones de las autoridades entrevistadas dan cuenta del proceso seguido, así, en la Presidencia de la República se ha generado un crecimiento sostenido del sistema de metas de Gobierno y se cuenta al momento con una estructura priorizada con diferentes tipos de usos, desde reportes al Gabinete de Ministros, el seguimiento de prioridades presidenciales, hasta la rendición de cuentas sobre compromisos gubernamentales. Cabe además subrayar el hecho señalado por las contrapartes, sobre los efectos en las economías que estos sistemas producen en la Instituciones,

---

<sup>28</sup> "Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panama 2016-2020"

se han señalado ahorros significativos que los procesos automatizados están provocando, en insumos y en actividades, así como en ingresos adicionales por la transparencia en los procesos, como en el Ministerio de RR EE.

Sin embargo de aquello, hay la percepción de que algunas Instituciones no han contado con suficiente apoyo del SIGOB en personal y tiempo de dedicación a los procesos de implementación, lo que en buena medida ha sido suplido por la propia Institución, contratando personal adicional. Esta apreciación, cuenta con un detalle de las ausencias que han sido reclamadas en varias ocasiones y que sustentan las carencias anotadas.

2. *¿En qué medida el proyecto ha coordinado y buscado sinergias con diferentes iniciativas asociadas a la gestión pública en las instituciones contraparte?*. De la información disponible, no conocemos si se ha producido sinergias con otras alternativas, lo que se nos comunicó, por parte de algunas entidades, es que la oferta del SIGOB, resulta ser la mas costo-eficiente, desplazando a otras alternativas que de forma puntual aparecieron en algunas instituciones; en dos de estas, se mencionó inclusive aspectos relacionados a eventos de negociaciones que quedaron en el camino por las bondades, costos y el hecho de ser el SIGOB un producto del PNUD.
3. *¿En qué medida se han logrado los productos esperados?*. En este aspecto, el informe de progreso muestra un logro del 100% en la implementación de los productos (Ver Anexo 3). Todos los sistemas están funcionando de forma adecuadamente, aunque se acusa problemas de productividad en las operaciones, básicamente por dos razones: la primera por un bajo rendimiento del personal técnico debido al cambio de personal que fue capacitado en algunas de las instituciones (será tratado con mas detalle en “Sostenibilidad”) y la segunda por las dificultades de incorporar sistemas estructurados a la ejecución de tareas que se hacían de forma manual y de ahora en más con nuevos sistemas automatizados.
4. *¿En qué medida se contribuye al alcance de los efectos?*. Ye se ha planteado el problema de los “efectos” en los proyectos del SIGOB, en este sentido cabe señalar que la falta de indicadores asociados a los efectos dificultan la valoración de los efectos de los sistemas de SIGOB; sin embargo, las opiniones de los usuarios y responsables institucionales muestran un alto grado de satisfacción, así como el incremento sostenido de las operaciones realizadas con los sistemas, un ejemplo de ello son las mas de 2.600 metas que al momento están siendo gestionadas por las cerca de 50 instituciones; el crecimiento del sistema de compras y requisiciones de la Cancillería que en mayo tenia 16 transacciones y a noviembre supera las 500

### 3.5. Eficiencia

El proyecto SIGOB-Panamá ha sido altamente eficiente en uso de los recursos del PNUD, así como de los recursos de las instituciones públicas los que alcanzan los US 1´623 mil dólares<sup>29</sup>. El criterio de eficiencia en una evaluación busca cuantificar si los insumos y recursos (financieros, experiencia y tiempo) han sido convertidos en resultados de forma económica.

1. *¿Hasta qué punto los insumos y recursos del proyecto han sido convertidos en*

---

<sup>29</sup> PNUD, Revisión Sustantiva 001/2015

*resultados de forma económica?*. La estructura de financiamiento del Proyecto durante el período 2014-16 muestra que el financiamiento corrió a cargo del Gobierno de Panamá en el 100% habiéndose distribuido los recursos conforme la normativa existente entre los gastos de consultoría del SIGOB y el PNUD con el 5%. Vistos los resultados del Proyecto en términos de los productos instalados, se puede afirmar que los recursos han sido invertidos de forma económica. Al respecto no hubo comentarios de las contrapartes, aunque el criterio de que les gustaría mayor presencia del equipo implementador, puede redundar en costos adicionales para el Proyecto.

En efecto, esta evaluación señala la necesidad de una presencia mas prolongada y permanente del equipo SIGOB, por las dificultades en hacer que los sistemas funcionen a niveles de productividad esperada, la Sra. Ministra de RR EE expreso su satisfacción por lo eficiente que fue el SIGOB en la instalación de los sistemas y lo preocupada que estaba porque el equipo del Ministerio aun no ha logrado utilizar de manera adecuada y eficiente todos los módulos con que cuenta, de allí la necesidad de examinar soluciones al problema.

2. *¿Han permitido los arreglos de gestión y administrativos un uso más eficiente de los fondos y recursos del proyecto?*. En lo que concierne a los *Acuerdos de Implementación*, la modalidad seleccionada es la de Implementación Directa del Proyecto, (DIM), la disparidad de entidades y el número de contrapartes asociadas al proyecto requiere una actuación directa del SIGOB, lo que permitiría una mayor coherencia, de las actividades del proyecto. Los productos de conocimiento que se transfieren sin embargo son aprehendidos de manera muy diferenciada, esta situación ha sido expresada como un problema y una necesidad, como problema porque la curva de aprendizaje es muy variable, relantiza los procesos y detiene los ámbitos de mayor eficiencia y como una necesidad porque se establece como requerimiento una estrategia de capacitación e implementación que tome en cuenta esta realidad en relación al estatuto y la formación de los recursos humanos, esto ha generado dificultades para que los sistemas sean utilizados conforme los requerimientos de sus autoridades.

En lo referente a los *Acuerdos para la Gestión del Proyecto*, se prevé una acción participativa y coordinada de las partes para garantizar la efectividad del Proyecto. La estructura del Proyecto, con una Junta, una Unidad Coordinadora y un Comité de Acompañamiento Técnico tiene claras funciones y responsabilidades y permite un funcionamiento organizado con diferentes niveles y tipos de apoyo, pero no hemos encontrado evidencias que esta estructura haya funcionado como un equipo de trabajo, con reuniones periódicas y una bitácora de temas a resolver, por lo que aparece de manera formal y no operativa.

La gestión operativa y financiera se rige por la modalidad de “Recuperación de Costos”, que permite financiar los costos indirectos (4,5%) y directos (94,5%) del Proyecto, en esta modalidad y con los montos acordados, na ha existido dificultad alguna para su ejecución. Nuestra apreciación es que los montos estimados, a pesar de la larga experiencia del SIGOB en PNI, dadas las características de las instituciones receptoras no cuenta con un rubro de imprevistos que le permita atender actividades que surgen en los procesos de implementación. Este es un tema central en la evaluación y será tratado en las recomendaciones.

3. *¿Han sido adecuados los mecanismos de seguimiento y evaluación para monitorear el progreso del proyecto?*. El esquema de Monitoreo y Evaluación del Proyecto esta claramente definido en el PRODOC, es reconocida como una función “*permanente para proporcionar a las partes interesadas más importantes de un proyecto indicaciones tempranas sobre la calidad, la cantidad y los plazos del progreso alcanzado con respecto a la consecución de los resultados esperado*”. comprende un Comité Técnico una Junta del Proyecto y un Plan Anual de Trabajo, de la información que se nos ha entregado y comunicado, los informes dentro del ciclo anual y la revisión anual se han cumplido, manteniendo una información sobre los resultados del Proyecto y sus logros.

Los números que exhiben los Indicadores de Gestión (Ver Anexo 4) muestran el estado actual de los resultados alcanzados por los sistemas implementados; sin embargo, las autoridades y contrapartes institucionales tienen expectativas mayores si los procesos de aprendizaje y utilización efectiva de todos los módulos, alcanzan niveles satisfactorios. Las causas han sido identificadas como ya se lo ha expresado, atribuidas en buena medida a los desajustes en el proceso enseñanza aprendizaje. Esta situación fue planteada en las entrevistas realizadas, la solución requerida es la de realizar un apoyo permanente a la gestión institucional.

4. *¿Cuál es el efecto de eficiencia sobre el proyecto que producen los procedimientos administrativos del PNUD?*. Los efectos se reflejan en los costos y sobrecostos asociados a la ejecución del Proyecto, un proyecto como el SIGOB, con mas de 20 años de experiencia ha logrado a lo largo de su trayecto encontrar las formas mas adecuadas de ejecución, ha recibido por parte del PNUD un tratamiento que le ha permitido ser eficiente a pesar de problemas que persisten en términos de contrataciones, pero su funcionamiento Regional le ha permitido beneficiar a los PNI de los costos compartido por varios países en la generación y actualización de sus productos. Este modelo y estrategia de gestión ha sido sui generis en la Organización pero finalmente se han logrado los acuerdos necesarios para preservar un cierto grado de autonomía que le permite capitalizar activos que son transferidos a los países de manera gratuita; en suma los procedimientos han tenido que flexibilizarse de forma creativa para permitir su funcionamiento. Este sigue siendo un riesgo del Proyecto a nivel Regional que tiene implicaciones locales y deben ser resuelto definitivamente.

### 3.6. Sostenibilidad

La sostenibilidad de un proyecto de fortalecimiento institucional, es quizás el tema de mayor importancia, porque este permite medir si los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa. “*Evaluar la sostenibilidad implica valorar en qué medida se dan las condiciones políticas, institucionales y otras condiciones relevantes, y, para hacer proyecciones sobre la capacidad nacional para mantener, manejar y asegurar los resultados de desarrollo en el futuro*”.<sup>30</sup> En el caso que nos ocupa, se trata de un Proyecto Paraguas, que implica varias instituciones y sistemas a ser implementados y como ya lo hemos expresado, las realidades encontradas en términos de su madurez institucional es heterogénea, Por lo tanto haremos consideraciones de dos tipos: el primero en relación a las capacidades intrínsecas de cada institución y cada sistema y en segundo lugar en relación a la sostenibilidad global del Proyecto.

---

<sup>30</sup> “*Evaluación del Proyecto Regional SIGOB*”, pag 48

En opinión de este evaluador, expresadas ya en la Evaluación Regional, es que las intervenciones a nivel de los Proyectos SIGOB son sostenibles en el tiempo en términos de durabilidad y apropiación nacional, así ha podido observarse en varios países de la Región, donde han sido asumidos varios de los sistemas en toda la administración y con cambios y adaptaciones realizadas por los países de manera independiente; en otros casos, no han sobrevivido los cambios de Gobierno, siendo esta la amenaza mayor que debe ser considerada. A continuación un análisis detallado.

1. *¿Cuál es el nivel de apropiación nacional de las intervenciones realizadas en el programa de trabajo?*. Al respecto realizamos una valoración cualitativa del nivel de apropiación por institución y por módulo, con el propósito de comprender en que medida son sostenibles las intervenciones realizadas; la hipótesis que subyace esta pregunta en el marco del análisis de la sostenibilidad es que a mayor grado de apropiación, mayor sostenibilidad de los productos implementados. La experiencia internacional confirma en buena medida esta hipótesis, aunque hay factores del entorno político que parecen ser relevantes a la hora de mantener sistemas de información y gestión “pertenecientes” a los gobiernos salientes. En el caso Panameño, el SIGOB operaba de manera regular durante el Gobierno del Presidente Torrijos, fue posteriormente puesto en la congeladora por el Gobierno del Presidente Martinelli y retomado y potenciado con el Presidente Varela; así que bajo ciertas condiciones políticas, aumenta el riesgo de interrumpir el funcionamiento de los sistemas y la apropiación juega más como un obstáculo, cuando quiere ser dejado de lado, que como una condición unívoca de sostenibilidad.

En todo caso, en la Secretaría de Metas de la Presidencia, en la Persona de Guillermo Suárez y en el Ministerio de Relaciones Exteriores en la persona de Isabel de Saint Malo, pero también en las demás instituciones visitadas, hay una gran preocupación e interés por volver sostenible los productos, para lo cual se están realizando acciones concretas de regularización de los procesos y personal técnico, a fin de que los esfuerzos de modernización emprendidos con el SIGOB, puedan afianzarse ahora y sea un legado de esta administración.

2. *¿En qué medida las intervenciones desarrolladas son sostenibles? ¿Qué elementos inciden en su sostenibilidad?*. Como ya lo expresamos, las intervenciones desarrolladas han dejado sistemas de información y gestión en funcionamiento, operando y expandiéndose en las instituciones, bajo condiciones normales, es decir sin la irrupción de factores externos a la operativa de los sistemas, estos pueden perdurar y no solo eso, pueden crecer y servir a procesos creados por y para las instituciones por el personal técnico de las mismas.

Los elementos que inciden en sus sostenibilidad, aparte de los factores de orden político señalados como un riesgo, son tres los que han sido señalados como cuestiones centrales por las contrapartes: el primero, es la penetración de los sistemas en la institución, es decir, la amplitud de su cobertura y el uso de los sistemas excluyendo las formas tradicionales de la gestión de gobierno; el segundo, la disposición de personal y equipo técnicos adecuados, capacitados y habituados a trabajar y aceptar en un entorno TI; y, en tercer lugar, la existencia de un marco legal y operativo que proteja todos estos factores, ámbitos de trabajo, recursos humanos permanentes y capacitados, procesos regularizados y estandarizados y recursos tecnológicos de los niveles requeridos; todo ello en apoyo a los sistemas de trabajo

implementados.

Un cuarto tema que surge de las indagaciones realizadas y que a nuestro entender pesa mucho, es el usufructo de los sistemas, la información y los procesos de trabajo por parte de los funcionarios y usuarios intermedios y finales; no basta contar con sistemas de información y gestión desarrollados sino y sobre todo, que se usen en los procesos cotidianos de gestión de las instituciones, si las principales autoridades no están debidamente comprometidas y ordenan sus equipos de trabajo en función de las herramientas y los procesos de trabajo, estas no van a dar los beneficios que se espera. La evaluación del Proyecto Regional ha demostrado que este es un factor de importancia estratégica, pues determina cuanto las instituciones se han modernizado efectivamente y cuan durables son para acoger los cambios administrativos que los sistemas políticos y la gestión cotidiana los determinan.

3. *¿Cuál ha sido el efecto del programa de trabajo en términos de movilización de recursos para iniciativas el mejoramiento de la gestión pública en Panamá?.* La movilización de recursos generados por el uso de las herramientas implementadas es muy grande y no ha podido ser cuantificado, basta con señalar que los procesos de implementación cubren una parte de las instituciones y que estas bajo sus costos han ampliado sus coberturas. Algo similar ocurre con la incorporación de otras entidades a la gestión de metas que se ha expandido a otras instituciones.
4. *¿Cuál ha sido el efecto del programa de trabajo en el posicionamiento del PNUD en Panamá en temas de gestión pública, gobernabilidad y cooperación para el desarrollo?.* Por la información recogida, el proyecto PNUD-SIGOB es el de mayor calado en las instituciones en las que interviene, no hay otros programas de cooperación en el plano instrumental que estén presentes dentro de la estrategia de modernización de las Instituciones Panameñas; las hay en lo relacionado a temas sectoriales y sustantivos, provenientes de la cooperación bilateral y multilateral, pero en el fortalecimiento de las capacidades de la gestión, esta es la experiencia mas visible y bien posicionada, a pesar que en el MANUD y el SP del PNUD, el proyecto SIGOB no esta presente en el radar de la oferta de cooperación.

## Conclusiones

1. En cuanto a la sostenibilidad de las intervenciones, el progresivo uso de los módulos implementados, ha venido cambiando el marco operativo de la instituciones, formalizando los procesos con normas y reglamentos específicos, creando ámbitos operacionales dedicados, asignando recursos humanos y tecnológicos para el efecto y dotando de recursos financieros para su sostenibilidad; sin embargo, estos procesos de apropiación de los sistemas han tenido un desarrollo muy desigual y han atravesado momentos críticos que son evidenciados en este informe.
2. Cabe señalar sin embargo, que la apreciación generalizada en las entidades visitadas y las entrevistas realizadas es de un cierto escepticismo en cuanto a la sostenibilidad de los Sistemas; si bien se reconoce que las herramientas del SIGOB permitirían el que los Gobiernos entrantes cuenten con instrumentos de trabajo adecuados, información actualizada y procedimientos de trabajo efectivos y eficientes, la experiencia política no es favorable al mantenimiento de estas herramientas de trabajo que son consideradas “herencia” del Gobierno saliente que deben ser modificadas, por lo que este es uno de los problemas que deben ser superados.

### 3.7. Otros: Modelo de Gestión

1. *¿Es la estrategia de proyecto el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados?* La estrategia prevista en el PRODOC, que es en realidad el resultado de la experiencia del SIGOB en implementación de proyectos contempla 3 etapas: I. Preparación de la propuesta; II. Ejecución del Proyecto; y, III. Post – Proyecto. En la primera se realizan todas las acciones preparatorias del Proyecto; en la segunda se realiza la implementación propiamente dicha; y en la tercera, se hace el cierre del proyecto verificando los compromisos y actualizando los sistemas y metodologías de trabajo.

Estamos evaluando lo ejecutado hasta la segunda etapa y recomendando los ajustes para concluirla y hacer el cierre del proyecto al final del mismo. Las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación efectúa el diagnóstico detallado de lo que ha funcionado bien y aquello que requiere sea modificado o mejorado, los resultados de la estrategia seguida muestran que ha sido implementada conforme lo previsto por el Proyecto, aunque los resultados alcanzados y los efectos deseados evidencian algunas limitaciones en los insumos del proceso de implementación; en suma la estrategia ha funcionado los resultados muestran las deficiencias que tienen que ser superadas.

2. *¿Se incorporaron adecuadamente al diseño del proyecto las lecciones aprendidas en otros proyectos relevantes?* Si, la respuesta es categórica porque el SIGOB es una suma de experiencias de gestión de larga data; los módulos han sido ajustados en todos sus detalles desde los sistemas hasta la implementación, en base a las experiencias exitosas y fallidas que han habido a lo largo de la ejecución del Proyecto; sin embargo una de las lecciones que también se han aprendido es que las realidades específicas de las administraciones y los entornos políticos y económicos requieren de una buena dosis de flexibilidad y capacidad adaptativa y de aprendizaje, lo que implica necesariamente la posibilidad de introducir cambios a lo largo del ciclo del Proyecto, sustentados en una evaluación que calibre los medios con los objetivos y efectos deseados y es aquí, donde han surgido recomendaciones al proyecto y una actualización de las “lecciones aprendidas”, versión Panama+2.1. porque las de otros proyectos relevantes, vienen con el paquete. Lo que esta evaluación ha hecho, es realizar un taller con las contrapartes para intercambiar experiencias locales, que ha sido una demanda aun no satisfecha, pero si expresada durante las evaluaciones que hemos realizado<sup>31</sup>.
3. *¿Se recogen adecuadamente en el programa de trabajo las prioridades del país?* El Proyecto es en si una de las prioridades, el Plan Estratégico “*Un Solo País*”, establece como uno de los puntos de sus estrategia<sup>32</sup> la modernización del Sector Público y tan solo un mes después de posesionado el Gobierno, se suscribe el PRODOC para ejecutar un Proyecto alineado con tales propósitos. Como ya se ha señalado en varias partes de esta evaluación (*Enfoque y Metodología; y, Hallazgos y Conclusiones*), el carácter instrumental del Proyecto, consistente con una Estrategia como el Plan de Gobierno lo propone, no apunta a los Programas sustantivos de la Acción

---

<sup>31</sup> Taller de evaluación realizado el viernes 2 de diciembre de 2016 en la Presidencia de la república.

<sup>32</sup> Plan Estratégico de Gobierno de Panamá: “*Un Solo País*”, Cap 5.8 GOBIERNO Y DESARROLLO: HACIA UNA GESTIÓN MODERNA DEL SECTOR PÚBLICO DE PANAMÁ, pg 118

Gubernamental, apoya la gestión de estos como es el caso al dar soporte a más de 2.000 proyectos en el Sistema de Metas y volver transparentes los trámites documentales, los procesos administrativos, la comunicación, el seguimiento y apoyo a los ODS, la participación y concertación, entre los principales.

4. *¿Cuál es el nivel de apropiación nacional del proyecto?*. Esta pregunta es en el fondo la más importante para medir los resultados del Proyecto Paraguas, cuanto de lo que se ha hecho se ha hecho bien, ha sido internalizado debidamente por las instituciones, esta implementado y es sostenible; y, en donde el SIGOB-Panamá debe mejorar.

Para conocer los niveles de apropiación y efectividad de los sistemas, se organizó un Taller interinstitucional en la Presidencia de la República<sup>33</sup> en el que cada Institución compartió sus experiencias y los problemas existentes, esto permitió un intercambio dinámico de criterios alrededor de los siguientes temas:

### **Apropiación de los sistemas SIGOB en las Instituciones Públicas de Panamá**

<i>¿Cuántas personas en la institución están destinadas a la implementación de los sistemas?</i>
<i>¿Existen recursos informáticos calificados para atender la parte técnica de los sistemas?</i>
<i>¿Están capacitados y adecuadamente configurados en los sistemas todos los usuarios que deben usarlo?</i>
<i>¿Hay un equipo de capacitación que atiende a los nuevos funcionarios que ingresan a las redes de gestión?</i>
<i>¿Cada cuánto tiempo entrega resultados / informes al nivel directivo que comprometen acciones de mejora?</i>
<i>¿Los usuarios claves de los sistemas (directivos) lo utilizan para su labor ejecutiva o estratégica de manera permanente?</i>
<i>¿La ciudadanía está al tanto de las mejoras o usa alguno de los productos de los sistemas?</i>

El análisis colectivo se centró básicamente en una exposición de los procesos de implementación, de los recursos humanos y tecnológicos que disponen, de los procesos de trabajo y usuarios que se sirven de los sistemas y del conocimiento ciudadano sobre este proceso de modernización. El propósito era el de conocer si más allá de la instalación de los sistemas, estos estaban siendo efectivamente utilizados y generaban los beneficios esperados y de ser así o no, cuales eran las razones de éxitos y problemas existentes.

La valoración realizada, ver Figura 7, muestra una adecuada y suficiente implementación de los módulos, aunque hay que trabajar aun sobre algunos como se puede ver. Los comentarios que se realizaron, cuyo análisis se recoge a continuación, nos muestran que hay todavía trabajos que realizar para afianzar los sistemas en las instituciones y permitir su óptimo funcionamiento y a partir de allí, el que se expandan a las áreas que aun falta sean incorporadas.

<sup>33</sup> SIGOB-PNUD: Invitación: *En el marco de la evaluación de medio término el Proyecto SIGOB, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, desea invitarlo al conversatorio "Sinergias y capitalización de experiencias en los procesos de implementación de SIGOB en las instituciones públicas de Panamá"; el mismo que se realizará en la Presidencia de la República – Secretaría de Metas Presidenciales, el día viernes 2 de diciembre de 2016 a la 1:00 PM.*

**Figura 7: Valoración de los Sistemas por Institución**

Módulos por Instituciones											
INSTITUCIÓN	VALORACION	MÓDULOS							TOTAL MODULOS		
		METAS	C. GESTIÓN	TRANSDOC	TRE	ACOM	SIMAT	AGINTER		TOT	%
Presidencia de la República	Alto	1							2	1	50%
	Medio							0		0%	
	Bajo					1		1		50%	
Ministerio de Relaciones Exteriores	Alto	1	1	1	1				7	4	57%
	Medio					1	1			2	29%
	Bajo							1		1	14%
Ministerio de Gobierno	Alto	1			1	1			4	3	75%
	Medio			1				1		25%	
	Bajo							0		0%	
Ministerio de Economía y Finanzas	Alto	1	1	1					5	3	60%
	Medio				1			1		20%	
	Bajo							0		0%	
Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación	Alto	1							1	1	100%
	Medio							0		0%	
	Bajo							0		0%	
VALORACION POR MODULO	A	5	2	2	2	1			12		
	B			1	1	1	1		5		
	C					1		1	3		
	A	100%	100%	67%	67%	33%	0%	0%	67%		
	B	0%	0%	33%	33%	33%	100%	0%	28%		
	C	0%	0%	0%	0%	33%	0%	100%	17%		

### 3.8. Desempeño

De las observaciones efectuadas sobre el funcionamiento de los sistemas en las instituciones visitadas y en las conversaciones mantenidas, hemos podido apreciar el enorme esfuerzo e interés desplegado para garantizar las mejores condiciones de operación de los sistemas. Un proceso gradual de implementación que partió del Ministerio de Relaciones exteriores y la Presidencia de la República, se ha extendido a otras entidades y al interior de esta en distintos ámbitos de trabajo, conforme los módulos entraban en funcionamiento.

1. *¿Qué ha funcionado particularmente bien y puede ser considerado para la gestión del programa de trabajo a partir de 2016?. Varios son los aspectos que han funcionado bien en el Proyecto; estos tienen que ver por un lado, con el afinamiento que durante estos años de funcionamiento ha producido el Proyecto SIGOB en sus sistemas y metodologías de implementación;*

- El sistema de Metas de la Presidencia y los demás instalados en las entidades de la Figura 7, en particular, las rutinas de trabajo de la Presidencia que han permitido dar uso efectivo al sistema y expandirlo por más de 2.400 proyectos de la Administración;
- Los Centros de Gestión; el sistema TRANSDOC, los sistemas TRE, entre los principales;

2. *¿Qué elementos han facilitado y/o dificultado avanzar en los objetivos esperados?*

- La existencia La modalidad de financiamiento de tipo cost-sharing ha permitido beneficiar al Gobierno Panameño de los desarrollo acumulados del SIGOB.
- El trabajo de empalme que se efectuó para dar inicio al Gobierno entrante y el ordenado al proceso de transición experimentado;
- La definición de un Proyecto paraguas para implementar el SIGOB que le beneficiaría de ciertas economías de escala;
- Intercambios de experiencias específicas en administración pública con sistemas SIGOB que permitió a la Secretaría de metas de la PR conocer los resultados alcanzados en países de la Región;
- La existencia de ambientes adecuados para las implantaciones que permitieron hacerlo de forma rápida.
- El funcionamiento de los sistemas es óptimo aunque hay que trabajar mucho en los procesos de gestión
- La existencia de una masa crítica suficiente para dar continuidad al proyecto
- Y sin lugar a dudas, ya lo hemos señalado, el compromiso e interés de algunos actores clave: el Presidente de la República, la Vicepresidente, el Ministro de Finanzas, varios ministros que trabajan con las metas gubernamentales entre las que se cuentan las 10 instituciones priorizadas por el Sr Presidente y la Secretaría de Metas.

## 4. CONCLUSIONES

### Relevancia:

1. El avance a medio término del Proyecto SIGOB implementado en Panamá, muestra que se han logrado las metas definidas en el Marco de Resultados y Recursos para diciembre de 2016.
2. La evaluación confirma la pertinencia del Proyecto SIGOB-Panamá para los fines previstos por el Gobierno y el PNUD en el PRODOC. Esta opinión es compartida por todos los actores institucionales y contrapartes que fueron entrevistados y que expresaron su alta conformidad con las funcionalidades, métodos de trabajo, información y resultados que producen los módulos para soportar las actividades de sus ámbitos de gestión.
3. La evaluación identificó también la relevancia y alineamiento del SIGOB-Panamá con el SP del PNUD y su apoyo a los acuerdo globales promovidos por el PNUD como son los ODS. Dos decisiones fundamentales favorecen este soporte del UNDP-SIGOB: la decisión gubernamental de hacer de los ODS la agenda estratégica del Gobierno, asignándole una Institución específica para el efecto<sup>34</sup>, así como la decisión adoptada por el Consejo de Concertación Nacional, cuando asume para los diálogos de la Concertación, las metas e indicadores de los ODS contenidas en el sistema de seguimiento que esta siendo desarrollado por el MIDES con soporte del SIGOB, en proceso de negociación.
4. El SIGOB-Panamá, a través de la Secretaria de Metas, que es donde se da seguimiento a la acción gubernamental, esta brindando un gran apoyo a la gestión del MANUD acordado con el Gobierno. Esta consultoría no deja sin embargo de señalar, la ausencia del proyecto SIGOB en el radar de los Organismos de Cooperación firmantes del MANUD, entre los cuales esta el el propio PNUD.

### Efectividad

5. La evaluación muestra que el proyecto ha sido eficaz en el logro de los objetivos perseguidos, se dispone al momento de un sistema de seguimiento y gestión del Programa de Gobierno, tal como fue el requerimiento inicial del Presidente de la República, que permite la toma de decisiones y la coordinación de la acción sustantiva del Gobierno Central. Como expresa el Secretario de Metas Presidenciales, *“Se podría decir que en el sistema está por lo menos la mitad de los temas que le interesan al Presidente. Hay unos que son más de carácter estratégico, emblemático; y, hay otros que aparecen por gestiones coyunturales, momentos específicos”*. Para dar seguimiento y apoyar la consecución de las metas de Gobierno, se fortaleció con el S-P, al ámbito en el que se implementó el Módulo de Metas. En el laboran al momento 9 Ingenieros y Profesionales que coordinan de 2 a 3 Instituciones Sectoriales, a las que dan apoyo y seguimiento, y con las que coordinan los requerimientos de gestión e informan de los avances de las metas bajo responsabilidad de los Ministerios.

---

<sup>34</sup> Decreto 393

6. Igualmente, se han implementado en 4 Instituciones los sistemas de gestión documental, TRANSDOC; de gestión de procesos regulares TRE y otros sistemas implementados en estos dos años de operación del SIGOB-Panamá. Los sistemas TRANSDOC y TRE se convierten rápidamente en activos permanentes de las instituciones, porque asumen varios de los procesos regulares que estas tienen.
7. Los principales indicadores se encuentran en el marco de Resultados, donde se evidencia los Productos que se han implementado y el cumplimiento de la agenda prevista. Sin embargo, cabe destacar que los ritmos e importancia de los sistemas ha tenido que ver en mucho con la cadena de interés articulada desde la Presidencia de la República y el interés directo del Ministro sectorial, que en gran medida han modelado la dinámica de implementación y uso de los sistemas.
8. La eficacia del SIGOB-Panamá puede ser evaluada positivamente dado el mejoramiento alcanzado por las entidades receptoras en sus sistemas de información y gestión: los módulos de metas, han permitido mejorar el desempeño de las instituciones en el logro de sus responsabilidades sustantivas y en conjunto con el sistema gestionado por la Secretaría de Metas de la Presidencia, ha sido posible coordinar la acción del Programa de Acción del Gobierno.
9. A pesar de este balance positivo, hay la percepción de que se podía haber avanzado mas en afianzar los sistemas con una mayor presencia del equipo de implementación, adicionalmente, que los usuarios y operadores institucionales de los módulos habrían alcanzado niveles adecuados y afianzado procesos y rutinas de trabajo aún deficitarias.

#### Eficiencia

10. El Proyecto SIGOB-PANAMÁ ha utilizado de manera eficiente los recursos financieros comprometidos, tanto los asignados por el Gobierno Panameño, como los utilizados por el PNUD-SIGOB, para ejecutar los servicios y alcanzar los resultados previstos, sin que se hayan visto afectados los plazos de ejecución. Esta ha implicado, tanto las actividades ejecutadas, como las que han sido solicitadas para fortalecer los equipos de trabajo a través de nuevas capacitaciones a operadores y usuarios de los sistema, como para desarrollos ad-hoc que han sido requeridos.

#### Sostenibilidad

11. En cuanto a la sostenibilidad de las intervenciones, el progresivo uso de los módulos implementados, ha venido cambiando el marco operativo de la instituciones, formalizando los procesos con normas y reglamentos específicos, creando ámbitos operacionales dedicados, asignando recursos humanos y tecnológicos para el efecto y dotando de recursos financieros para su sostenibilidad; sin embargo, estos procesos de apropiación de los sistemas han tenido un desarrollo muy desigual y han atravesado momentos críticos que son evidenciados en este informe.

12. Cabe señalar sin embargo, que la apreciación generalizada en las entidades visitadas y las entrevistas realizadas es de un cierto escepticismo en cuanto a la sostenibilidad de los Sistemas; si bien se reconoce que las herramientas del SIGOB permitirían el que los Gobiernos entrantes cuenten con instrumentos de trabajo adecuados, información actualizada y procedimientos de trabajo efectivos y eficientes, la experiencia política no es favorable al mantenimiento de estas herramientas de trabajo que son consideradas “herencia” del Gobierno saliente que deben ser modificadas, por lo que este es uno de los problemas que deben ser superados.

#### Modelo de Gestión

13. En cuanto al modelo de gestión del SIGOB-Panamá, se cuenta con productos de alto grado de madurez, con una amplia experiencia en la Implementación de proyectos en toda la Región, que ha convertido al Proyecto Regional en un valioso recurso de cooperación intra e interregional, por la efectividad de sus métodos de implementación y la claridad de los requerimientos tecnológicos para su operación. Sin embargo, esta Evaluación ha recogido opiniones sobre problemas existentes en los procesos de transferencia y capacitación realizados en algunas entidades receptoras, que consideran inadecuados los métodos y recursos pedagógicos utilizados. Como parte de los problemas de capacitación y acompañamiento, se ha podido apreciar una elevada inestabilidad de los recursos humanos asignados por las Instituciones a los módulos implementados, ya sea por cambios a los que son permanentemente sometidos, ya sea porque su estatuto laboral es frágil al no hacer parte de la plantilla de la Institución, sino ser personal contratado y con niveles de remuneración no homologables en la Institución.
14. La evaluación ha permitido recoger una amplia opinión en las entidades de problemas de acompañamiento en las fases de implantación y operación de los sistemas. En las entrevistas realizadas, se mencionó que la disponibilidad de los consultores del SIGOB en las Instituciones esta sobredemandado y no “se alcanzan” para atender todos los pedidos de soporte, se cuenta con un plan de trabajo acordado previamente en cada caso, pero no disponen de un apoyo mas adecuado a la dinámica real de las Instituciones, “hace falta gente” y una oficina de referencia, como se nos señaló.

En síntesis el análisis realizado en el Taller nos permitió llegar a las siguientes conclusiones:

1. El personal técnico asignado es suficiente en número, pero se considera que no todos tienen el nivel de capacitación que requiere la operación y transferencia de capacidades a otras áreas, lo que retrasa la penetración de los sistemas. Han habido problemas de rotación de personal, falta de una capacitación adecuada y un soporte permanente a la altura de sus necesidades.
2. En cuanto al personal informático, las cosas han ido mejor por el grado de conocimiento profesional de los técnicos.
3. Los usuarios de los sistemas han tenido dificultades en hacer el salto tecnológico que supone pasar de rutinas manuales a procesos soportados por TI, o porque

no han tenido la obligatoriedad de así hacerlo. A juicio de la Presidencia esto llega al 90% de los usuarios, por lo que solo un reducido número de funcionarios o un reducido número de operaciones son realmente utilizadas, centrando todo el peso del trabajo en aquellos que están debidamente capacitados y entregan los reportes solicitados o hacen sus actividades dentro del sistema.

4. Si bien los reportes y procesos son muchísimo más cortos en tiempos que de la forma habitual, donde o no llegaban a tiempo o desaparecían los documentos y requerimientos, aun hay ganancias que conseguir, pero no ha sido un tema problemático, sino más bien un éxito en términos temporales y de transparencia que se ha logrado con los sistemas.
5. La utilización de los sistemas por y para los usuarios clave (Directivos) es alta, lo que se nota es que muy en la cabeza de los principales de la administración (Presidente, Vicepresidente, Ministro de Economía y Finanzas, principalmente y de otros Ministros cuando son requeridos por el Presidente), reposa el mayor interés y requerimientos de uso de los sistemas y módulos, que los utilizan habitualmente para dar seguimiento de metas, documentos, información y comunicación. Al parecer, los compromisos de uso se van diluyendo hacia abajo, salvo en ámbitos clave vinculados a la gestión de los principales o en sistemas que exigen un funcionamiento más amplio como TRANSDOC.
6. A partir de haber adoptado la firma electrónica y por disposición del Ministro del MEF de que “solo realizará la suscripción de documentos oficiales por ese medio”, se verán las instituciones obligadas a usar el TRANSDOC. La Ministra de RR EE ha suspendido los viajes de funcionarios que no usen los sistemas para realizar los trámites o no hayan sido capacitados. Esto muestra dos cosas importantes: el alto compromiso de las más altas autoridades y las dificultades de expandir los sistemas y su uso en la administración. Múltiples son las causas, ya se han señalado algunas, pero la demanda creciente que esto ha suscitado, se enfrenta a las escasas capacidades de atención por parte de los responsables institucionales y de los consultores del SIGOB, que no se dan abasto o ya han dejado de otorgarles el apoyo necesario.
7. El conocimiento ciudadano de estos procesos de modernización son aún limitados, pero esta en carpeta que los sistemas de metas y TRANSDOC, salgan al internet. Hoy están en muchas instituciones y su crecimiento ha sido considerable, hace falta mayor difusión y esperar a que salga el uso de los sistemas a la ciudadanía.

## Desempeño

15. La implementación del Proyecto SIGOB en Panamá, ha permitido al PNUD posicionar otras áreas de su interés, particularmente aquellas que están relacionadas con los ODS y otras señaladas en el Marco de Cooperación suscrito entre el Gobierno de Panamá y la Organización de Naciones Unidas<sup>35</sup>, donde se ha venido trabajando para dotarle a las entidades responsables de su gestión, de

---

<sup>35</sup> Gobierno de Panamá, Organización de las Naciones Unidas, “*Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá. 2016-2020*”, Septiembre de 2015

las herramientas para el cumplimiento de metas y objetivos identificados en las Areas de Cooperación comprometidas.

## 5. RECOMENDACIONES

El último eslabón de este proceso de evaluación es ofrecer recomendaciones para la segunda mitad del período de programación (2016-17) y para el nuevo ciclo de programación que se inicie en 2017. Dado los hallazgos de la evaluación y las expectativas que hay sobre la continuidad de SIGOB, el reto para el PNUD es mejorar el proyecto y al mismo tiempo preservar los fundamentos del modelo de trabajo que le han permitido a SIGOB desarrollar ventajas comparativas importantes en el campo de la asistencia técnica en gobernabilidad. Se ha hecho un esfuerzo para que sean recomendaciones factibles sobre acciones o decisiones a tomar y estrictamente vinculadas a los hallazgos y conclusiones de la evaluación. Las recomendaciones están ordenadas desde las más inmediatas (que podrían implementarse en los próximos meses) a las más distantes (que podrían implementarse en el próximo período de programación). Se estima que algunas de estas recomendaciones se pueden implementar con poca inversión de tiempo o recursos, mientras que otras van a requerir inversión de esfuerzos, tiempos de maduración y estrategias de financiamiento.

1. **SIGOB REGIONAL.** A pesar de los resultados del Proyecto en términos de productos implementados, es necesario evidenciar que la ruta de los cambios estratégicos buscados por el Gobierno Panameño<sup>36</sup> apuntan entre otros, a la Modernización de la Gestión Pública, a la *“reforma de la gestión con un enfoque de efectividad de desarrollo (...) a la coordinación interinstitucional, (...) al monitoreo y evaluación de resultados (...) adoptando metas e indicadores para los programas presupuestarios de manera que se pueda efectuar un seguimiento de los mismos (...) una evaluación de la efectividad y eficacia del gasto (...) [y al desarrollo de] capacidades de control, pues un sistema de calidad de auditoría pública genera valor en forma de transparencia, eficacia y eficiencia de la gestión y gasto públicos”*<sup>37</sup>. No hay lugar a dudas, tanto por la experiencia en varios países de la región<sup>38</sup>, como por el instrumental operativo y metodológico, el SIGOB produce tales efectos sobre la gestión institucional; **una medición de los mismos puede ser mejor apreciada con una explícita “Teoría de Cambio” del Proyecto**, adecuada para evaluar un proyecto del impacto y calado de SIGOB.
2. **SIGOB-P.** Se recomienda para la segunda mitad del Proyecto, poner énfasis en los temas de sostenibilidad, para lo cual es necesario formular un **Plan de Sostenibilidad** con la Secretaría de Metas y demás entidades asociadas al proceso de modernización en el proyecto paraguas, donde se diseñen y ejecuten las acciones pertinentes para la institucionalización de los sistemas.
3. **PNUD-PANAMA.** Al respecto, se recomienda al PNUD Panamá y Regional, **apoyar los esfuerzos nacionales para la coordinación de los ODS que se llevan a cabo en este momento por parte del MIDES** con soporte del SIGOB, y promover una cooperación Sur-Sur e intrarregionales, relacionados con esta herramienta y metodología de trabajo de los ODS, donde Panamá es un piloto

---

<sup>36</sup> Gobierno de la República de Panamá, *Plan Estratégico de Gobierno, 2015-2019, “Un Solo País” Diciembre de 2014.*

<sup>37</sup> Ibid, pg 121

<sup>38</sup> Ver Rodrigo González, *“Informe de Evaluación de medio termino del Proyecto Regional SIGOB”*, mayo de 2016

de mucha importancia por el grado avance que tiene.

4. **GOBIERNO DE PANAMA.** Se requiere **institucionalizar el funcionamiento de las entidades partícipes en el Proyecto Paraguas**, dotándoles de un ámbito institucional adecuado, personal permanente de alto nivel, soporte legal y reglamentario para operar y compromiso de las autoridades para involucrarse en los procesos.
5. **GOBIERNO DE PANAMA** El criterio de varios de los entrevistados, es que se debería recomendar el **uso de estos sistemas en toda la Administración Pública**, de la mano de las entidades donde están operando y apoyada por la Presidencia de la República como líder del proceso de Modernización Institucional. Esta recomendación va dirigida fundamentalmente a la Administración Panameña.
6. **SIGOB-PANAMA.** La importancia para las autoridades de primer nivel en las instituciones, requiere incluir en la **rendición de cuentas del SIGOB-Panamá, a las autoridades Ministeriales de contraparte**.
7. **SIGOB REGIONAL.** La amplitud y profundidad de La red de entidades trabajando en cooperación puede ser una **experiencia exitosa que puede ser documentada y difundida**, tal como es requerida por la Oficina de Campo para efectos de ampliar su cobertura; por el momento, cabe **mejorar los mecanismos de implementación** como se sugiere más adelante y capitalizar los resultados alcanzado para fortalecer la cooperación del PNUD en esta materia.
8. **SIGOB-PANAMA.** La evaluación realizada, concluye que los recursos asignados al Proyecto, han sido utilizados de manera adecuada; sin embargo, para garantizar a implementación de los sistemas, se requiere realizar algunas actividades complementarias o extender algunos de los plazos de ejecución del proyecto, como los asignados a la capacitación, razón por la cual se debe **incluir un rubro de “Imprevistos” o contemplar contratos complementarios que permitan cubrir costos derivados de actividades incrementadas** a ser realizadas.
9. **GOBIERNO-PANAMA y SIGOB-PANAMA.** Por el lado de las instituciones, es necesario **garantizar los recursos humanos y tecnológicos básicos solicitados por el SIGOB** para la implementación de los sistemas y que constan en el PRODOC<sup>39</sup>, por lo que se recomienda para ello, que se inicien las implementaciones incorporando una fase inicial para fortalecer y disponer de ámbitos, recursos humanos adecuados, con las características solicitadas y en permanencia y con el compromiso sostenido de las máximas autoridades para apoyar los sistemas a ser implementados.
10. **SIGOB-PANAMA.** La legitimidad de un Gobierno frente a los ciudadanos, no pasa por la disposición de las herramientas de gestión con las que cuenta, pasa

---

<sup>39</sup> Ibid, PRODOC, sección VI, “Acuerdos para Gestión del proyecto”, pgs 11 y 12; y en el Anexo 2, pag 21, sección B de cada uno de los Módulos: *Requisitos necesarios antes, durante y después del ingreso del sistema ... SIGOB a la Institucion*, pag. 22 y en especial en el “*Perfil del Funcionario de apoyo sustantivo*”, pag 23 en adelante en cada uno de los módulos descritos, Sección B.

en buena medida por el mantenimiento de los compromisos adquiridos y el mantenimiento de la adhesión de gobernante y gobernados a los principios que motivaron esos acuerdos validados durante el lapso en el que ejerció el Poder. Los sistemas que implementa el SIGOB contribuyen a la transparencia de la gestión gubernamental, al ejercicio del Estado de Derecho, la disminución de las desigualdades y la participación ciudadana, todo ello, porque los sistemas no hacen otra cosa que debelar las causas de las decisiones y resultados de las mismas. La recomendación que cabe, es, a más de promover su fortalecimiento instrumental y operativo, **difundir en la ciudadanía y los Partidos Políticos su existencia institucional, abrir al uso masivo por internet de sus operaciones y fomentar el que existan procesos de “empalmes” adecuados entre Gobiernos entrantes y salientes,** que faciliten la continuidad de las obras en curso y estructuren la gestión de los nuevos compromisos gubernamentales.

11. **SIGOB-REGIONAL y SIGOB-PANAMA.** Los Problemas detectados en las Implementaciones y Capacitaciones, ocasionados por el nivel formación y compromiso de los recursos humanos, como por la alta rotación y permanencia de los mismos, esta requiriendo mejorar las metodologías actualmente en uso, por lo que se recomienda abrir la posibilidad de **contar con un sistema mejorado de capacitación por parte de equipo SIGOB, mas flexible, con grados de complejidad creciente, con mayor tiempo de soporte y con material y ayudas a los usuarios más adaptada al perfil de sus capacitados; y por otra parte, el que se exija el cumplimiento de los compromisos nacionales en materia de recursos humanos y tecnológicos para el arranque de los proyectos de implementación. Igualmente, es necesario que el SIGOB establezca un plan de trabajo con cada institución, que asigne el personal técnico necesario en número y horas de trabajo, acorde con las tareas a realizar y los recursos comprometidos por la institución.**
12. **SIGOB-PANAMA.** Es necesario que el SIGOB adopte una estrategia mas potente de presencia en Panamá, dada la importante Cartera de Proyectos institucionales en marcha y las potencialidades de expandir el Portafolio a otras Instituciones; en tal sentido, se recomienda **implementar una oficina permanente, con suficiente personal técnico que disponga de los tiempos necesarios para dar servicio a las Proyectos en curso, con habilidades pedagógicas, material didáctico y de consulta permanente y adecuado a las condiciones locales. Esta recomendación apunta a que el Proyecto pueda contar con una presencia a la altura de las demandas institucionales existentes y expresadas por los entrevistados.**
13. **PNUD-PANAMA.** Se recomienda al PNUD, **apoyar activamente la iniciativa Gubernamental de contar con su apoyo a través de la implementación de los sistemas de su Proyecto SIGOB;** revisando el UNDAF 2016 - 2020 y la TOC de Panamá, no vemos que el Proyecto SIGOB haya estado en el radar del Sistema, pero dada la realidad actual de su importante uso para la gestión gubernamental, orientada a la efectividad, transparencia, rendición de cuentas, coordinación interinstitucional y sostenibilidad de los planes estratégicos del Gobierno de Panamá, creemos necesario **otorgarle el espacio y apoyo que se ha ganado en su período de ejecución.**

## 6. LECCIONES APRENDIDAS

El Proyecto SIGOB-Panamá es el mayor proyecto de fortalecimiento de capacidades que se encuentra en ejecución en la Región, comparable solo con algunos realizados anteriormente en Chile, Ecuador, Colombia, Brasil y República Dominicana, por lo que nos puede dejar lecciones de gran importancia por la visión telescópica que podemos tener respecto de experiencias anteriores y las enseñanzas para el futuro que podemos extraer tanto en la Región como para el Proyecto en Panamá.

1. A pesar de que SIGOB “*ha consolidado un equipo regular, flexible y multidisciplinario*”, como señala la evaluación del Proyecto Regional, es necesario señalar que proyectos de las dimensiones del de Panamá, requieren algo similar, requieren no ser tratados como una serie de productos a ser implementados, sino como una intervención mayor a la altura del interés y relevancia que le ha otorgado en Gobierno Panameño, por lo que se requiere de un **equipo de implementación, gestión y soporte de mayores dimensiones y con mayor permanencia** para llevar adelante un fortalecimiento bajo condiciones de heterogeneidad institucional y con dificultades para alcanzar logros rápidos y sostenibles como el plan y estrategia de implementación constante en el PRODOC prevé. La estructura prevista tiene que funcionar y si algo nos deja de enseñanza hacia delante, es la necesidad de fortalecer una Unidad de Gestión y Ejecución del Proyecto, con los apoyos necesarios: desde oficinas, apoyo administrativo que coordine las intervenciones, una agenda de trabajo debidamente acordada y ejecutada con las instituciones receptoras, hasta capacidades de preparación de material de apoyo para capacitaciones y servicios.
2. Una evaluación de las capacidades institucionales parece ser necesario, el proceso de “Empalme”, el conocimiento de realidades similares en la Región y en Panamá mismo en periodos anteriores, debió haber establecido que **la curva de aprendizaje podría haber sido mas larga** y consecuentemente, la necesidad de contar con mas tiempo para los procesos de transferencia de capacidades que los programados, así como a la necesidad del cumplimiento de los requerimientos y compromisos institucionales establecidos en el PRODOC.
3. Los hallazgos y conclusiones de la evaluación, señalan el elevado grado de avance y penetración de los sistemas en el funcionamiento de ámbitos importantes de Gobierno y de requerimientos que hemos recogido en la recomendaciones, por lo que resulta necesario tener un **Plan de Sostenibilidad** para dar soporte. Un proyecto de las magnitudes y de los desafíos, como es el sistema de seguimiento de los ODS, nos muestran la necesidad de contar con una propuesta de mas largo aliento, que consolide el apoyo del PNUD y transfiera realmente las capacidades de sostenibilidad deseadas.

## **7. ANEXOS**

## 7.1. Marco de resultados y recursos del Proyecto 40

PRODUCTOS ESPERADOS	METAS DEL PRODUCTO POR AÑO	ACTIVIDADES	AVANCE	OBSERVACIONES
<p><b>PRODUCTO 1. Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de la Secretaría de Metas de la Presidencia de la República. (Proyecto 91203)</b></p> <p><b>Línea de Base:</b> No existe en la actualidad, ningún método de trabajo para sistematizar la definición de las metas prioritarias e instrumentalizar su control y seguimiento.</p> <p><b>Meta Producto:</b> Implementado el Sistema de METAS-SIGOB para el seguimiento de 10 metas de prioridad presidencial</p> <p><b>Indicador:</b> - Porcentaje de implementación del Sistema en la Secretaría de Metas y en los Ministerios destinatarios de las prioridades</p>	<p>Meta (año 1) Implementado el módulo de METAS-SIGOB en la Secretaría de Metas de la Presidencia de la República de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.</p>	<p><b>Actividad 1.1</b> Implementar el Sistema de Programación y Gestión por Metas y Resultados de SIGOB en la Secretaría de Metas.</p>		
	<p>Meta (año 1) Implementado el módulo de ACOM-SIGOB o Acciones Comunicacionales, en la Secretaría de Comunicación de la República de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.</p>	<p><b>Actividad 1.2</b> Implementar el Sistema de Acciones Comunicacionales en la Presidencia de la República de Panamá.</p>		
	<p>Meta (año 1-2) Fortalecidas las capacidades nacionales para soporte a los sistemas SIGOB de la Secretaría de Metas. Asesoría en el Plan Estratégico de Gobierno entregada.</p>	<p><b>Actividad 1.3</b> Asesorar en la construcción del Plan Estratégico nacional para apoyo de la institución sobre temas SIGOB.</p> <p><b>Actividad 1.4</b></p>		

<sup>40</sup> Tomado del Documento de Proyecto 2015-17

PRODUCTOS ESPERADOS	METAS DEL PRODUCTO POR AÑO	ACTIVIDADES	AVANCE	OBSERVACIONES
presidenciales				
<p><b>PRODUCTO 2. Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá (Proyecto 91429)</b></p> <p><b>Línea de Base:</b> El Despacho de la Canciller y titular del Ministerio de Relaciones Exteriores, no cuenta actualmente con herramientas automáticas e integradas para la gestión del antes, durante y después de su Agenda cotidiana. El Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta en la actualidad con un sistema ordenado de seguimiento a las Metas Prioritarias tanto institucionales como de Presidencia. Los procesos internos no</p>	<p>Meta (año 1) Implementado el módulo METAS-SIGOB en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.</p> <p>Meta (año 1) Implementado el Centro de Gestión de la Ministra del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.</p> <p>Meta (año 1-2) Implementado el módulo de Trámites Regulares Estructurados (TRE) en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución y 2 Flujos completamente operativos.</p>	<p><b>Actividad 2.1</b> Implementar el Sistema de Programación y Gestión por Metas y Resultados de SIGOB en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá</p> <p><b>Actividad 2.2</b> Implementar el Centro de Gestión de la Canciller y titular del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.</p> <p><b>Actividad 2.3</b> Implementar el Sistema de Trámites Regulares Estructurados (TRE) para racionalizar los procesos en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.</p>		

PRODUCTOS ESPERADOS	METAS DEL PRODUCTO POR AÑO	ACTIVIDADES	AVANCE	OBSERVACIONES
<p>tienen un mecanismo de seguimiento exhaustivo ni un nivel de sistematización que les permita entrar a funcionar en un instrumento de Workflow automatizado.</p> <p><b>Meta Producto:</b> Implementación de los Sistemas de gestión SIGOB para: Programación y Gestión (METAS) Centro de Gestión de la Canciller Trámites Regulares Estructurados (TRE)</p> <p><b>Indicadores:</b> 1. Porcentaje de implementación del Sistema de METAS-SIGOB 2. Porcentaje de implementación del Centro de Gestión de la Canciller de Panamá 3. Porcentaje de implementación del Sistema de Trámites Regulares Estructurados (TRE)</p>		<p><b>Actividad 2.4</b> Asesorar en la construcción del Plan Estratégico del MINREX</p> <p><b>Actividad 2.5</b> Conformar equipo nacional para apoyo de la institución sobre temas SIGOB.</p>		

PRODUCTOS ESPERADOS	METAS DEL PRODUCTO POR AÑO	ACTIVIDADES	AVANCE	OBSERVACIONES	
<b>PRODUCTO 3. Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de Gobierno (Proyecto 91430)</b>  <b>Línea de Base:</b> No existen actualmente sistemas de gestión instalados para el seguimiento de las Metas Ministeriales. La Oficina de comunicaciones no tiene un mecanismo estructurado de generación de la acción comunicacional. La gestión documental está en una fase inicial de estudio para analizar sus posibles soluciones <b>Meta Producto:</b> Implementación de los Sistemas de gestión SIGOB para: Programación y Gestión (METAS) Acción Comunicacional (ACOM) Transparencia Documental (TRANSDOC)	Meta (año 1) Implementado el módulo de METAS-SIGOB en el Ministerio de Gobierno de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	<b>Actividad 3.1</b> Implementar el Sistema de Programación y Gestión por Metas y Resultados de SIGOB en el Ministerio de Gobierno de Panamá  <b>Actividad 3.2</b> Implementar el Sistema de Acciones Comunicacionales en el Ministerio de Gobierno de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.			
	Meta (año 1) Implementado el módulo de Acciones Comunicacionales ACOM, en el Ministerio de Gobierno de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	<b>Actividad 3.3</b> Implementar el Sistema de Transparencia Documental en el Ministerio de Gobierno de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución.			
	Meta (año 1-2) Fortalecidas las capacidades nacionales para dar soporte a los sistemas SIGOB del Ministerio de Gobierno. Asesoría en el	<b>Actividad 3.4</b> Asesorar en la construcción del Plan Estratégico del MINGOB  <b>Actividad 3.5</b> Conformar equipo nacional para apoyo de la	PNUD		

PRODUCTOS ESPERADOS	METAS DEL PRODUCTO POR AÑO	ACTIVIDADES	AVANCE	OBSERVACIONES
<p><b>Indicadores:</b></p> <p>1. Porcentaje de implementación del Sistema de METAS-SIGOB</p> <p>2. Porcentaje de implementación del Sistema de Acción Comunicacional – ACOM</p> <p>3. Porcentaje de implementación del Sistema de Transparencia Documental (TRANSDOC)</p>	<p>Plan Estratégico de la institución entregada.</p>	<p>institución sobre temas SIGOB.</p>		
<p><b>PRODUCTO 4. Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión del Ministerio de Economía y Finanzas. (Proyecto 91431)</b></p> <p><b>Línea de Base:</b> Los sistemas de seguimiento a las Metas institucionales están basados en mecanismos tradicionales no soportados en TIC ni en redes de gestión inter-institucionales</p> <p><b>Meta Producto:</b> Implementado el Sistema de METAS-SIGOB para el seguimiento de 30 metas de</p>	<p>Meta (año 1) Implementado el módulo de METAS-SIGOB en el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, Comité de Metas Institucional operativo (coordinado con Sec. de Metas), instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.</p>	<p><b>Actividad 4.1</b> Implementar el Sistema de Programación y Gestión por Metas y Resultados de SIGOB en el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá</p>		

PRODUCTOS ESPERADOS	METAS DEL PRODUCTO POR AÑO	ACTIVIDADES	AVANCE	OBSERVACIONES
prioridad presidencial e institucional <b>Indicador:</b> - Porcentaje de implementación del Sistema en Ministerio de Economía y Finanzas				
<b>PRODUCTO 5. Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Proyecto 91432)</b>  <b>Línea de Base:</b> No existen actualmente sistemas de gestión instalados para en el Ministerio para las Metas Institucionales, la Comunicación ni el manejo completo de la documentación. <b>Meta Producto:</b> Implementación de los Sistemas de gestión SIGOB para: Programación y Gestión (METAS) Acción Comunicacional (ACOM)	Meta (año 1) Implementado el módulo de METAS-SIGOB en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.  Meta (año 1) Implementado el módulo de Acciones Comunicacionales ACOM, en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.  Meta (año 1) Implementado el módulo de Transparencia Documental (TRANSDOC) en	<b>Actividad 5.1</b> Implementar el Sistema de Programación y Gestión por Metas y Resultados de SIGOB en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá  <b>Actividad 5.2</b> Implementar el Sistema de Acciones Comunicacionales en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá.  <b>Actividad 5.3</b> Implementar el Sistema de Transparencia Documental en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá.		

PRODUCTOS ESPERADOS	METAS DEL PRODUCTO POR AÑO	ACTIVIDADES	AVANCE	OBSERVACIONES
<p>Transparencia Documental (TRANSDOC)</p> <p><b>Indicadores:</b></p> <p>1. Porcentaje de implementación del Sistema de METAS-SIGOB</p> <p>2. Porcentaje de implementación del Sistema de Acción Comunicacional – ACOM</p> <p>3. Porcentaje de implementación del Sistema de Transparencia Documental (TRANSDOC)</p>	<p>el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución.</p>			

## 7.2. Matriz de Evaluación

MATRIZ DE EVALUACION						
CRITERIOS	Preguntas de Evaluación	Indicadores de desempeño	Fuentes de datos	Enfoque y diseño	Métodos de muestreo	Métodos e Instrumentos de recolección de datos
PERTINENCIA	1. ¿En qué medida la iniciativa da respuesta al interés del gobierno de promover el funcionamiento de la gestión pública en distintos ámbitos institucionales?	Uso de los sistemas cuantitativo (¿qué los usa, con qué fines?) Grado de satisfacción de los usuarios de los sistemas (Nivel general, entidades con las que coordina) Existencia de sistemas o procesos paralelos? Grado de adecuación de los productos y resultados con los del SPD del PNUD En qué medida los sistemas del SIGOB fomentan la transparencia, participación ciudadana, estado de derecho, equidad e inclusión social.	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo del UNDP Contrapartes en los PNI	Cualitativo	- Selección de funcionarios - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	2. ¿En qué medida la iniciativa está en línea con el mandato de PNUD, la nueva estrategia corporativa, y las necesidades de los ciudadanos?	Planes de modernización del Estado Papel del PNUD en la estrategia de desarrollo Cuales son los Proyecto incluidos en el CPD a los que sirve el SIGOB	Proyecto Regional SIGOB Oficina de Campo del UNDP Oficina de Campo del PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	3. ¿En qué medida el proyecto refleja consideraciones estratégicas, incluyendo el rol del PNUD en un determinado contexto de desarrollo y su ventaja competitiva?	Uso de los sistemas cuantitativo (¿qué los usa, con qué resultados) Grado de satisfacción de los usuarios de los sistemas (Nivel general, entidades con las que coordina) Proyectos o sistemas con los que coordina	Proyecto Regional SIGOB Oficina de Campo del UNDP Oficina de Campo del PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	4. ¿En qué medida el proyecto da respuesta a la implementación del MANUDO/CPD acordados con el Gobierno de Panamá?	Hasta qué punto el proyecto ha contribuido a que las instituciones beneficiarias hayan mejorado su desempeño gracias a acciones específicas de éste?	Uso de los sistemas cuantitativo (¿qué los usa, con qué resultados) Grado de satisfacción de los usuarios de los sistemas (Nivel general, entidades con las que coordina) Proyectos o sistemas con los que coordina	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP
EFICACIA	5. ¿En qué medida el proyecto ha coordinado y buscado sinergias con diferentes iniciativas asociadas a la gestión pública en las instituciones contrapartes?	Estado de los sistemas en proceso de implementación y en operación	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	6. ¿En qué medida el proyecto ha coordinado y buscado sinergias con diferentes iniciativas asociadas a la gestión pública en las instituciones contrapartes?	Efectos por sistemas: indicadores de resultado por sistema	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	7. ¿En qué medida se han logrado los productos esperados?	Presupuestos iniciales y productos concluidos	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	8. ¿En qué medida se contribuye al alcance de los efectos?	PM implementados x sistemas Modalidad de Implementación Presupuestos en sistemas, frente a otras soluciones. Tiempo de desembolso	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
EFICACIA	9. ¿Hasta qué punto los insumos y recursos del proyecto han sido convertidos en resultados de forma económica?	Existencia de un sistema a sab	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	10. ¿Han permitido los arreglos de gestión y administrativos un uso más eficiente de los fondos y recursos del proyecto?	Grado de institucionalización de los sistemas Estabilidad de los funcionarios	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	11. ¿Han sido adecuados los mecanismos de seguimiento y evaluación para monitorear el progreso del proyecto?	Marco legal de soporte de los sistemas Presupuestos asignados dentro de la institución	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	12. ¿Cuál es el efecto de eficacia sobre el proyecto que producen los procedimientos administrativos del PNUD?	Evolución del alcance de los productos contratados Instituciones incorporadas	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
SOSTENIBILIDAD	14. ¿En qué medida las intervenciones desarrolladas son sostenibles?	Programas de modernización en curso y participación del Proyecto	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	15. ¿Cuál ha sido el efecto del programa de trabajo en términos de movilización de recursos para iniciativas de mejoramiento de la gestión pública en Panamá?	Grado de utilización de los sistemas SIGOB	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	16. ¿Cuál ha sido el efecto del programa de trabajo en el posicionamiento del PNUD en Panamá en temas de gestión pública, especialmente en el contexto del proyecto el término más eficaz para alcanzar los resultados deseados?	Grado de incorporación de recomendaciones de otros proyectos relevantes	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	17. ¿Es la estrategia del proyecto el término más eficaz para alcanzar los resultados deseados?	Grado de participación del proyecto en las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
OTROS: MODELO DE GESTION	18. ¿Se incorporan con adecuadamente al diseño del proyecto las lecciones aprendidas en otros proyectos relevantes?	Instituciones que se sirven de los sistemas SIGOB en ámbitos y con personal permanente	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	19. ¿Se recogen adecuadamente en el programa de trabajo las prioridades del país?	Grado de participación del proyecto en los Planes y prioridades Gubernamentales	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	20. ¿Cuál es el nivel de apropiación nacional del proyecto?	Grado de cumplimiento de los planes de implementación y resultados alcanzados	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	21. ¿Está alineado el diseño del proyecto con las prioridades de desarrollo y los planes del país?	Problemas en la implementación de los sistemas Implementación de los Sistemas Capacitación de recursos humanos Adecuación de los procesos de trabajo Utilización de los sistemas	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
DESEMPEÑO	22. ¿Qué ha funcionado particularmente bien y puede ser considerado para la gestión del programa de trabajo a partir de 2016?	Grado de participación del proyecto en las prioridades de desarrollo y los planes del país?	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación
	23. ¿Qué elementos han facilitado y/o dificultado avanzar en los objetivos esperados?	Grado de participación del proyecto en las prioridades de desarrollo y los planes del país?	Proyecto Regional SIGOB Oficina de campo Oficina de campo del PNI Contrapartes en los PNI	Cuantitativo	- Selección de funcionarios - Selección de funcionarios calificados (Nivel central y desconcentrado) - Selección de OC del UNDP	- Entrevistas - Observación directa - Análisis cualitativo - Triangulación

### 7.3. Progreso de los productos en los años 2014 y 2016

## Proyecto Regional SIGOB, avance a diciembre 2015

SECCIÓN II: PROGRESO DE PRODUCTOS								
Este cuadro deberá ser ajustado según el número productos que tenga cada proyecto.								
Productos	Indicadores	Meta Anual	Avance Acumulado				Observaciones	
			Año Anterior	Tri 1 %	Tri 2 %	Tri 3 %		Tri 4 %
<b>PRODUCTO 1.</b> Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de la Secretaría de Metas de la Presidencia de la República (Proyecto 91203)  <b>Meta Producto:</b> Implementado el Sistema de METAS-SIGOB para el seguimiento de 10 metas de prioridad presidencial	1. Implementado el módulo de METAS-SIGOB en la Secretaría de Metas de la Presidencia de la República de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	30%	40%	80%	100%	El año 2014 se inicio con un equipo contraparte que fue cambiado al finalizar el año, se prevé un avance moderado para el primer trimestre.  El Plan Estratégico deberá ser presentado a inicios de 2015, atendiendo la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal, se tiene sin embargo el presupuesto con el Plan de	
	2. Implementado el módulo de ACOM-SIGOB o Acciones Comunicacionales, en la Secretaría de Comunicación de la República de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	0%	50%	100%			
	3. Fortalecidas las capacidades nacionales para soporte a los sistemas SIGOB de la Secretaría de Metas. Asesoría en el Plan Estratégico de Gobierno entregada.	100%	20%	40%	60%	100%		
<b>PRODUCTO 2.</b> Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá (Proyecto 91429)  <b>Meta Producto:</b> Implementación de los Sistemas de gestión SIGOB para: - Centro de Gestión de la Ministra - Trámites Regulares Estructurados (TRE) - Transparencia Documental (TRANSDOC) - Programación y Gestión (METAS) - Monitoreo de Temas y Actores (SIMAT)	1. Implementado el módulo de METAS-SIGOB en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	10%	40%	60%	100%	El funcionamiento de la Agenda de la Vicepresidenta se logró en el último trimestre de 2014	
	2. Implementado el Centro de Gestión de la Ministra del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	40%	60%	100%			
	3. Implementado el módulo de Trámites Regulares Estructurados (TRE) en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución y 2 Flujos completamente operativos.	80%	0%	10%	50%	60%		80%
	4. Implementado el módulo de Transparencia Documental (TRANSDOC) en el Ministerio, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución.	100%	30%	60%	100%			
	5. Implementado el Sistema de Monitoreo de Temas y Actores (SIMAT) en el Ministerio y en 3 Embajadas en el exterior	100%	0%	0%	20%	50%		100%
<b>PRODUCTO 3.</b> Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de Gobierno (Proyecto 91430)  <b>Meta Producto:</b> Implementación de los Sistemas de gestión SIGOB para: - Programación y Gestión (METAS) - Acción Comunicacional (ACOM) - Transparencia Documental (TRANSDOC) <b>Indicadores:</b> 1. Porcentaje de implementación del Sistema de METAS-SIGOB 2. Porcentaje de implementación del Sistema de Acción Comunicacional - ACOM 3. Porcentaje de implementación del Sistema de Transparencia Documental (TRANSDOC)	1. Implementado el módulo de METAS-SIGOB en el Ministerio de Gobierno de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	0%	40%	80%	100%		
	2. Implementado el módulo de Acciones Comunicacionales ACOM, en el Ministerio de Gobierno de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	80%	0%	0%	0%	20%		40%
	3. Implementado el módulo de Transparencia Documental (TRANSDOC) en el Ministerio de Gobierno de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución.	100%	0%	0%	40%	80%		100%
	4. Fortalecidas las capacidades nacionales para dar soporte a los sistemas SIGOB del Ministerio de Gobierno. Asesoría en el Plan Estratégico de la institución entregada.	100%	100%					
<b>PRODUCTO 4.</b> Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión del Ministerio de Economía y Finanzas. (Proyecto 91431)  <b>Meta Producto:</b> Implementación de los Sistemas de gestión SIGOB para: - Centro de Gestión del Ministro - Trámites Regulares Estructurados (TRE) - Transparencia Documental (TRANSDOC) - Programación y Gestión (METAS)	4. Implementado el módulo de METAS-SIGOB en el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, Comité de Metas Institucional operativo (coordinado con Sec. de Metas), instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	60%	0%	0%	20%	40%	60%	
<b>PRODUCTO 5.</b> Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Proyecto 91432)  <b>Meta Producto:</b> Implementación de los Sistemas de gestión SIGOB para: - Centro de Gestión del Ministro - Trámites Regulares Estructurados (TRE) - Transparencia Documental (TRANSDOC) - Programación y Gestión (METAS)	1. Implementado el módulo de METAS-SIGOB en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	0%					No ha existido definición de la contraparte y hay un pronunciamiento de parte de la Oficina de Planificación que el presupuesto para el 2015 no se ha previsto.	
	2. Implementado el módulo de Acciones Comunicacionales ACOM, en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	0%						
	3. Implementado el módulo de Transparencia Documental (TRANSDOC) en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución.	0%						

## Proyecto Regional SIGOB, avance a diciembre 2016

SECCIÓN II: PROGRESO DE PRODUCTOS								
Este cuadro deberá ser ajustado según el número productos que tenga cada proyecto.								
Productos	Indicadores	Meta Anual	Avance Acumulado				Observaciones	
			Año Anterior	Tri 1 %	Tri 2 %	Tri 3 %		Tri 4 %
<b>PRODUCTO 1.</b> Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de la Secretaría de Metas de la Presidencia de la República. (Proyecto 91203)  <b>Meta Producto:</b> Implementado el Sistema de METAS-SIGOB para el seguimiento de 10 metas de prioridad presidencial	1. Implementado el módulo de METAS-SIGOB en la Secretaría de Metas de la Presidencia de la República de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	100%					
	2. Implementado el módulo de ACOM-SIGOB o Acciones Comunicacionales, en la Secretaría de Comunicación de la República de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	100%					
	3. Fortalecidas las capacidades nacionales para soporte a los sistemas SIGOB de la Secretaría de Metas. Asesoría en el Plan Estratégico de Gobierno entregada.	100%	100%					
<b>PRODUCTO 2.</b> Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá (Proyecto 91429)  <b>Meta Producto:</b> Implementación de los Sistemas de gestión SIGOB para: - Centro de Gestión de la Minista - Trámites Regulares Estructurados (TRE) - Transparencia Documental (TRANSDOC) - Programación y Gestión (METAS) - Monitoreo de Temas y Actores (SIMAT)	1. Implementado el módulo de METAS-SIGOB en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	100%					
	2. Implementado el Centro de Gestión de la Minista del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	90%	90%	100%			Se debe normar la realización del Comité de Agenda, como el espacio para el análisis de la incidencia real de la actividad en la estrategia.
	3. Implementado el módulo de Trámites Regulares Estructurados (TRE) en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución y 2 Flujos completamente operativos.	100%	90%	90%	100%			Se pretenden cubrir todos los procesos de Compras y Contrataciones.
	4. Implementado el módulo de Transparencia Documental (TRANSDOC) en el Ministerio, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución.	100%	100%					
	5. Implementado el Sistema de Monitoreo de Temas y Actores (SIMAT) en el Ministerio y en 3 Embajadas en el exterior.	100%	80%	90%	100%			Es parte de la revisión sustantiva y de rápida aplicación
<b>Producto 3.</b> Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de Gobierno (Proyecto 91430)  <b>Meta Producto:</b> Implementación de los Sistemas de gestión SIGOB para: - Programación y Gestión (METAS) - Acción Comunicacional (ACOM) - Transparencia Documental (TRANSDOC) <b>Indicadores:</b> 1. Porcentaje de implementación del Sistema de METAS-SIGOB 2. Porcentaje de implementación del Sistema de Acción Comunicacional – ACOM 3. Porcentaje de implementación del Sistema de Transparencia Documental (TRANSDOC)	1. Implementado el módulo de METAS-SIGOB en el Ministerio de Gobierno de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	100%					
	2. Implementado el módulo de Acciones Comunicacionales ACOM, en el Ministerio de Gobierno de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	40%	60%	100%			La Matriz de Posicionamiento y Segmentación fue mostrada al Ministro, quien instauró mejoras y cambios que extienden el trabajo.
	3. Implementado el módulo de Transparencia Documental (TRANSDOC) en el Ministerio de Gobierno de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución.	100%	30%	60%	80%	100%		
	4. Fortalecidas las capacidades nacionales para dar soporte a los sistemas SIGOB del Ministerio de Gobierno. Asesoría en el Plan Estratégico de la institución entregada.	100%	100%					
<b>PRODUCTO 4.</b> Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión del Ministerio de Economía y Finanzas. (Proyecto 91431)  <b>Meta Producto:</b> Implementación de los Sistemas de gestión SIGOB para: - Centro de Gestión del Ministro - Trámites Regulares Estructurados (TRE) - Transparencia Documental (TRANSDOC) - Programación y Gestión (METAS)	1. Implementado el Centro de Gestión del Ministro del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	20%	60%	80%	100%		
	2. Implementado el módulo de Trámites Regulares Estructurados (TRE) en el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución y 2 Flujos completamente operativos.	100%	0%	40%	80%	100%		
	3. Implementado el módulo de Transparencia Documental (TRANSDOC) en el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución.	100%	40%	60%	80%	100%		
	4. Implementado el módulo de METAS-SIGOB en el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, Comité de Metas Institucional operativo (coordinado con Sec. de Metas), instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	100%	60%	80%	100%			
<b>PRODUCTO 5.</b> Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Proyecto 91432)  <b>Meta Producto:</b> Implementación de los Sistemas de gestión SIGOB para: - Centro de Gestión del Ministro - Trámites Regulares Estructurados (TRE) - Transparencia Documental (TRANSDOC) - Programación y Gestión (METAS)	1. Implementado el módulo de METAS-SIGOB en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	0%						
	2. Implementado el módulo de Acciones Comunicacionales ACOM, en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, instalado el sistema y transferidos conocimientos a la institución.	0%						Sin presupuesto, ni acercamiento por parte del Ministerio de Trabajo.
	3. Implementado el módulo de Transparencia Documental (TRANSDOC) en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución.	0%						
<b>PRODUCTO 6.</b> PRODUCTO 6. Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación  <b>Meta Producto:</b> Implementado el Sistema de METAS-SIGOB para el seguimiento de 10 metas de prioridad institucional	1. Implementado el módulo de Transparencia Documental (TRANSDOC) en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, instalado el sistema, transferidos conocimientos a la institución.	100%	80%	90%	100%			Es parte de la revisión sustantiva.

## 7.4. Indicadores de Gestión

### Indicadores de gestión<sup>41</sup>

#### PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

##### SISTEMA DE METAS

- Cantidad de Metas / Productos gestionados: 2,672
- Cantidad de Instituciones en la red de gestión: 48
- Oportunidades futuras (a la fecha): 201

#### MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

##### SISTEMA DE METAS

- Cantidad de Metas / Productos gestionados: 58
- Cantidad de áreas en la red de gestión: 15

##### SISTEMA DE TRANSPARENCIA DOCUMENTAL

- Cantidad de correspondencia externa recibidas:
  - Año 2015: 16,565
  - Año 2016: 25,188
- Cantidad de correspondencias producidas
  - Año 2015: 13,860
  - Año 2016: 22,966
- Cantidad de usuarios de la red de gestión: 285
- Cantidad de áreas involucradas: 32
- Cantidad de funcionarios de la contraparte operativa: 4
- Sitio web habilitado para consulta ciudadana: SI

##### SISTEMA DE CENTRO DE GESTIÓN

- Cantidad de solicitudes registradas:
  - En gestión: 84
  - Archivadas: 253
- Cantidad de Eventos programados: 4,062
- Cantidad de Tareas para seguimiento (compromisos): 252
- Cantidad de usuarios participantes: ~400 funcionarios
- Cantidad de Eventos con Ayudas Memoria (Actas): 148
- Cantidad de Fichas Técnicas elaboradas: 29
- Cantidad de funcionarios contraparte: 2

##### SISTEMA DE TRÁMITES REGULARES ESTRUCTURADOS

- Procesos racionalizados y validados: 21
- Procesos instrumentalizados TRE: 21
- Funcionarios capacitados Administración: 6
- Funcionarios sustantivos capacitados
  - Compras: 18
  - Presupuesto: 8
- Usuarios iniciadores capacitados: 28
- Guía de usuario para iniciadores: 1
- Módulos de Información implementados: 12
- Cantidad de trámites gestionados: ~80

<sup>41</sup> Información proporcionada por SIGOB-PNUD Panamá

#### SISTEMA DE MONITOREO DE ACTORES Y TEMAS

- Cantidad de noticias registradas
  - Año 2015: 863
  - Año 2016: 4,374
- Cantidad de medios de comunicación monitoreados: 47
- Cantidad de temas monitoreados: 60
- Cantidad de actores referidos en monitoreo: 36
- Cantidad de instituciones monitoreadas: 56
- Cantidad de usuarios capacitados en el sistema: 6
- Cantidad de informes producidos: ~ 50

#### MINISTERIO DE GOBIERNO SISTEMA DE METAS

- Cantidad de Metas / Productos gestionados: 26
- Cantidad de áreas en la red de gestión: 12
- Oportunidades futuras (a la fecha): 201
- Cantidad de usuarios capacitados: 32
- Cantidad de Mesas de Metas Institucional realizadas: ~60

#### SISTEMA DE TRANSPARENCIA DOCUMENTAL

- Cantidad de correspondencia externa recibidas:
  - Año 2016: 3,017
- Cantidad de correspondencias producidas
  - Año 2016: 2,584
- Cantidad de usuarios de la red de gestión: ~160
- Cantidad de áreas involucradas: 70
- Cantidad de funcionarios de la contraparte operativa: 2
- Sitio web habilitado para consulta ciudadana: NO

#### SISTEMA DE TRÁMITES REGULARES ESTRUCTURADOS

- Procesos racionalizados y validados: 7
- Procesos instrumentalizados TRE: 4
- Funcionarios capacitados Administración: 4
- Funcionarios sustantivos capacitados
  - Compras: 12
  - Presupuesto: 6
- Usuarios iniciadores capacitados: 16
- Guía de usuario para iniciadores: 1
- Módulos de Información implementados: 3

#### SISTEMA DE ACCIÓN COMUNICACIONAL

- Matriz de posicionamiento y segmentación: 1
- Cantidad de Mensajes claves identificados: 20 +
- Cantidad de talleres de relevamiento de mensajes: 30+
- Cantidad de Talleres de vocería a funcionarios clave: 4
- Informe de recomendaciones: 1

#### MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS SISTEMA DE CENTRO DE GESTIÓN

- Cantidad de actividades registradas: 1,217
- Cantidad de solicitudes gestionadas: 679
- Cantidad de actividades clasificadas: 503
- Cantidad de Tareas inscritas

- En gestión = 49
- Terminadas = 69
- Usuarios activos: 85
- Funcionarios administradores capacitados: 2

#### SISTEMA DE METAS

- Cantidad de Metas / Productos gestionados: 74
- Cantidad de áreas en la red de gestión: 27
- Cantidad de Alertas: 16
- Cantidad de Restricciones
- Resuelto: 2
- Esperando confirmación: 2
- Oportunidades futuras (a la fecha): 58
- Cantidad de usuarios capacitados: 42

#### SISTEMA DE TRANSPARENCIA DOCUMENTAL

- Documentos producidos:
  - Externos: 27,700
  - Internos 18,700
- Áreas activas: 259
- Formatos inscritos: 120
- Usuarios activos: 1,050
- Mesas de Entrada activas: 2
- Guías de usuario entregadas: 1
- Funcionarios administradores capacitados: 8
- Funcionarios de soporte capacitados: 12

#### SISTEMA DE TRÁMITES REGULARES ESTRUCTURADOS

- Procesos racionalizados y validados: 7
- Procesos instrumentalizados TRE: 4
- Funcionarios capacitados Administración: 5
- Funcionarios sustantivos capacitados
- Compras: 18
- Presupuesto: 6
- Usuarios iniciadores capacitados: 135
- Guía de usuario para iniciadores: 1
- Puesta en operación en pruebas: 15 trámites
- Módulos de Información implementados: 5

SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA. TECNOLOGÍA E INVESTIGACIÓN SISTEMA DE METAS
---

- Cantidad de Metas / Productos gestionados: 64
- En gestión normal: 46
- Atrasada / Alerta: 17
- Detenido: 0
- Terminados: 1
- Cantidad de áreas en la red de gestión: 18
- Cantidad de Alertas: 10 (resueltas)
- Cantidad de Restricciones: 1 (resuelta)
- Oportunidades futuras (a la fecha): 18

- Cantidad de usuarios capacitados: 26
- Cantidad de Mesas de Metas Institucional realizadas: ~20

## 7.5. Documentos consultados

1. Documento de Proyecto PS 82181: “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública en Panamá 2014-2019”
2. Revisión Sustantiva 001 2015 del Proyecto PS 82181
3. Documento de Proyecto PS 83709: “Apoyo al Programa de Reformas del Ministerio de Gobierno”
4. Documento de Proyecto PS 92385: “Fortalecimiento Institucional para la gestión basada en resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá”
5. Documento de Proyecto PS 97268: “Fortalecimiento Institucional para la Rectoría de la Política Social”
6. Planes de trabajo anuales de los proyectos
7. Informes anuales de proyectos, revisiones del presupuesto del proyecto, informes de lecciones aprendidas.

## 7.6. Lista de personas entrevistadas

### **Agenda de Entrevistas 1ª visita**

#### **Lunes 7 de noviembre de 2016:**

11:00 AM Fernando Hiraldo (Representante Residente Adjunto PNUD-Panamá)

Ciudad del Saber PNUD-Panamá UN House Edf. 129 Piso 4to

#### **Martes 8 de noviembre de 2016:**

10:00 AM Edwin Rodríguez (Concertación Nacional para el Desarrollo / sociedad civil)

12:00 PM Blanca Solís / Julissa Vejarano (Ministerio de Economía y Finanzas)

Ministerio de Economía y Finanzas, Edf. Owaga Calle 52 y Vía España

Balboa, Ancón / Edificio # 716, Paseo del Prado

03:00 PM Patricia Pérez (Oficial de Programa de Gobernabilidad)

Ciudad del Saber PNUD-Panamá UN House Edf. 129 Piso 3ro

#### **Miércoles 9 de noviembre de 2016:**

09:00 AM Guillermo Suárez (Coordinador General de la Secretaría de Metas Presidenciales)

Presidencia de la República Av. Eloy Alfaro y Calle 4ta

11:30 AM Carlos Blandón (Jefe Planificación)

Ministerio de Gobierno, Calle 3ra y Av. B (Casco Viejo, San Felipe)

02:30 PM Lilibeth Quinteros, coordinadora SIGOB Cancillería

Ministerio de Exteriores, Calle 3ra Palacio de Bolívar, San Felipe, Casco Viejo

#### **Viernes 11 de noviembre de 2016:**

09:30 AM 09:00 AM Diana Candanedo / Milva Samudio (SENACYT)

Ciudad del Saber, Edif. 207

### **Agenda de Entrevistas 2ª visita**

#### **Jueves 1 de diciembre de 2016:**

09:30 AM 10:30 AM Isabel de Saint Malo (Vicepresidente de la República, Ministro de Relaciones Exteriores)

Ministerio de Relaciones Exteriores, Calle 3a Este, Panamá

Asistieron a la reunión:

Director Administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores,

Personal de su Staff

Coordinadora del SIGOB

**Viernes 2 de diciembre de 2016:**

01:00 PM 04:00 PM Taller con Contrapartes Nacionales del Proyecto SIGOB-Panamá, Presidencia de la República Av. Eloy Alfaro y Calle 4ta

Asistentes:

Guillermo Suárez, Carmen Castillo (Secretaría de Metas Presidenciales)

Abdiel Ho (Ministerio de Economía y Finanzas)

Doris Quiel (SENACYT)

Carlos Blandón y Betsy Nelson (Ministerio de Gobierno)

Lilibeth Quintero, (Ministerio de Relaciones Exteriores)

Oswaldo Montalvo (SIGOB Panamá)

**Lunes 5 de diciembre de 2016:**

09:30 AM 10:30 AM Irina Madrid (Planificación, seguimiento y evaluación, PNUD, Panamá)

Ciudad del Saber PNUD-Panamá UN House Edf. 129 Piso 4to

11:00 AM Fernando Hiraldo (Representante Residente Adjunto PNUD-Panamá), Ciudad del Saber PNUD-Panamá UN House Edf. 129 Piso 4to

11:00 AM Patricia Pérez (Oficial de Programa de Gobernabilidad)

Ciudad del Saber PNUD-Panamá UN House Edf. 129 Piso 3

**Equipo SIGOB Regional:**

Miguel Cereceda

Tomás Fantl

Alejandro Genovesi

María Eugenia Boza

Oswaldo Montalvo

Guennantd Cuentas-Zavala

## 7.7. Cuadros del Taller Interinstitucional

Módulos por Instituciones															
INSTITUCIÓN	TOTAL MODULOS	VALORACION	MÓDULOS							VALORACION X INSTITUCION					
			METAS	GESTIÓN	MANSDOC	TRE	ACOM	SIMAT	AGINTER	AD-HOC	A	B	C	VALOR	%
Presidencia de la República	2	Alto	A											1	50%
		Medio			B						1			1	50%
		Bajo												0	0%
Ministerio de Relaciones Exteriores	7	Alto	A											1	14%
		Medio		B				B			2			2	29%
		Bajo			C	C	C					4		4	57%
Ministerio de Gobierno	4	Alto	A											1	25%
		Medio			B	B	B				3			3	75%
		Bajo												0	0%
Ministerio de Economía y Finanzas	5	Alto												0	0%
		Medio	B		B	B			B			4		4	80%
		Bajo		C								1		1	20%
Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación	1	Alto	A											1	100%
		Medio												0	0%
		Bajo												0	0%
LORACION POR MODULO	A (alto)	4											4	21%	
	B (medio)	1	1	2	2	2				1	1	1	10	53%	
	C (bajo)		1	1	1	1			1				5	26%	
	A (alto)	80%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	21%		
	B (medio)	20%	50%	67%	67%	100%	0%	100%	50%	50%	53%	53%	53%		
	C (bajo)	0%	50%	33%	33%	0%	100%	0%	50%	26%	26%	26%	26%		