

análisis y desarrollo social  
**consultores**

# ***EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PAÍS DE PANAMÁ 2012 – 2015***

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN**



## PRÓLOGO

Este informe presenta los resultados de la evaluación del segundo Programa de País (2012 – 2015), entre UNFPA y el gobierno de Panamá, a más de un año de su conclusión. Hecho motivado por la necesidad de contar con información basada en evidencias, tanto para la posible reorientación de acciones dentro del actual CPAP, como para disponer de recomendaciones estratégicas con vistas a orientar la formulación del tercer Programa de país (2016 – 2020), que permitan determinar en qué medida se están logrando los productos y se está contribuyendo al logro de los resultados, así como identificar retos, lecciones aprendidas, buenas prácticas y valor agregado del UNFPA como socio estratégico en Desarrollo.

La evaluación del segundo ciclo programático se desarrolló entre agosto y octubre de 2014. Para realizarla, se mantuvieron 86 entrevistas, 9 observaciones directas, 19 grupos focales y un taller de devolución, donde se compartieron con la Oficina de UNFPA Panamá y la Oficina Regional UNFPA (LACRO), los primeros hallazgos relativos al cumplimiento de los objetivos propuestos, verificando su pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, coordinación y valor agregado del Programa País.

Esta evaluación no habría podido ser realizada sin el apoyo de la Oficina País de UNFPA Panamá, así como del equipo de UNFPA en la Comarca Ngäble Buglé. El equipo evaluador quiere expresar su agradecimiento a los y las representantes de las entidades socias que han participado en el trabajo realizado, y a otras personas que a título individual, prestaron su valiosa colaboración para el desarrollo del proceso, compartiendo sus valoraciones y enriqueciendo el análisis; haciendo posible entre todos que este documento sea, oportuno, equilibrado, certero y útil.

## ÍNDICE

<b>PRÓLOGO .....</b>	<b>1</b>
<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....</b>	<b>3</b>
<b>PANAMÁ: ACONTECIMIENTOS Y CIFRAS CLAVES.....</b>	<b>5</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>23</b>
1.1 Objetivos de la evaluación .....	23
1.2 Alcance de la evaluación.....	24
1.3 Metodología y proceso.....	25
1.3.1 Procesos.....	25
1.3.2 Criterios y preguntas de evaluación.....	26
1.3.3 Herramientas y métodos utilizados para la recogida y análisis de datos.....	27
1.3.4 Limitantes y condicionantes del trabajo.....	29
<b>CAPÍTULO 2. CONTEXTO PANAMÁ.....</b>	<b>30</b>
2.1 Contexto político y socioeconómico .....	30
2.2. La ayuda exterior.....	34
<b>CAPÍTULO 3. LA RESPUESTA ESTRATÉGICA Y EL PROGRAMA DE UNFPA .....</b>	<b>35</b>
3.1 Respuesta de UNFPA y UNDAF .....	35
3.2 Respuesta de UNFPA a través de los Programa País.....	36
3.2.1 Breve descripción Programa País de UNFPA:.....	36
3.2.2 El 2º programa de cooperación entre UNFPA y Panamá.....	37
3.2.3 Estructura financiera del programa .....	39
<b>CAPÍTULO 4. RESULTADOS (RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN) .....</b>	<b>41</b>
4.1 Pertinencia.....	41
4.2 Eficacia .....	43
4.3 Eficiencia .....	52
4.4. Sostenibilidad.....	57
4.5 Coordinación.....	61
4.6 Valor agregado.....	64
<b>CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>66</b>
5.1 Nivel estratégico .....	66
5.2 Nivel programático.....	68
<b>CAPÍTULO 6. LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>69</b>
<b>CAPÍTULO 7. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>71</b>
7.1 Nivel estratégico .....	71
7.2 Nivel programático.....	74
<b>LISTA DE TABLAS .....</b>	<b>77</b>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>77</b>
<b>LISTA DE ANEXOS .....</b>	<b>78</b>

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

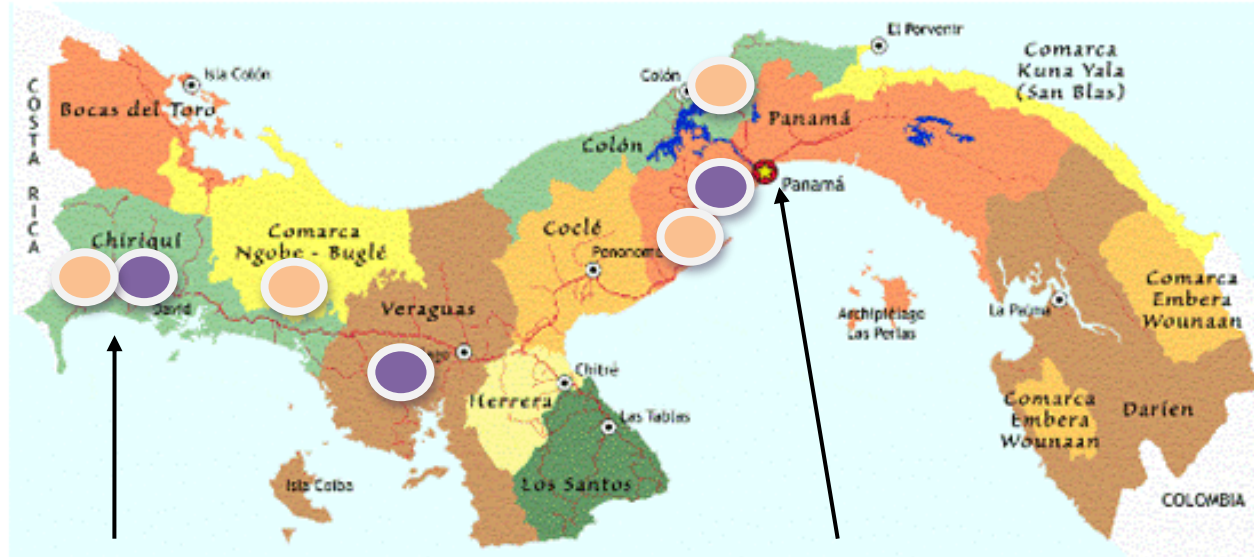
ACUN	Acción Cultural Ngäbe
AECID	Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo
AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
APLAFA	Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia
ASMUNG	Asociación de Mujeres Ngäbe
BID	Banco Iberoamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
AWP	Plan Anual de Trabajo (por sus siglas en inglés)
CCA	Evaluación Conjunta de País (Common Country Assessment)
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra de la Mujer (por sus siglas en inglés)
CEDES	Centro de Estudios para el Desarrollo Social
CEMP	Centro de la Mujer Panameña
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERD	Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Cairo, 1994)
COMMCA	Consejo de Ministras Centroamericano
CONAMU	Consejo Nacional de la Mujer
CONAMUIP	Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá
CONAVIH	Comisión Nacional de VIH y sida
CONVIMU	Comité Nacional contra la violencia hacia las mujeres
COPRECOS	Comité para la Prevención del VIH y sida entre las poblaciones de uniformados
COTEPO	Comité Técnico de Población
CPAP	Plan de Acción del Programa de País (Country Programme Action Plan)
DAIA	Disponibilidad Asegurada de Insumos Anticonceptivos
DDHH	Derechos Humanos
EIS	Educación Integral en Sexualidad
ENASSER	Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
EPSDH	Educación en Población, Sexualidad y Derechos Humanos
EPU	Examen Periódico Universal
ESCA	Estrategia de Seguridad en Centroamérica
F-VAW	Fondo de ONU Mujeres para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FONAMUPP	Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos
GAC	Grupos de Articulación Comunitaria
GBR	Gestión Basada en Resultados
GTI	Grupo Temático Interagencial
HACT	Harmonized Approach to Cash Transfers
ICGES	Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDH-G	Índice de Desarrollo Humano corregido con Género
INADEH	Instituto Nacional para el Desarrollo Humano
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPCAT	Implementing Partner Capacity Assessment Tool
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
LACRO	Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe
MC	Multiplicador Comunitario

MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MINSEG	Ministerio de Seguridad Pública
MINSA	Ministerio de Salud
MIRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PRODESO	Programa de Desarrollo Social
PROSI	Programa de Seguridad Integral
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y sida
ONG	Organización no Gubernamental
ONU MUJERES	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
PAN	Programa de Ayuda Nacional
PAT	Plan Anual de Trabajo (AWP – Annual Workplan, en inglés)
PE	Pregunta de Evaluación
PNNA	Programa Nacional de la Niñez y Adolescencia
PNSSR	Programa Nacional Salud Sexual y Reproductiva
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROBIDSIDA	Fundación por el Bienestar y la Dignidad de las Personas con Sida
PRODESO	Programa de Promoción de Desarrollo Social
PSIM	Paquete de Servicios Iniciales Mínimos para la salud reproductiva en situaciones de crisis
REDATAM	Recuperación de Datos para Áreas pequeñas por Microcomputador
RMM	Reducción de Muerte Materna
SIEGPA	Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SPR	Reportes de Progreso Estándar
SSR	Salud Sexual y Reproductiva
TdR	Términos de Referencia
TMM	Tasa de Mortalidad Materna
UDELAS	Universidad de las Américas
UNACHI	Universidad Autónoma de Chiriquí
UNCT	The United Nations Country Team
UNDAF	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNGASS	Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VBG	Violencia Basada en Género
VIH y SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Adquirida y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

## PANAMÁ: ACONTECIMIENTOS Y CIFRAS CLAVES

País		Fuente
Localización geográfica	Limita al Norte con el mar Caribe, al Sur con el océano Pacífico, al Este con Colombia y al Oeste con Costa Rica. Localizado en el istmo que une a Sudamérica con América Central. Constituido por 10 provincias y por 5 comarcas indígenas	
Superficie	75.517 km <sup>2</sup>	
<b>Población</b>		
Población (Habitantes)	3.850.735 (2013)	INEC
Población urbana	67% (2013)	INEC
Tasa de crecimiento natural	1,84 (2010)	UNFPA
<b>Gobierno</b>		
Gobierno	República presidencialista que se elige cada 5 años. (Presidente actual: Juan Carlos Varela (2014-2019)	
Acontecimientos políticos claves	En 1821 se independiza de España y se une a Colombia. En 1903 nace como Estado independiente y se independiza de Colombia. En 1999 Estados Unidos entrega la gestión del Canal de Panamá a Panamá.	
Porcentaje de mujeres que ocupan cargos en el Parlamento Nacional	31% (18/57) (2014)	Lista de congresistas
<b>Economía</b>		
PIB por habitante	6.808,4\$	INEC
Tasa de crecimiento	10,8% (2012)	INEC
Principales sectores	Construcción, transporte y logística, servicios bancarios y servicios turísticos.	
<b>Indicadores Sociales</b>		
Índice de Desarrollo Humano	0,780 (2013)	IDH
Índice de Género en Desarrollo Humano	0,506 (2013)	IDH – G
Tasa de desempleo	4,15 (2013)	INEC
Esperanza de vida al nacer	77,37 años (2012)	Banco Mundial
Tasa de mortalidad de menores de 5 años	17,2% (2012)	INEC
Mortalidad materna	64,9/1000 (2012)	INEC
Gastos en sanidad por habitante	1.260\$ (2012)	OMS
Tasa de fecundidad en adolescentes	19,5% (2009)	ENASSER
Tasa de prevalencia contraceptiva	62,5% (2009)	ENASSER
Tasa de prevalencia de VIH (entre 15 y 49 años)	0,7% (2013)	ONUSIDA
Tasa de alfabetización	97,9% (2012)	UNICEF
Tasa neta de escolarización primaria	92,5% (2012)	MEDUCA

## MAPA DE PANAMÁ



Oficina de Proyectos de UNFPA en San Félix

Oficinas Central UNFPA Panamá

Proyectos Componente Género

Proyectos Componente Salud Sexual y Reproductiva



## EQUIPO EVALUADOR

Título / Posición en el Equipo	Nombre y Apellidos
Líder de Equipo	Carlos Lobo González
Especialista en SSR	Juan Pablo Protto
Especialista en Población y Desarrollo	Ignacio Rodríguez
Especialista en Género	María Soler

## RESUMEN EJECUTIVO

### *Objetivos*

La evaluación, enmarcada dentro del segundo Programa de País (2012 – 2015) de UNFPA (Fondo de Naciones Unidas para la Población, en sus siglas en inglés) en Panamá, pretende contribuir a rendir cuentas al UNFPA y a sus socios sobre la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la implementación del programa (durante el período comprendido entre enero de 2012 y septiembre de 2014), así como a la ampliación de las evidencias que orienten y sustenten el diseño del próximo ciclo de programación (2016-2020).

Específicamente, la evaluación pretende: a) valorar la pertinencia del Programa, tanto en lo que se refiere a sus resultados esperados, como a las estrategias de intervención definidas para su implementación; así como su alineamiento con las prioridades nacionales y la capacidad de respuesta de UNFPA Panamá a las necesidades nacionales relacionadas con su mandato, con enfoque intercultural y de género; b) Valorar el posicionamiento de UNFPA en el contexto nacional y dentro del Sistema de Naciones Unidas, y evidenciar el valor agregado de la Oficina de País en los resultados obtenidos; y c) Presentar los hallazgos clave, lecciones aprendidas e identificar buenas prácticas; formular conclusiones y recomendaciones que orienten la toma de decisiones en relación a la culminación del presente Programa País y para la elaboración del próximo ciclo de Programa 2016-2020.

### *Principales hallazgos*

Es difícil valorar hasta qué punto se han logrado los resultados, debido a la débil formulación de los indicadores del Programa País, así como a la falta de evidencias claras sobre los datos de líneas de base, metas y de la ejecución y el seguimiento de las actividades.

Dentro de los principales hallazgos, podríamos señalar que el diseño del Programa País tuvo en cuenta diferentes ámbitos de análisis para incorporar las prioridades de la población perteneciente a los grupos más vulnerables, así como las prioridades del país basadas en la agenda internacional al desarrollo y los ODM (Objetivos del Milenio).

Se considera bien definida la definición de la población vulnerable, en el ámbito de trabajo con pueblos indígenas (centrado en Ngäble Buglé, comarca con mayor Tasa de Mortalidad Materna de Panamá), jóvenes y mujeres, principalmente en el ámbito de la violencia basada en género y lucha contra las desigualdades por género.

En relación a la incorporación de prioridades establecidas en agendas internacionales, existe una relación directa entre los productos y las prioridades del Programa País con las estrategias del UNDAF (Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés), de cara a la consecución de los efectos directos. Esta misma lógica se puede vislumbrar respecto al Plan Estratégico Global de UNFPA.

Se observa una debilidad en la relación causal entre actividades y productos, ya que la ejecución de actividades apenas permite valorar el alcance de los productos, los cuales están formulados de manera muy amplia y genérica, siendo necesario ubicar un componente de valoración y medición intermedio.



Es importante resaltar que la igualdad de género y los derechos de las mujeres son una prioridad no solo de UNFPA, sino también del gobierno panameño, tal y como lo ha demostrado en la adecuación y mejora de sus marcos legislativos, o en el seguimiento a las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra de la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).

**En relación al Componente de Salud Sexual y Reproductiva**, el Programa País se desarrolló en un contexto político conservador que tuvo dificultades para establecer canales de coordinación y sinergias con el ámbito institucional nacional del MINSA (Ministerio de Salud), principalmente con el Programa Nacional SSR (Salud Sexual y Reproductiva) para replicar y extender la estrategia de RMM (Reducción de Muerte Materna) en y hacia otras comarcas. En cambio a nivel de las regiones de salud y de los niveles locales, se realizó una coordinación efectiva, bajo el enfoque de planificación a la inversa, es decir ir de lo local a lo nacional, pasando por la anuencia de los técnicos y directores regionales.

El Programa, de acuerdo a las autoridades de salud y otras entidades socias locales, impulso acciones con enfoque intercultural en la comarca de Ngäbe Bugle y la ruta migratoria del café (Chiriquí), fortaleciendo las capacidades del personal de salud del primer y segundo nivel (a través de pasantías hospitalarias, posgrados y maestrías), para la atención de la mujer durante el embarazo y frente a las emergencias obstétricas. Asimismo se intensificaron acciones orientadas a fortalecer las capacidades de promoción en salud desde el ámbito comunitario (Multiplicadores Comunitarios), su organización frente a las emergencias (a través de los Grupos de Articulación Comunitaria) y su articulación con el sistema sanitario del área programática de cobertura.

En el ámbito del trabajo en Educación Sexual y Jóvenes, actualmente hay 12 centros de salud que brindan atención y Servicios Amigables a Adolescentes apoyados por UNFPA y bajo liderazgo nacional. El Centro de Atención Integral para Adolescentes de Colón es el que cuenta con una mayor trayectoria temporal, (desde 2002) recibiendo apoyo conjunto también de OPS (Organización Panamericana de la Salud) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).

**En relación con el Componente de Género** una de las principales iniciativas en las que se centró el trabajo de UNFPA durante el período evaluado, fue el apoyo en el fortalecimiento institucional del INAMU (Instituto Nacional de la Mujer), incidiendo en la mejora de las capacidades de abogacía y diálogo político del Instituto, tanto a nivel regional como nacional.

En cuanto a la institucionalización de género, se considera que se ha hecho un buen esfuerzo principalmente a lo interno de la oficina país de UNFPA, incluyendo la perspectiva de género en los principales documentos programáticos, contando con especialistas en la materia y un personal en general sensibilizado con el tema. De igual manera, UNFPA ha contribuido principalmente a través del apoyo brindado al INAMU, a que se den los primeros pasos en la transversalización de género en los programas y políticas públicas.

El seguimiento y cumplimiento de algunas de las recomendaciones de la CEDAW, permitió ampliar y concretar los ejes contenidos en la política pública de igualdad de oportunidades. Sin embargo, uno de los desafíos pendientes, continua siendo el cabildeo y la sensibilización

con tomadores de decisión para la inclusión de presupuestos públicos con enfoque de género. Otro de los aspectos que ha tenido un alcance parcial, ha sido el establecimiento de organismos especializados para promover la política de igualdad de oportunidades.

A través de las acciones emprendidas, UNFPA ha contribuido a la consolidación de la institucionalidad en materia de lucha contra la violencia hacia las mujeres, mediante la aprobación a finales del 2013 de la Ley 82 que tipifica el delito de “femicidio”.

Otro de los avances lo constituye la creación del Comité Nacional contra la violencia hacia las mujeres (CONVIMU), cuya secretaría técnica está en manos del INAMU. De manera específica, UNFPA apoyó en la elaboración del reglamento interno del Comité y facilitando las primeras coordinaciones entre las instituciones integrantes. En la misma línea, se ha contribuido a que dicha institucionalidad se asiente en los territorios, mediante el fortalecimiento y/o creación en algunos casos de redes locales de prevención y atención a víctimas de violencia de género.

**En relación al Componente de Población y Desarrollo**, UNFPA ha impulsado la mejora de la disponibilidad y el análisis de los datos en Población, Salud Sexual y Reproductiva, e igualdad de género, que tiene como meta fundamental la gestión del conocimiento a través de asistencias técnicas en la recolección, procesamiento y análisis de data (Censo, ENASSER - Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva), así como en la realización de investigaciones de apoyo a las políticas nacionales dirigidas a grupos específicos (afrodescendientes, indígenas, y adultos mayores). En esta línea se han realizado importantes esfuerzos para el fortalecimiento del recurso humano a través de la academia (postgrados y maestrías en educación en población y demografía).

Un elemento facilitador lo ha constituido la mediación de UNFPA con personal directivo de entidades socias para la viabilidad de los procesos gerenciales (nivel estratégico), aunque se percibe menor acceso a los y las tomadores de decisiones de Gobierno (nivel político). El papel de UNFPA también ha sido clave para el posicionamiento de Panamá en foros internacionales, así como el apoyo al COTEPO (Comité Técnico de Población).

**En relación a la Coordinación establecida e impulsada por el programa**, los diferentes actores del SNU (Sistema de Naciones Unidas) consideraron de forma unánime que UNFPA es uno de los actores más activos en las mesas interagenciales, tanto en asistencia como en aportes técnicos y programáticos. También se valora muy positivamente su participación y aportación en documentos claves, como en el cuarto informe de los ODM para Panamá, o en las reuniones para el diseño y preparación del próximo UNDAF, dentro del Grupo Técnico Interagencial. Sus aportaciones son especialmente consideradas en los ámbitos de pueblos indígenas (Ngäbe Buglé), trabajo con jóvenes en SSR y prevención de VIH, y con mujeres.

Los resultados de coordinación evidenciados en los programas conjuntos con el SNU han sido limitados, siendo el mejor considerado el programa conjunto de Ventana de Paz, que permitió mejorar las coordinaciones entre UNFPA y UNICEF. La opinión generalizada de los programas conjuntos, tanto en el ámbito de las agencias del SNU como de las entidades socias, es que los sistemas de coordinación presentan debilidades, principalmente originadas en los distintos procesos de gestión administrativa.

**En cuanto al Valor agregado**, UNFPA Panamá es un referente en el ámbito del trabajo con pueblos indígenas en Panamá, gracias a su experiencia en la Comarca Ngäbe Buglé, tanto desde el enfoque de salud materna, como el propio enfoque intercultural, desde el fortalecimiento del recurso humano, para mejorar la calidad de los servicios, hasta la generación de evidencias, a través del levantamiento de bases de datos y la realización de investigaciones.

UNFPA ha jugado un papel clave en el ámbito de la igualdad de género y los derechos de las mujeres, y concretamente el apoyo al INAMU en el desarrollo legislativo, donde es la agencia del SNU referente. Ha desarrollado estrategias de asistencia técnica y abogacía en políticas de prevención de la violencia contra las mujeres y el feminicidio (Ley 82), y el desarrollo y fortalecimiento de las redes locales de prevención y atención de la violencia de género.

En cuanto al ámbito de población y desarrollo, UNFPA es la agencia de referencia, siendo éste un perfil único en el SNU. Se consideran claves el desarrollo y potenciación de ENASSER, las encuestas de uso del tiempo y el SIEGPA (Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá), cuyo trabajo ha sido muy bien valorado por INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) e INAMU, así como por otras agencias del SNU, como UNICEF.

## Conclusiones

**CONCLUSIÓN 1 (C1).** La pertinencia del Programa País se considera acorde en cuanto al ámbito de trabajo en relación al mandato de UNFPA y a las necesidades de los Titulares de Derechos, principalmente jóvenes, pueblos indígenas, aunque se ha desarrollado en un entorno gubernamental adverso. En los últimos años, el trabajo desde el gobierno con pueblos indígenas no se ha focalizado como se esperaba a partir del UNDAF 2012-2015, así como el desarrollo de políticas en el ámbito de la Salud Sexual y Reproductiva, principalmente en la educación sexual ha estado estancado.

- Nivel de prioridad: 1
  - Origen: PE1, PE2
  - Recomendación Asociada: R1
- 

La base sobre la que se ha construido el Programa País se considera bien sustentada, tanto a nivel de fuentes estratégicas como en el ámbito de participación de entidades socias locales, provinciales o nacionales. A partir de dicha base se establece su lógica de intervención basada en la gestión de resultados, donde la pertinencia se considera adecuada en cuanto a la lógica a nivel de efectos (Plan Estratégico UNFPA Global y UNDAF) pero débil en cuanto a la relación actividades y productos, donde se observa la existencia de una brecha.

El desarrollo de los ámbitos de trabajo del UNFPA Panamá durante este periodo se ha visto debilitado por la débil promoción de políticas públicas en el ámbito de SSR o la no priorización de las actuaciones en las comarcas indígenas, espacios en los que UNFPA Panamá es un referente, gracias a su experiencia en Ngäbe Buglé, tanto desde el enfoque de salud materna, como el propio enfoque intercultural. También se considera un actor clave en lo referente al trabajo con jóvenes y adolescentes en prevención de embarazos no deseados y educación en sexualidad.

Ante esta situación, UNFPA ha optado por trabajar en el mismo ámbito buscando nuevas alternativas para permitir el desarrollo de impactos, como el fortalecimiento de la intervención con las direcciones más técnicas del MINSA o del ámbito regional y comarcal, o profundizar el trabajo con jóvenes desde el ámbito de la salud a través de los Servicios Amigables Adolescentes o la formación de profesionales junto a la Universidad de Panamá.

**CONCLUSIÓN 2 (C2).** UNFPA es considerado tanto a lo interno del SNU, como por las instituciones de gobierno y las organizaciones de mujeres y/o feministas como la agencia clave en el trabajo por la equidad de género y los derechos de las mujeres. Gracias al apoyo brindado se ha promovido el desarrollo de marcos legislativos como la creación ley 82 o la política de igualdad de oportunidades, pero también se han mejorando las capacidades de los gobiernos locales y la sociedad civil en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

- Nivel de prioridad: 1
  - Origen: PE3, PE9
  - Recomendación Asociada: R7
- 

El programa país ha contribuido en la creación de la política pública de igualdad de oportunidades y de manera más específica en la elaboración del Plan de Acción de la misma, que permitirá la puesta en marcha de medidas concretas para la promoción de los derechos de las mujeres.

Asimismo, se ha avanzado sustancialmente en la creación de un marco jurídico que permita una mayor eficacia en la lucha contra la violencia de género, como se ha demostrado a través de la reciente aprobación de la ley 82.

Se ha consolidado la institucionalidad en materia de lucha contra la violencia de género, a través de la promulgación de la Ley 82 o la creación del CONVIMU. Asimismo, se ha contribuido a la sensibilización y formación a instituciones dave como la Policía Nacional, el Órgano judicial o el Ministerio Público.

De igual forma, esta institucionalidad se ha asentado a nivel municipal, mediante el fortalecimiento de capacidades y la coordinación interinstitucional en las redes locales. No obstante, la escasez de recursos financieros y la débil coordinación por parte del INAMU, no facilitan el desempeño de las redes.

**CONCLUSIÓN 3 (C3).** Debilidad del Programa País en el establecimiento de mecanismos y herramientas de control de calidad asociado a los marcos de seguimiento y monitoreo basado en resultados. Las entidades socias presentan debilidades en la consecución de las evidencias enfocadas a la medición de resultados, y UNFPA centra en seguimiento en el desarrollo de los Planes Anuales de Trabajo (AWP, en sus siglas en inglés) y los Reportes de Progreso Estándar (SPR, en sus siglas en inglés) sin contar con herramientas específicas orientadas a monitorear y medir los progresos obtenidos.

- Nivel de prioridad: 2
  - Origen: PE3, PE4, PE5
  - Recomendación Asociada: R2
- 

La eficacia del Programa País se ha analizado desde un ámbito más cualitativo que cuantitativo, ya que la propia ejecución y seguimiento de las actuaciones realizadas no ha

tomado en cuenta un marco de seguimiento basado en resultados con una débil formulación de indicadores y obtención de evidencias para su análisis. A esta situación se suma lo ambicioso del diseño de los productos, muy general, en algunos casos, o enfocado a la actividad, en otros, del diseño de los indicadores.

El Programa País ha promovido la generación de evidencias a través de distintos procesos de sistematización, estudios, encuestas,... que han permitido dimensionar la problemática y brindar conocimientos a distintos socios; sin embargo no cuenta con una estrategia consolidada de gestión del conocimiento orientada a sensibilizar la toma de decisiones de políticas públicas y en dar evidencia de los logros promovidos por el Programa.

El Programa País ha estado muy enfocado a la realización de actividades, orientándose hacia una gestión de la actividad frente a un seguimiento basado en la consecución de los resultados. La débil elaboración de un marco de seguimiento y evaluación de calidad del CPAP basado en resultados, y débil intensidad en su retroalimentación y de un sistema de información basado en él, repercutieron en la calidad del seguimiento y de los logros del programa. Esta situación se relaciona con la debilidad, comentada previamente, de la brecha existente entre actividades y resultados, los cuales han sido formulados en un ámbito superior, de objetivo

**CONCLUSIÓN 4 (C4).** El desarrollo de muchas de las intervenciones se realiza sin la incorporación de estrategias de salida, lo que provoca que en muchos de los proyectos se debilite su sostenibilidad.

- Nivel de prioridad: 1
  - Origen: PE7
  - Recomendación Asociada: R4
- 

Los objetivos de desarrollo establecidos por el programa país marcan metas ambiciosas que implican el desarrollo de estrategias a medio y largo plazo en las que la presencia de las entidades socias locales es clave. El papel de UNFPA de apoyo para el desarrollo y estabilización de dichas estrategias de salida técnicas y financieras son fundamentales, más cuando se desarrolla en poblaciones de alta vulnerabilidad, por lo que desde un inicio se deben definir sus procesos de entrada, desarrollo y salida en relación a cada proyecto y cada actor socio implementador.

En este aspecto no se observa que se hayan realizado planes de continuidad de acciones con otros socios y donantes, una estrategia de salida hacia la reducción y priorización de actividades y estrategias costeadas que garanticen la movilización de recursos.

**CONCLUSIÓN 5 (C5).** La capacidad de coordinación de UNFPA en el ámbito interagencial se valora muy positivamente, tanto en su disposición a la participación, como en la calidad de sus aportes. La experiencia de los Programas Conjuntos es un proceso muy interesante de coordinación interagencial que ha permitido a UNFPA trabajar tanto en el ámbito de género como de salud materna en Ngäbe Buglé. Dichas intervenciones presentan deficiencias, reconocidas por todos los actores entrevistados, de cara al alcance de resultados concretos y al trabajo coordinador con las diferentes entidades socias locales.

- Nivel de prioridad: 2
  - Origen: PE8
  - Recomendación Asociada: R5
-

UNFPA es valorada como agencia que ofrece cercanía, disponibilidad, accesibilidad y apertura hacia la coordinación, tanto para la ejecución en proyecto como para el desarrollo de actividades o estudios específicos, lo cual está muy bien valorado por otras entidades ya que se considera que es la entidad más cercana por el tipo y modo de trabajo amoldado a la realidad de las poblaciones más vulnerables.

Los programas conjuntos han presentado varias deficiencias, principalmente administrativas, pero también en cuanto al propio abordaje, ya que el desarrollo del Programa conjunto no implica el desarrollo de programación conjunta. Muchos de las entidades socias implicadas así lo han reconocido, de manera que se dieron determinadas ineficacias en muchas de las intervenciones, principalmente relacionadas con algunos protagonismos de agencias del SNU a la hora de implementar los programas, y a una débil articulación y desarrollo de resultados e indicadores comunes debilitando posibles sinergias o el aprovechamiento de valores agregados de cada agencia.

A partir del desarrollo del programa conjunto se desarrollaron acciones de programación conjunta con UNICEF, siendo eso muy bien valorado tanto desde el SNU como desde las entidades socias.

**CONCLUSIÓN 6 (C6).** Las estrategias de abordaje seguidas en cada componente se consideran eficaces en relación al objetivo a conseguir, aunque se observan algunas debilidades en el ámbito de la educación sexual.

- Nivel de prioridad: 3
  - Origen: PE3, PE4, PE5
  - Recomendación Asociada: R8
- 

Las mayores debilidades en el ámbito del componente de educación sexual se pueden observar principalmente en lo que respecta al Diplomado de Educación y Población, en la gestión y alcance de cobertura, tanto en los perfiles del alumnado, como en los destinatarios finales, y a los procesos de trabajo con personas jóvenes en acciones comunitarias de prevención presentan dificultades en cuanto a sus sostenibilidad y capacidad de incidencia continuada.

- La estrategia desarrollada con la Universidad de Panamá se considera como una alternativa viable para reforzar la educación sexual, pero se observan debilidades que pueden dificultar su alcance y posterior impacto, como puede ser la propia gestión del Diplomado Educación y Población, la definición clara del perfil del alumnado a quien va dirigido, su difusión, o la definición del propio objetivo de destinatarios finales.
- El Programa País está interviniendo directamente con acciones enfocadas a población juvenil o adolescente, las cuales en muchos casos se realizan con entidades que trabajan, directa o indirectamente con adolescentes, pero que una vez finalizada la financiación, dejan de incluirse en sus estrategias. Esta situación crea dificultades para los abordajes inter pares, que necesitan un proceso continuo de formación e implicación de nuevas personas jóvenes.

**CONCLUSIÓN 7 (C7).** El trabajo impulsado por UNFPA en relación a la reducción de muertes maternas en la Comarca Ngäbe Buglé cuenta con más de 10 años de trayectoria y es considerado como referente por todos los actores involucrados en dar respuesta a la problemática, sin embargo la sostenibilidad y replicabilidad no está garantizada al mediano y

largo plazo como consecuencia de la inexistencia de una estrategia nacional vigente orientada a reducir las muertes maternas a nivel nacional.

- **Nivel de prioridad:** 1
  - **Origen:** P1, P2, PE3, PE4, PE6
  - **Recomendación Asociada:** R8
- 

UNFPA ha realizado un trabajo muy intenso en el ámbito de la SSR, y en especial en RMM en la Comarca de Ngäbe Buglé y la ruta migratoria del café (Chiriquí) con un importante impulso de acciones interculturales, lo que ha permitido no solo lograr la aceptación y apropiación de sus socios y autoridades gubernamentales y comunitarias regionales y locales, sino que también a lo largo de estos años ha permitido producir una gran cantidad de material bibliográfico, que ha sido sistematizado y que es de referencia y consulta para el abordaje de la problemática en la región. En este accionar a lo largo de estos años, ha tenido mucha importancia la implementación directa del propio UNFPA (cuenta con equipo y oficina propia en San Félix Chiriquí) en colaboración con sus socios locales, y su experiencia y conocimiento ha sido aprovechada en otros proyectos de trabajo en SSR con pueblos indígenas (Programa Mesoamérica BID) en la región. Sin embargo se observa que el programa elaboro débiles y puntuales estrategias que permitan garantizar y enmarcar la sostenibilidad y réplica del mismo al mediano y largo plazo.

El trabajo impulsado por el programa durante el periodo evaluado estuvo enmarcado por la inexistencia de planes y estrategias nacionales vigentes que enmarquen la respuesta hacia la reducción de muertes maternas (ultima estrategia nacional en RMM fue para el periodo 2006-2009) y programas en SSR (ultima estrategia nacional en SSR fue en 1999) En ese sentido, las acciones impulsadas por UNFPA, ante la ausencia de estrategias nacionales de respuesta diseñadas, y voluntad política manifiesta, quedan enmarcadas y limitadas geográficamente sin poder ser replicadas hacia otras comunidades y regiones/comarcas indígenas afectadas (Kuna Yala, Embera).

### **Lecciones Aprendidas**

LECCIÓN APRENDIDA 1. Se considera una lección aprendida, y una buena práctica, el **proceso de planificación participativa** realizada con los diferentes actores, locales, comarcales y nacionales. El trabajo anual, en una doble vertiente, de rendición de cuentas del ejercicio finalizado por un lado, y de planificación del ejercicio a iniciar por otro, ha permitido mejorar la apropiación de las actuaciones, así como conocer de primera mano las necesidades de la población más vulnerable sobre la que se trabaja, lo que favorece también la cercanía y la coordinación de actuaciones.

LECCIÓN APRENDIDA 2. Se considera una experiencia de aprendizaje muy positiva el proceso de **programación conjunta con UNICEF** que surge a partir de la experiencia del Programa conjunto Ventana de Paz, y que ha sido testado con las propias entidades socias a través de un panel, siendo los principales resultados:

- Mejora la relación con las entidades socias, evitando el desgaste y favoreciendo la interlocución, ya que un único ente es vocero de las acciones consensuadas entre las dos entidades. Un punto débil es la existencia de dinámicas administrativas diferentes, por lo que las acciones no se financian conjuntamente, si no que en la

programación anual se distribuye la gestión económica de cada acción, aunque la gestión técnica es conjunta. Este proceso requiere una apertura para compartir información, buscar las coincidencias, los espacios de oportunidad e innovación sobre los que intervenir, y nuevas actividades.

- Agregación de valor: se trabaja con información de datos, un trabajo basado en la evidencia para el trabajo con Niñez, Adolescencia y Mujeres, por lo que también hay una importante acción de fortalecimiento de capacidades, (INEC a través de ENASSER o la Encuesta de Uso del Tiempo Libre).
- Relevancia de los productos: el trabajo en programación conjunta permiten tener más peso para trabajar sobre productos concretos, como la ratificación de CEDAW o los Derechos de la niñez respecto a la edad de matrimonio, dando más fuerza al trabajo en abogacía.
- Procesos de aprendizaje para las ONG, que permiten mejorar sus capacidades institucionales.

**LECCIÓN APRENDIDA 3.** Se valora muy positivamente y una **lección aprendida el trabajo en salud materna con pueblos indígenas en la comarca indígena de Ngäbe Buglé** con una estrategia con enfoque intercultural de abordaje muy asertiva, que ha sido sistematizada, y sobre la que sería importante resaltar:

- Integralidad de la intervención.
- Papel primordial a la participación comunitaria.
- Papel crucial del ámbito cultural en el proceso de trabajo con pueblos indígenas.
- Empoderamiento de las mujeres (por ejemplo, una representante acudió a la conferencia CEDAW).
- Reorientación y promoción de servicios con eje intercultural.

Estaría pendiente el contar con una estrategia de salida enfocada hacia la institucionalización. Las normas de atención de la mujer, revisadas bajo el auspicio del BID, y sin participación de UNFPA, pero sí de los socios. Incorporan elementos de interculturalidad, como vía para RMM.

Un ejemplo muy positivo dentro del ámbito intercultural con Multiplicadores Comunitarios, que aunque aún tienen poco radio de acción, cuentan con una buena estrategia comunicadora como complemento del trabajo, con y hacia, un enfoque de derechos. Como mayor exponente se tendría la incorporación de una de las dos personas asistentes culturales comunitarias dentro del trabajo en el Hospital Jose Domingo Obaldía, financiadas por el MINSA y valorado como clave por el equipo médico directivo del hospital. La práctica de la interculturalidad en los servicios de salud, dio como resultado soluciones como la incorporación de asistentes interculturales como traductores capacitados en RMM y DSR.

**LECCIÓN APRENDIDA 4.** Ante **posiciones conservadoras es posible buscar alternativas creativas**, frente a contextos difíciles, por ejemplo:

- Trabajar con la Universidad ante la resistencia del abordaje de los temas de educación integral en sexualidad por el MEDUCA para llenar un vacío de formación en escuelas formadoras de docentes.
- Trabajar con los niveles locales y regionales de salud, para promover la incidencia en las políticas públicas en sentido inverso, de los gobiernos locales a los nacionales, y de esta forma también se garantiza la sostenibilidad de lo logrado, durante la coyuntura difícil.



- La educación entre pares, fue una estrategia bien estructurada y valorada para llenar el vacío institucional de educación integral en sexualidad y que mostró tener una alta incidencia en la promoción de los DSR, en población joven.

LECCIÓN APRENDIDA 5. Se considera que se ha trabajado hacia un enfoque de incorporación de alianzas con entidades no tradicionales. Por ejemplo, en **el tema de Reducción de Muerte Materna fue posible desarrollar alianzas con grupos/agencias/donantes no tradicionales** como OIM, la iglesia católica, Dirección de Migración, Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

LECCIÓN APRENDIDA 6. El desarrollo del seguimiento y monitoreo del Programa País **debe contar con planes de gestión de riesgos**. Es importante para el Programa País desarrollar sistemáticamente planes de gestión de riesgos asertivos y con base en evidencia, que permitan orientar la toma de decisiones frente a obstáculos o dificultades que se van presentando, y asociados a la consecución del programa. Estos planes permiten adoptar, de manera anticipada y consensuada, tras un análisis de contexto y de riesgos identificados (internos como externos), una serie de medidas a ser incorporadas en la planificación para hacer frente y mitigar los mismos, disminuyendo de esta manera el impacto, y las consecuencias en no realizar esas acciones, primando el alcance/logro de los resultados y los beneficios del programa tal como fueron planificados.

### *Recomendaciones*

**RECOMENDACIÓN 1 (R1).** En relación al nuevo Programa País sería recomendable que los productos se fijaran en dos o tres prioridades claves de trabajo, que deben partir de un proceso participativo similar al realizado en el 2º Programa País, en relación al mandato de UNFPA.

- Nivel de prioridad: 1
  - Destinatario: UNFPA Panamá
  - Origen: C1
- 

### *Implicaciones operacionales*

De cara al nuevo Programa País 2016-2020 se recomienda concretar la intervención estratégica en dos o tres prioridades considerando las nuevas capacidades financieras y de recursos humanos a corto plazo, que tengan en cuenta:

1. La situación de Panamá como país de renta media-alta (color amarillo en el sistema de clasificación de UNFPA), que limitará las actuaciones dentro del presupuesto ordinario en gestión del conocimiento, apoyo a políticas públicas y abogacía.
2. Las propias prioridades fijadas por el nuevo UNDAF (medioambiente, gobernabilidad y lucha contra la pobreza y desigualdad).
3. La población vulnerable sobre la que se prioriza el mandato de UNFPA y los valores agregados casi unánimes (salud materna en pueblos indígenas, educación sexual en jóvenes y mujeres).

Además de ofertar, con la idea de maximizar el soporte de la Oficina Regional de UNFPA, apoyo técnico en ámbitos clave como suministro de insumos, la incorporación de SSR en respuesta a desastres, y población y desarrollo, los cuales tendrían un papel subsidiario de la acción clave de UNFPA Panamá.

Dentro de esta nueva estrategia, se considera que cobra especial fuerza el trabajo en Cooperación Sur – Sur, de manera que UNFPA Panamá sea canalizador del conocimiento en ámbitos concretos de trabajo, como población o género, ante el Gobierno de Panamá.

**RECOMENDACIÓN 2 (R2).** El diseño lógico del nuevo Programa País además de ser menos ambicioso, tal como expresado en la recomendación anterior, debe contar con una nueva focalización territorial, con una relación más clara y concreta entre actividades y productos, y fijando un sistema de indicadores preciso, concreto y a desarrollar a partir de la construcción de una línea de base, la elaboración de un marco de gestión y seguimiento basado en resultados, y no tanto por actividades que garanticen la correcta contribución y rendición de cuentas.

- Nivel de prioridad: 1
  - Destinatario: UNFPA Panamá
  - Origen: C3
- 

#### *Implicaciones operacionales*

Sería importante establecer algunos puntos de mejora de cara al diseño lógico del 3er. Programa País 2016-2020:

- En cuanto **a su priorización geográfica**, sería interesante que el trabajo en SSR con población joven se focalizara principalmente en Colón y Ciudad de Panamá, Panamá Este y Panamá Oeste, donde se concentran la mayor masa de población juvenil.  
En el ámbito de pueblos indígenas, se considera importante comenzar el trabajo con población Embera, e iniciar la salida de Ngäbe Buglé.  
En el ámbito de Género y Población y Desarrollo, el trabajo debería intensificarse en el fortalecimiento institucional, tanto del INAMU como de las Redes Comunitarias de Lucha contra la Violencia en el caso de Género, y con INEC e Instituto Gorgas de cara al ENASSER y el análisis de datos poblacionales, sin olvidar el apoyo de cara al nuevo censo en 2020, en el caso de Población y Desarrollo.
- Los **procesos de seguimiento y monitoreo** deben de trabajarse en base a la Matriz de Resultados, y tomando en cuenta los indicadores que se elaboren. El trabajo de las entidades socias en el seguimiento debe estar enfocado al desarrollo de las evidencias que permitan valorar el logro de resultados, y no tanto a la ejecución de las actividades. Deben ser las entidades socias quienes aporten las evidencias en base a los resultados, y sobre dicho proceso se les debería formar y preparar.  
Se hace necesario trabajar en base a resultados, y el desarrollo de evidencias de su alcance a partir de la información suministrada por las actividades en base a las necesidades de los propios indicadores de impacto y proceso diseñados.  
De cara a mejorar el seguimiento, y fijar ámbitos de seguimiento y control intermedios entre actividades y productos, se recomienda desarrollar dos sistemas de indicadores, indicadores de proceso e indicadores de impacto:
  - Los indicadores de impacto, que estén mejor definidos (SMART) con claros numeradores y denominadores, que están íntimamente relacionados con las metas a las que se compromete en primera instancia el Programa País. Para las evaluaciones, estos indicadores de impacto medirán el desempeño global de UNFPA y de las entidades socias implementadoras, así como el esfuerzo y la rendición del Programa.

→ Los indicadores de proceso reflejan las metas a las que se compromete directamente el UNFPA, apoyando y acompañando a las entidades socias locales en el logro de estas metas, por lo que a efectos evaluativos, medirán el desempeño del UNFPA, es decir, estos indicadores estarían íntimamente relacionados con el apoyo concreto de UNFPA en determinadas acciones.

En ese sentido, se recomienda diseñar un sistema de seguimiento y evaluación del CPAP que incorpore mecanismos gestión y gobernanza del mismo, basado en resultados; su retroalimentación continua a través de un sistema de información.

UNFPA debe monitorear el alcance de dichos logros de manera periódica en base a una Matriz de Rendimiento, estableciendo mecanismos de corrección en caso de producirse desviaciones.

**RECOMENDACIÓN 3 (R3).** Promover una efectiva creación de un espacio de diálogo para la construcción conjunta del Programa País con el Gobierno en temas específicos, como el trabajo en Salud Materna en la Comarca Ngäbe Buglé, el trabajo con jóvenes y adolescentes, o el apoyo para una política de educación sexual.

- Nivel de prioridad: 1
  - Destinatario: UNFPA Panamá
  - Origen: C1, C3
- 

#### *Implicaciones operacionales*

La situación del periodo previo implicó una importante dificultad para el trabajo al más alto nivel institucional, por lo que UNFPA Panamá decidió trabajar, de forma acertada, en un ámbito más técnico y regional.

Ante el cambio de gobierno en Panamá, se hace necesario restablecer los canales de comunicación en los niveles más altos, de cara a posicionar en la cartera de trabajo gubernamental proyectos de éxito y largo recorrido, como el trabajo en la Comarca Ngäbe Buglé y los Servicios Amigables Adolescentes), y desarrollar nuevas estrategias de trabajo, como puede ser la educación sexual, todo ello mediante el posicionamiento político y las evidencias, aprovechando el conocimiento técnico y humano del equipo UNFPA Panamá.

Dentro de tales estrategias, también sería clave desarrollar acciones de “policy”, tal y como se ha trabajado con UNICEF para el SAA de Colón.

También, operativamente, en el ámbito de la respuesta a desastres y la incorporación de la SSR en actuaciones de acción humanitaria, sería necesario un enfoque más macro, actuando a nivel país con entidades o agencias especialistas en desastres, y de acuerdo a la oficina regional de UNFPA, incorporar los criterios de intervención en SSR.

**RECOMENDACIÓN 4 (R4).** La sostenibilidad del programa es el mayor reto para el UNFPA: Se hace necesario desarrollar estrategias claras y conjuntas de salida (técnicas y financieras) priorizadas de cara al plan de trabajo del año 2015, así como en el ámbito del trabajo de cada uno de los proyectos en los que se participe.

- Nivel de prioridad: 1
  - Destinatario: UNFPA Panamá
  - Origen: C4
- 

#### *Implicaciones operacionales*

Los procesos de salida deberían trabajarse en base a:

- i) *phasing down* de manera que se permita mantener los procesos iniciados reduciendo la intensidad de dedicación y trabajo y aumentando la delegación de tareas y responsabilidades, previa coordinación y asistencia técnica con socios, para los proyectos que no se vaya a continuar.
- ii) *phasing over* en los casos en los que el trabajo con entidades socias estén avanzados y esté previsto que existan procesos establecidos de colaboración para la movilización de recursos que garanticen la sostenibilidad y continuidad de los beneficios obtenidos.

El desarrollo de esta dinámica, implica establecer conjuntamente con los socios mecanismos que garanticen este proceso mediante acciones orientadas, entre otras, a visibilizar las acciones establecidas, priorizarlas, determinar estado de avance, definir socio encargado/responsable, valorar capacidades de continuar, definir claramente metodología y cronograma para el traspaso, presupuesto asignado para este proceso y fecha final, identificando los puntos claves de cara a posibles adaptaciones o réplicas.

Al corto plazo, se recomienda a su vez, la elaboración y priorización de planes/estrategias continuas de acciones costeadas (con principal énfasis en las estrategias de formación y seguimiento; personal institucional y comunitario; implementación servicios amigables para adolescentes en diferentes modalidades) para la oportuna movilización de recursos que garanticen la sostenibilidad y continuidad de los beneficios obtenidos.

**RECOMENDACIÓN 5 (R5).** Sería necesario mejorar los procesos de coordinación interagencial, incorporando verdaderos procesos de programación conjunta (no sólo programas conjuntos) que refuercen el papel y la coordinación de las agencias frente a las diferentes entidades socias, así como el impacto de las intervenciones a partir de acciones complementarias e integrales, aprovechando el propio aprendizaje de UNFPA desde el ámbito administrativo y del trabajo con UNICEF.

→ Nivel de prioridad: 2

→ Destinatario: UNFPA Panamá – SNU Panamá

→ Origen: C5

---

#### *Implicaciones operacionales*

Aunque los procesos de coordinación están muy condicionados a las voluntades y a la coyuntura, de cara a los procesos de programación conjunta, sería muy interesante que éstos se incorporen a la agenda de cada agencia del SNU, de cara a provocar esos procesos de coordinación y programación, en ámbitos de intervención concreta, es decir, en una o dos prioridades de trabajo, donde las estrategias de trabajo y abordaje con las entidades socias sean únicas.

El trabajo en Programas Conjuntos hace necesario que se establezca una entidad líder ejecutora (no sólo financieramente, si no también operativamente), que coordine los esfuerzos de otras agencias del SNU a partir de:

- Mandato.
- *Expertise*
- Valores agregados.
- Posicionamiento en el terreno, en la temática y ante las entidades socias locales.

También hace necesario que se realice Programación Conjunta, y que se incluya en los Planes Anuales de cada entidad.

Otros aspectos a considerar, más operativos, estarían relacionados con la ubicación del personal, la periodicidad de las reuniones de seguimiento y la elaboración de informes de seguimiento del Programa Conjunto, independientemente de los realizados por cada agencia.

**RECOMENDACIÓN 6 (R6).** Fijar una estrategia de movilización de recursos que profundice más allá del Plan de Comunicación con el que se cuenta actualmente, y que implique al todo el equipo de UNFPA Panamá y fije las prioridades temáticas sobre las que se trabajará dicha movilización de recursos.

- Nivel de prioridad: 1
  - Destinatario: UNFPA Panamá
  - Origen: C1
- 

#### *Implicaciones operacionales*

A partir del proceso de movilización de recursos en el ámbito privado iniciado en este 2º Programa País, se hace necesario profundizar en las estrategias de movilización de recursos que incluyan tanto ámbito público como privado, nacional como internacional.

Como punto de partida, se recomienda fijar las líneas o productos específicos sobre los que se pretende trabajar. En el caso de los financiadores privados, habría que pensar en aquellas líneas que sean más comercializables y tengan una mejor acogida de la población en general, como puede ser la salud materna, la prevención de embarazos no deseados.

En el ámbito internacional habría que buscar alianzas con otros actores internacionales (europeos, principalmente) para la realización de programas innovadores que entren dentro de la estrategia 2020 de la UE, como puede ser la educación sexual o el trabajo con jóvenes o en derechos.

**RECOMENDACIÓN 7 (R7).** Se considera necesario continuar con el fortalecimiento institucional del INAMU en la reglamentación de la Ley 82, y en la mejora de sus capacidades de incidencia política.

- Nivel de prioridad: 1
  - Destinatario: UNFPA Panamá
  - Origen: C2
- 

#### *Implicaciones operacionales*

En este sentido, y tomando en cuenta la reducción presupuestaria, se considera que el rol de UNFPA se podría centrar en la facilitación de espacios y la promoción de la coordinación entre los diversos actores involucrados en la problemática de la violencia. Asimismo, es importante seguir apoyando al Instituto en lo relativo a los compromisos internacionales suscritos por Panamá, por ejemplo el próximo informe país de la CEDAW en el 2015.

En el marco de la coordinación interagencial, UNFPA debería continuar brindando su apoyo y expertise acumulado en género y violencia contra las mujeres. Sería interesante posibilitar la creación de acuerdos y/o alianzas con los proyectos/programas de aquellas agencias que estén trabajando estos temas.

Tomando en consideración que ONU Mujeres no cuenta con una oficina país, UNFPA se mantiene como agencia líder en materia de equidad de género. De cara a la reglamentación

de la Ley 82, sería interesante rescatar buenas prácticas sobre el tema a nivel regional, así como fomentar la Cooperación Sur-Sur.

**RECOMENDACIÓN 8 (R8).** Dentro del trabajo realizado en el componente de educación sexual, deben mejorarse los procesos de trabajo de pares con adolescentes y jóvenes, es básico el apoyarse en entidades de juventud, entidades de jóvenes, así como la gestión del Programa académico Educación en Población (EPSDH), reorientar la población diana (docentes) y procurar su replicabilidad externa (Centroamérica).

- Nivel de prioridad: 3
  - Destinatario: UNFPA Panamá - SSR
  - Origen: C6
- 

#### *Implicaciones operacionales*

- Es clave trabajar con entidades de juventud, y en menor medida con aquellas que trabajan con jóvenes, que permitan dar cobertura al relevo continuo que se produce en el trabajo con ese colectivo, de manera que la sostenibilidad esté más sustentada, así como que la información que se transmita sea lo más fiel a la realidad, sobretodo en el ámbito de la planificación familiar desde lo público.

Es importante profundizar en los procesos de innovación, acercarse más al trabajo con entidades de jóvenes, con especial atención al ámbito de la mujer joven.

Es importante aprovechar las nuevas tecnologías, tal y como se ha iniciado con la Universidad Tecnológica para el desarrollo de la app del rotafolio, para profundizar en la comunicación e información con jóvenes (*twitter* para campañas concretas, *whatsapp* para dar información,...), pero también innovar en dar respuesta a nuevos fenómenos relacionados con las redes sociales, como el *bullying*, que en muchos casos está relacionado con ámbitos relacionados con la orientación y diversidad sexual.

- Sería necesario impulsar acciones de incidencia que permitan incorporar gradualmente en las políticas públicas, tanto educativas como sanitarias, las lecciones aprendidas en la aplicación del enfoque intercultural, y su incorporación desde las estructuras académicas de formación existentes al alumnado, futuro personal en salud y educación. Un ámbito de interés podría ser la incorporación, en los estudios relacionados con la salud y la educación en Grado universitario de asignaturas relacionadas con la interculturalidad o la educación sexual/planificación familiar, no dejando la totalidad del ámbito universitario a la formación post-grado, más limitada en alcance de población objeto y más costosa.

**RECOMENDACIÓN 9 (R9).** Se considera necesario establecer, con el liderazgo de las autoridades del Ministerio de Salud, el diseño de una estrategia nacional multisectorial de respuesta, sostenibilidad y réplica del programa de SSR con énfasis en Reducción de Muertes Maternas en Pueblos Indígenas a partir de la experiencia sistematizada en Comarca Ngäble Buglé que permita su ampliación a nuevas comunidades dentro del mismo territorio, así como el trabajo en otras Comarcas.

- Nivel de prioridad: 1
  - Destinatario: UNFPA Panamá - MINSa
  - Origen: C7
-

### *Implicaciones operacionales*

UNFPA Panamá, en su rol de agencia del SNU en un país de renta media-alta, debe continuar su trabajo en el ámbito de SSR con Pueblos Indígenas pero desde un enfoque de abogacía y gestión del conocimiento. Ante la apertura de las nuevas autoridades de salud del Gobierno de Panamá se deberían reimpulsar acciones hacia el desarrollo de una nueva estrategia nacional multisectorial, con base en evidencia, para reducir las muertes maternas, principalmente en comarcas indígenas priorizadas tomando como base el trabajo y experiencia de UNFPA en la comarca de Ngäbe Bugle que enmarquen, orienten, repliquen y promuevan la respuesta y sostenibilidad de acciones hacia otras comarcas y comunidades donde la problemática siendo importante. Se recomienda a su vez que dentro del apoyo y asesoría a brindar por UNFPA al desarrollo de estas estrategias, contemplen su costeo estimado así como el desarrollo de indicadores específicos, sensibles, alcanzables y medibles que permitan evidenciar los logros obtenidos y orientada a resultados así como apoyar al MINSA en el desarrollo de un marco y herramientas para su evaluación.

Para el caso de la Comarca de Ngäbe Buglé se recomienda:

1. Temporalizar y priorizar la estrategia de salida a seguir de manera que se produzca un traspaso de la gestión de los proyectos de manera paulatina y ordenada. Costear las acciones que han sido priorizadas junto con los socios para una oportuna movilización y traspaso de recursos (técnicos y financieros) que garanticen continuidad de acciones una vez retirado el apoyo financiero de UNFPA.
2. Bajo el liderazgo del MINSA nacional y regional/comarcal, apoyar el desarrollo de una estrategia operativa multisectorial conjunta en la comarca con los socios implicados, su costeo, tomando como base la experiencia acumulada en la comarca para continuar las acciones y ampliar la cobertura a nuevas comunidades dentro de la comarca. Asimismo apoyar al MINSA regional en el diseño de herramientas que permitan medir los logros obtenidos a través de la misma.

En el caso de otras comarcas de Pueblos Indígenas se recomienda donde las tasas de muertes maternas siguen siendo elevadas (Embera, Kuna Yala):

1. Bajo el liderazgo MINSA Nacional y dentro del marco de una estrategia nacional de RMM, apoyar a las autoridades gubernamentales nacionales/regionales en el desarrollo de un diagnóstico actualizado de la situación de las muertes maternas en las otras comarcas indígenas del país, mapeo de actores y socios involucrados que permita desarrollar una estrategia multisectorial costeada de RMM y priorizada con base en la evidencia, junto a una oportuna estrategia de movilización de recursos para extender la estrategia de la comarca de NB hacia las comarcas priorizadas y orientada a resultados
2. A partir del diagnóstico, y con el conocimiento adquirido en el trabajo en Ngäbe Buglé, realizar un contraste de factibilidad sobre los ámbitos propios de desarrollo, como alineación socio-política, armonización sociocultural, incidencia transversal de género y medioambiente.
3. Adaptar, junto al MINSA, los conocimientos y estrategias sistematizadas en la Comarca Ngäbe Buglé a las características específicas de funcionamiento y organización de las otras comarcas.
4. Acompañar el liderazgo del MINSA, y a otras entidades socias, en las diferentes fases de los procesos a desarrollar.

## CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 Objetivos de la evaluación

La evaluación es un elemento de la gestión del ciclo del proyecto/programas que aporta valiosas informaciones para el perfeccionamiento de la implementación de las propuestas diseñadas, permitiendo la mejora continua de todo el proceso.

El presente proceso de evaluación ha sido comisionado por la oficina de UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) Panamá y se enmarca dentro de los procesos y metodologías establecidos por UNFPA<sup>1</sup>.

#### **OBJETIVO GENERAL**

Realizar una evaluación externa del Programa de País de Panamá 2012-2015 que contribuya a: (i) rendir cuentas al UNFPA y a sus socios sobre la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la implementación del Programa de País durante el período comprendido entre enero de 2012 y Septiembre de 2014, (ii) ampliar las bases y documentación de evidencias que orienten y sustenten el diseño del próximo ciclo de programación 2016-2019.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Valorar la **pertinencia del Programa**, tanto en lo que se refiere a sus resultados esperados, como a las estrategias de intervención definidas para su implementación, así como su alineamiento a las prioridades nacionales y la capacidad de respuesta de UNFPA Panamá a las necesidades nacionales relacionadas con su mandato, con enfoque intercultural y de género. Determinar el **logro de los resultados previstos en los documentos de programación del UNFPA (eficacia) en relación a los productos (outputs)** considerando que el proceso de evaluación, dado su diseño y dimensión, se focalizará en resultados y no impactos, definidos en el marco de resultados del Programa de País y su contribución a los resultados. Valorar si se han implementado **mecanismos para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones a lo largo del tiempo y si se están utilizando de forma óptima los recursos e insumos disponibles** (eficiencia).
2. Valorar el **posicionamiento de UNFPA** en el contexto nacional y dentro del Sistema de Naciones Unidas, y evidenciar el valor agregado de la Oficina de País en los resultados obtenidos.
3. Presentar los **hallazgos clave, lecciones aprendidas e identificar buenas prácticas; formular conclusiones y recomendaciones** que orienten la toma de decisiones en relación a la culminación del presente Programa País y para la elaboración del próximo ciclo de Programa 2016-2019.

---

<sup>1</sup> El proceso evaluativo sigue los parámetros, estructura y formato indicados en *Handbook: How to design and conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA*. Evaluation Office, New York, October 2013.  
<http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/Methodology>



## 1.2 Alcance de la evaluación

La evaluación permitirá brindar información que oriente la toma oportuna de decisiones sobre el desarrollo e implementación del Programa País y su utilidad de aprendizaje hacia el diseño y programación del próximo Programa País del UNFPA que refuerce la formulación y la ejecución de los proyectos o programas, así como un componente del proceso de rendición de cuentas y transparencia. De esta manera, se entiende una acción de desarrollo como un proceso iterativo de planificación-ejecución y retroalimentación que contempla etapas interdependientes.

- **DIMENSIÓN TEMPORAL:** periodo comprendido entre Enero 2012 y Septiembre 2014. Se trata de una evaluación final, aunque el periodo evaluado sea anterior al cierre del ciclo programático, ya que durante todo el año 2015 se realizará el proceso de diseño y aprobación del nuevo Programa País.
- **DIMENSIÓN GEOGRÁFICA:** la dimensión es a nivel nacional, priorizando ciertas acciones en áreas geográficas de Ciudad de Panamá y aéreas priorizadas del occidente del país entre ellas la comarca Ngäbe-Bugle.
- **DIMENSIÓN TÉCNICA:**
  - Desde la perspectiva de los objetivos y resultados.** En qué medida el Programa País está alcanzando sus resultados y sus objetivos, en los componentes de Salud Sexual y Reproductiva, Género, y Población y Desarrollo.
  - Desde la perspectiva del contexto.** El análisis del entorno político, socio-cultural sanitario y económico en el que se inscribe la intervención y cómo ésta se relaciona se adapta y contextualiza con dicho entorno; la valoración de cómo el Programa País ha fortalecido las instituciones nacionales y locales a través de la transferencia de conocimientos y capacidades a los Titulares de Obligaciones; el fortalecimiento de las capacidades los Titulares de Responsabilidades como veedores y control social y el empoderamiento de los Titulares de Derechos<sup>2</sup>, así como la valoración del valor agregado que resulta de ejecutar la intervención a través de UNFPA y con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas.
  - Desde la perspectiva de la gestión de la intervención / proceso.** La evaluación de la intervención a través de Programa País, centrada principalmente en dos aspectos: el marco de planificación y organización por una parte y el de ejecución por otra.
- **DIMENSIÓN FINANCIERA:** se analizarán las intervenciones ejecutadas con fondos propios de UNFPA y recursos complementarios.
- **DIMENSIÓN DE PERSONAS USUARIAS:** las personas usuarias sobre las que más se centrará el proceso evaluativo serán adolescentes y jóvenes, mujeres y población indígena, principalmente de la comarca Ngäbe Buglé.

---

<sup>2</sup> Los Estados, como Titulares de Obligaciones deben velar por el desarrollo y cumplimiento de políticas de desarrollo adecuadas que garanticen el bienestar de las personas sobre la base de su participación y la equitativa distribución de los beneficios.

La persona como Titular de Derechos y sujeto central del desarrollo.

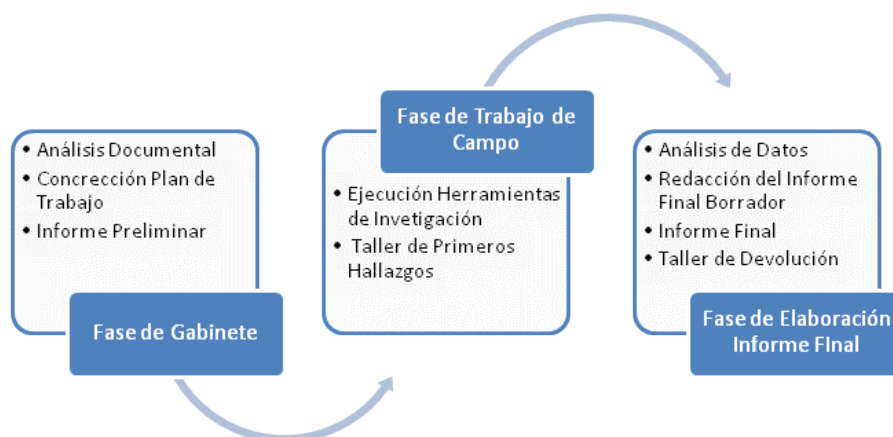
Los Titulares de Responsabilidades (organizaciones de base comunitaria y sociedad civil) como responsables de velar, impulsar, abogar y proteger el estado de derecho para un desarrollo con Enfoque Basado en Derechos Humanos, mediante su fortalecimiento organizativo y de control social.

### 1.3 Metodología y proceso

#### 1.3.1 Procesos

El proceso de trabajo desarrollado en la evaluación se desarrolló en tres fases bien marcadas, trabajo de gabinete, trabajo de campo y elaboración de informe, y se estructura del siguiente modo:

**Figura 1. Proceso de Evaluación**



Dicho proceso se ha estructurado temporalmente a lo largo de 16 semanas, en las que se han ido entregando diferentes productos de acuerdo a los términos de referencia (Anexo 1) y al contrato establecido.

**Tabla 1: Organización del Proceso de Evaluación**

FASE	FECHA PREVISTA	PRODUCTO	RESPONSABLE
Fase de Diseño de la Evaluación	Del 18/08 al 31/08	Informe Preliminar P1	Equipo AID Social. Aprobación UNFPA Panamá
Fase Preparación Trabajo de Campo	Del 08/09 al 21/09	Cierre Reuniones y Logística de Agenda de Trabajo de Campo Reuniones de Trabajo	Equipo AID Social. UNFPA Panamá
Fase de Trabajo de Campo	Del 29/09 al 14/10	Presentación de Primeros Hallazgos Taller de Contraste (14/10) P2	Equipo AID Social. Aprobación UNFPA Panamá
	15/10 al 03/11	Entrega Primer Borrador Informe Final de Evaluación (03/11) P3	Equipo AID Social. Aprobación UNFPA Panamá
Fase Trabajo de Gabinete	17/11 al 21/11	Entrega Segundo Borrador Informe Final de Evaluación (21/11) P4	Equipo AID Social. Aprobación UNFPA Panamá
	08/12 al 12/12	Entrega Informe Final de Evaluación (12/12) P5	Equipo AID Social. Aprobación UNFPA Panamá
	Pendiente	Presentación Informa Evaluación	Equipo AID Social.

### 1.3.2 Criterios y preguntas de evaluación

Conforme a los términos de referencia, la evaluación está organizada en relación a Preguntas de Evaluación (PE) que dan cobertura a dos categorías de criterios de evaluación:

- i. Los criterios definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el análisis de la pertinencia y realización del programa (Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad).
- ii. Los criterios específicos de UNFPA, de cara al posicionamiento estratégico de UNFPA Panamá (Valor Agregado y Coordinación).

**Figura 2: Criterios de Evaluación**



El equipo de evaluación, en su informe inicial de diseño, y de acuerdo al grupo de referencia de la evaluación, ha fijado nueve Preguntas de Evaluación:

- **PE.1.** ¿En qué medida los resultados esperados y las estrategias de implementación responden a las prioridades del país, las necesidades de los grupos más vulnerables y agendas internacionales y/o regionales, en particular la CIPD (Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo) y los ODM?
- **PE.2.** ¿En qué medida la Oficina de UNFPA ha tenido capacidad para responder a los cambios en los contextos del desarrollo nacional?
- **PE.3.** ¿En qué medida se han logrado los resultados esperados del Programa de País?
- **PE.4.** ¿Cuáles han sido los principales factores -internos o externos respecto al Programa de País- facilitadores u obstaculizadores asociados con el logro o no de los productos y resultados?
- **PE.5.** ¿En qué medida se han planeado y utilizado apropiadamente los recursos técnicos, humanos y financieros para lograr los productos y resultados esperados?
- **PE.6.** ¿En qué medida los mecanismos de gestión han facilitado u obstaculizado el logro o no de los resultados del Programa de País?
- **PE.7.** ¿En qué medida se han incorporado en la formulación y la implementación del Programa de País estrategias y/o mecanismos para asegurar la apropiación por las contrapartes y el desarrollo de capacidades, de modo que los resultados sean sostenibles en el tiempo?
- **PE.8.** ¿En qué medida UNFPA ha contribuido al funcionamiento de los mecanismos de coordinación con otras agencias del SNU?

→ **PE.9.** ¿Cuáles son las principales ventajas comparativas del accionar de UNFPA en el país, específicamente en relación con otras agencias del SNU y de cooperación internacional?

Para poder dar respuesta a las Preguntas de Evaluación, y por tanto a cada Criterio, se han desarrollado diferentes Hipótesis (ver Anexo 5 Matriz de Evaluación), con sus respectivos indicadores, las cuales se desarrollan en el *Capítulo 4 Resultados (respuesta a las preguntas de Evaluación)* del presente documento.

**Tabla 2: Correspondencia entre Criterios y Preguntas de evaluación.**

Pregunta de evaluación	Pertinencia	Eficacia	Eficiencia	Sostenibilidad	Valor Agregado	Coordinación
PE1	X					
PE2	X					
PE3		X				
PE4		X				
PE5			X			
PE6			X			
PE7				X		
PE8					X	
PE9			X			X

### 1.3.3 Herramientas y métodos utilizados para la recogida y análisis de datos

El diseño evaluativo fue formativo, de tipo no-experimental, sustentado en la compilación y triangulación de información a través de fuentes primarias y secundarias, y de tipo cualitativo, y en menor medida cuantitativo, dada la debilidad de evidencias respecto al trabajo realizado. Este diseño permitió recoger las opiniones y percepciones de las partes involucradas, así como observar procesos, dinámicas de cambio y aprendizaje y un panorama general de los resultados obtenidos.

El equipo de evaluación ha utilizado cuatro herramientas de recogida de información (análisis documental, entrevistas, grupos focales y observación directa), siempre buscando evidencias que permitieran sustentar los procesos de triangulación triangulación con el fin de elevar la objetividad del análisis de los datos y a ganar una relativa mayor credibilidad de los hallazgos.

#### Análisis documental

Durante las primeras semanas del trabajo de evaluación, y el propio periodo de trabajo en campo se realizó un análisis documental de la información suministrada por UNFPA y otras entidades socias, además del análisis de fuentes secundarias sobre el contexto y el desarrollo del Programa en Panamá, como Documentos de planificación, de seguimiento, TdR de consultorías, informes de talleres y capacitaciones, productos desarrollados, etc.

El detalle de la documentación analizada se puede observar en el Anexo 4.

## Entrevistas individuales y grupales

Se han realizado 86 entrevistas semiestructuradas bajo el principio de confidencialidad y privacidad, donde se ha trabajado principalmente con los Titulares de Obligaciones y Responsabilidades, así como para otros actores presentes en la zona de intervención, diferenciándose actores por categorías en relación a la implementación del programa, y su implicación, con el objetivo de garantizar la representatividad de entidades socias. También se ha utilizado con Titulares de Derechos en casos que la confidencialidad así lo requería.

La información referente a las personas entrevistadas se puede analizar en el Anexo 2.

## Grupos focales

Se han realizado 19 grupos focales, principalmente enfocados a recabar información que no pudo ser accesible a través de entrevistas con Titulares de Derechos y de Responsabilidades. Se trabajó con grupos de jóvenes, de profesionales capacitadas en diferentes ámbitos de las acciones del Programa, mujeres y personas indígenas, que han participado en los diferentes procesos de implementación. El desarrollo de los grupos focales estuvo enmarcado por una serie de secuencias para el desarrollo de las mismas; una fase de introducción, de explicación de objetivos, de preguntas centrales enmarcadas dentro de unos objetivos para la recopilación de información y cierre. Se promovieron aspectos de discusión y conclusiones.

La información referente a los grupos focales se puede analizar en el Anexo 3.

## Observación directa

A través de la observación directa realizada en algunos Servicios Amigables Adolescentes, Hospitales y Unidades de Salud de referencia de la Comarca Ngäbe Buglé y en centros de información y atención a mujeres el equipo evaluador pudo ver en terreno los procesos iniciados, valorar como éstos se ejecutan en campo, así como comprobar algunos de los productos concretos con la propia población beneficiaria, tanto en el ámbito de Ciudad de Panamá como en las comarcas en las que interviene UNFPA, principalmente Ngäbe Buglé.

Véase Anexo 8 de fotografías de evaluación.

## Triangulación metodológica

A su vez y como estrategia de análisis se ha optado por una **triangulación metodológica** que facilite el contraste de la información asegurando la fiabilidad de la misma y a maximice las cualidades de las técnicas de recopilación de la información:

- Las técnicas cuantitativas ponen el énfasis en la medición objetiva, la demostración de la causalidad y la generalización de los resultados.
- Las técnicas cualitativas se centran en la descripción y comprensión interpretativas de la conducta humana en el marco de referencia del individuo o del grupo social en el que actúa.
- Y las técnicas participativas se utilizan como fomento de la implicación de la población.

Atendiendo a lo anterior, el equipo de evaluación trianguló la información obtenida comparando:

- Lo que los diferentes entrevistados y grupos focales expresen.
- Los documentos contra la información obtenida de entrevistas y grupos focales.
- La investigación y el análisis contra entrevistas y grupos focales.
- EL conocimiento previo de las intervenciones contra entrevistas y grupos focales.
- La observación contra entrevistas y grupos focales.

En resumen, el trabajo realizado se cuantifica del siguiente modo:

**Figura 3. Resumen de entrevistas y grupos focales realizados.**



### 1.3.4 Limitantes y condicionantes del trabajo

La evaluación se desarrolló según el plan inicialmente previsto, cumpliéndose la totalidad de la agenda de terreno que se había propuesto en el primer informe de diseño. Los mayores inconvenientes vinieron provocados por el hecho de que muchas de las reuniones con diferentes actores se cerraron con el equipo de evaluación ya en campo, lo que provocó ajustes de última hora, y pudo dificultar en algún caso una mejor implementación de las herramientas a desarrollar. Finalmente, se realizaron la totalidad de las entrevistas, a excepción de ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y sida). El trabajo en Comarcas se realizó en tres días, en lugar de los cinco propuestos inicialmente, lo que implicó una sobrecarga de tarea para abarcar todas las necesidades informativas.

Esta situación también se ha visto acompañada por la entrega tardía, y en algún caso faltante, de documentación a analizar, lo que ha implicado que muchos análisis hayan tenido que realizarse de forma simultánea o posterior al trabajo de campo.

Se ha observado una débil formulación de los indicadores del Programa País, la falta de evidencias claras sobre los datos de Línea de Base, y de la ejecución y el seguimiento de las actividades, lo que ha implicado que el trabajo de evaluación haya profundizado más en el análisis cualitativo que en el cuantitativo. Esta situación ha implicado dificultad a la hora de analizar las fuentes de verificación de los diferentes productos, por lo que se ha optado por trabajar en base a las fuentes de verificación obtenidas de la gestión de algunas actividades, así como profundizar en el ámbito cualitativo de la evaluación.

## CAPÍTULO 2. CONTEXTO PANAMÁ

### 2.1 Contexto político y socioeconómico

#### Características de la población

Panamá es un país multicultural, en el que viven diferentes razas, culturas, grupos étnicos y culturales.

De acuerdo con las proyecciones de población, a julio del 2013<sup>3</sup> vivían 3.850.735 personas, de las que se estima que el 50,2% son hombres, y el 49,8% son mujeres. En la provincia de Panamá reside casi el 52% de la población total del país, debido a que allí se encuentran las mayores oportunidades laborales y de acceso a los servicios fundamentales para obtener una mejora calidad de vida. (Cuarto Informe Panamá 2014. Objetivos Desarrollo del Milenio. Capítulo I: Introducción. 1. Características de la Población. Párrafo 2)

Del total de población, el 66,4% se concentra en áreas urbanas, y el resto en la zona rural.<sup>4</sup> Uno de los objetivos de la Estrategia de Crecimiento Económico del Plan Estratégico de Gobierno 2009-2014, estuvo dirigido a “Promover oportunidades para las regiones y esferas sociales menos desarrolladas para mejorar la distribución de la riqueza y reducir la pobreza”.

La población rural migra a las áreas urbanas en busca de nuevas oportunidades laborales ubicándose en “asentamientos espontáneos”, con lo cual se incrementa la demanda de servicios básicos como agua, saneamientos, salud, transporte, energía, educación, trabajo y seguridad ciudadana. En la medida que dichas necesidades no son cubiertas, aumenta la pobreza extrema o indigencia.

Panamá se encuentra en plena transición demográfica, es decir, forma parte del grupo de países con natalidad moderada y mortalidad moderada o baja, lo que se traduce en un crecimiento poblacional menor del 2% anual, que a su vez, conlleva un cambio en la estructura de la población. Dicho cambio se observa en los resultados de los Censos Nacionales de Población que, en las últimas décadas, han permitido identificar una reducción de la población menor de 15 años, que pasó del 34,9% en 1990 a 29,2% en 2010, mientras que la población mayor de 65 años aumento del 5,2% en 1990 a 7,4% en 2010.

El grupo poblacional más extenso es el de 15 a 29 años, que representa el 26%. Contar con un extracto tan amplio evidencia la necesidad de incorporar el enfoque de derechos y de actores protagónicos de este segmento a las políticas, programas y proyectos del Estado. Por otro lado, el incremento de la esperanza de vida ampliará los servicios de atención y salud especializada a personas mayores, así como modificaciones en la cobertura de la Seguridad Social, donde el 28,2% de población declaró no estar afiliado al sistema de seguro social.

---

<sup>3</sup> Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Proyecciones de población de la República, Estimaciones y Proyecciones de Población Total, por Sexo y Edad. Boletín n° 13. Año 2012

La población en edad de trabajar (15 años y más) registró un incremento, pasando del 59,95% en 1990 al 63,4% en 2010. (Cuarto Informe Panamá 2014. Objetivos Desarrollo del Milenio. Capítulo I: Introducción. 1. Características de la Población. Párrafo 5)

### Contexto económico

La economía panameña ha mantenido un comportamiento muy favorable, con tasas de crecimiento anual de entre el 7,5% en 2004 hasta el 12,1% en 2007 y de 10,1% en 2008, lo que se reflejó en todas las actividades económicas, aunque en especial aquellas relacionadas con el sector externo (Canal de Panamá, Zona Libre de Colón, puertos, transporte aéreo y turismo).

En el año 2009 se registró una desaceleración de la economía, con una tasa de crecimiento del 3,95, generada por la crisis financiera internacional. A partir del año 2010, la economía recuperó la dinámica hasta alcanzar el 10,95% en el año 2011 y el 10,8% en el año 2012. Se trata de las tasas de crecimiento más altas de Latinoamérica, y una de las más altas del mundo. Los principales factores que contribuyeron al crecimiento económico de este periodo fueron el auge de:

- La construcción
- El transporte y las comunicaciones
- El turismo
- La expansión del crédito bancario que incide en el consumo interno
- Y el aumento sostenido de exportaciones de bienes y servicios.

El periodo que va del año 2009 al 2014 se ha caracterizado por la ejecución de grandes obras de infraestructura, como la continuación de la ampliación del Canal de Panamá, la construcción de la línea 1 de metro, tres aeropuertos internacionales en el interior del país (Chiriquí, Colón y Coclé), y proyectos inmobiliarios y de vías públicas.

Respecto al ámbito laboral<sup>5</sup>, durante el periodo 2001-2013 la tasa de desocupación disminuyó del 14% en el 2011 al 4,1% en el año 2013. El sector terciario de la economía crea el 65% de los empleos.

Cuando se analiza la tasa de desempleo para el año 2013, se observa que los grupos de 15 a 19 años y de 20 a 24 años, muestran las mayores tasas a nivel nacional, del 10,8% (14,8% en el área urbana y 6,6% en el área rural), estando más afectados los hombres que las mujeres. Respecto a la ocupación por sexo, el 90% de los hombres entre 25 y 29 años está ocupado, mientras que esos datos bajan al 60% para el caso de las mujeres. La media salarial es de 515 Balboas, con escasas diferencias entre hombres y mujeres.

Según el “Panorama Laboral 2012<sup>6</sup>”, en Panamá el empleo informal ha mostrado una tendencia a la baja desde el año 2004, concentrándose en trabajadores de servicio y vendedores de comercios y mercados, artesanos y trabajadores de la minería, construcción e industria, conductores y empleados no cualificados.

---

<sup>5</sup> Información obtenida de la Contraloría General de la República, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Encuestas Continuas de Hogares, agosto de 2013.

<sup>6</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina y Caribe, Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2012.



## Desarrollo humano y pobreza

El Informe de Desarrollo Humano 2013, “El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso”, refleja que, para el año 2012, Panamá se encontraba entre los países de Desarrollo Humano Alto, con un IDH (Índice de Desarrollo Humano) de 0,780, y que compartía con Cuba la posición nº59 a nivel mundial. En América Latina y el Caribe, Panamá se ubica en la posición nº6, y entre los países de Centroamérica es el país nº1 en Desarrollo Humano.

En cuanto al IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D), es un indicador que se puede interpretar como el nivel real de desarrollo humano, mientras que IDH sería el desarrollo humano potencial que podría alcanzarse si los logros se distribuyeran equitativamente; Panamá muestra una pérdida global de 24,6%, lo que implica un descenso de 15 posiciones en la clasificación mundial.

De acuerdo con datos de CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), los niveles de bienestar de Panamá durante el periodo 1991-2012 han mejorado en el ámbito de la pobreza general, pobreza extrema y no extrema. La pobreza ha disminuido desde el 42,1% en el año 1991 a 26,5% en el 2012; la pobreza extrema ha pasado del 26,0% en el año 1991 a 11,1% en 2012, mientras que la no extrema ha descendido del 16,2% en 1991 a 15,4% en 2012. Estos datos son el resultado de varios factores, entre los que se destaca la reorientación del Sistema de Protección Social, que consiguió que a partir del año 2006 los subsidios fueran dirigidos por redes de protección social.

## Contexto político

El año 2014 ha sido un año de cambios políticos, ya que desde julio del 2014 hay un nuevo gobierno, que está trabajando en un nuevo Plan Estratégico Nacional, que en el momento de la presente evaluación aún no ha sido publicado.

El periodo 2009-2014 se estructuró en el Plan Estratégico Nacional 2010-2014. La Estrategia Económica definió cuatro motores claves para el crecimiento económico del país: i) fortalecer el rol de Panamá como plataforma de Servicios de Apoyo Logístico Internacional; ii) desarrollar el Turismo, iii) dinamizar la Agricultura; iv) fortalecer los Servicios Financieros Internacionales.

Por otra parte, la Estrategia Social incluyó dos ejes claves: Formación de Capital Humano e Inclusión Social.

### **2.1.1 Situación de Panamá en los ODM**

De acuerdo con los datos del Cuarto Informe de Panamá 2014, se presenta un breve análisis en base a cada uno de dichos objetivos.

**Tabla 3. Situación de los ODM de Panamá. 4º Informe a Septiembre 2014<sup>7</sup>**

ODM	ANÁLISIS
<b>ODM1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>	Panamá cumplió la meta de reducir a la mitad la proporción de población con ingresos inferiores a 1 balboa, como resultado de un crecimiento económico sostenido, mejoras en el salario mínimo y políticas laborales que impactan en la población del país. Respecto a la brecha de la pobreza, Panamá redujo la brecha de pobreza general del 26,4% en 1991 a 11,4% en el 2012, y el coeficiente de pobreza extrema del 16,1% al 4,8% en el mismo periodo. En cuanto a desigualdad, aun persiste el desafío de mejorar la distribución de ingresos.
<b>ODM2. Lograr la enseñanza primaria universal.</b>	La tasa de escolaridad se sitúa en el 98,8%. Es decir, casi la totalidad de los niños y las niñas entre 6 y 11 años matriculados asisten a la escuela. Se ha trabajado mucho contra la deserción a través de inversión en becas e incentivos estatales por asistencia y permanencia, estando pendiente ampliar políticas de mejora de calidad y equidad educativa.
<b>ODM3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</b>	Los avances en materia de igualdad se observan en base a procesos de aprobación de instrumentos legales, como el INAMU en el 2008, o el desarrollo de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las mujeres, o la Ley 82 de Prevención de la Violencia contra las mujeres. Se observa una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, una mayor carga de las mujeres en el trabajo doméstico y distribución de tareas, así como la continuidad de estereotipos.
<b>ODM4. Reducir la mortalidad de niños y niñas menores de 5 años.</b>	Respecto a la mortalidad infantil en menores de 5 años, a pesar de las acciones implementadas, durante el periodo de seguimiento de los ODM se observa poco avance, y es posible que este indicador no se cumpla, pasando del 12,4% en el año 1990, el 12,3% en el año 2000, 9,9% en el año 2010, estimándose el 9,5% en el año 2013. Estos datos no son homogéneos, ya que la situación se hace más visible en las Comarcas, pese a los esfuerzos y programas puestos en marcha por el gobierno en materia de protección social y vacunación,...
<b>ODM5. Mejora de la salud materna</b>	Si se analiza el ámbito de la Muerte Materna, las acciones realizadas en este ámbito muestran que los ratios de mortalidad materno no se han controlado, existiendo una importante disparidad entre las zonas de población indígena y el resto de componentes. Se ha pasado del 53,4 por 100.000 nacidos vivos en el año 1990, el 61,7 por 100.000 nacidos vivos en el año 2000, 60,3 por 100.000 nacidos vivos en el año 2010, y el 64,9 por 100.000 nacidos vivos en el año 2012, Un análisis más concreto permite valorar los aspectos que inciden en las zonas rurales e indígenas. Respecto al acceso a la salud reproductiva también se observan deficiencias en su logro, las cuales se hacen más específica en las Comarcas con población indígena. Estas diferencias se observan tanto en el uso de métodos anticonceptivos como en las tasas de fecundidad, e inicio en las relaciones sexuales completas.
<b>ODM6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo (malaria) y otras enfermedades.</b>	Para el análisis de los datos referentes a VIH/SIDA, el informe resalta la ausencia de información fiable, siendo la última la referente a ENASSER 2009 y se resalta la ausencia de educación enfocada hacia los y las jóvenes.
<b>ODM7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.</b>	Se observa una mejora en las intervenciones en materia medioambiental, con un mantenimiento de la superficie protegida, así como una mejora en el sistema público de transporte. El saneamiento básico es un importante desafío para el país, el 10% no disponen del servicio, y el 30% utiliza letrina.
<b>ODM8. Fomentar una alianza mundial para el Desarrollo.</b>	Desde el año 2010 Panamá tiene a acceso a financiación exterior a un bajo coste, lo que le ha permitido un mejor acceso a mercados de deuda pública.

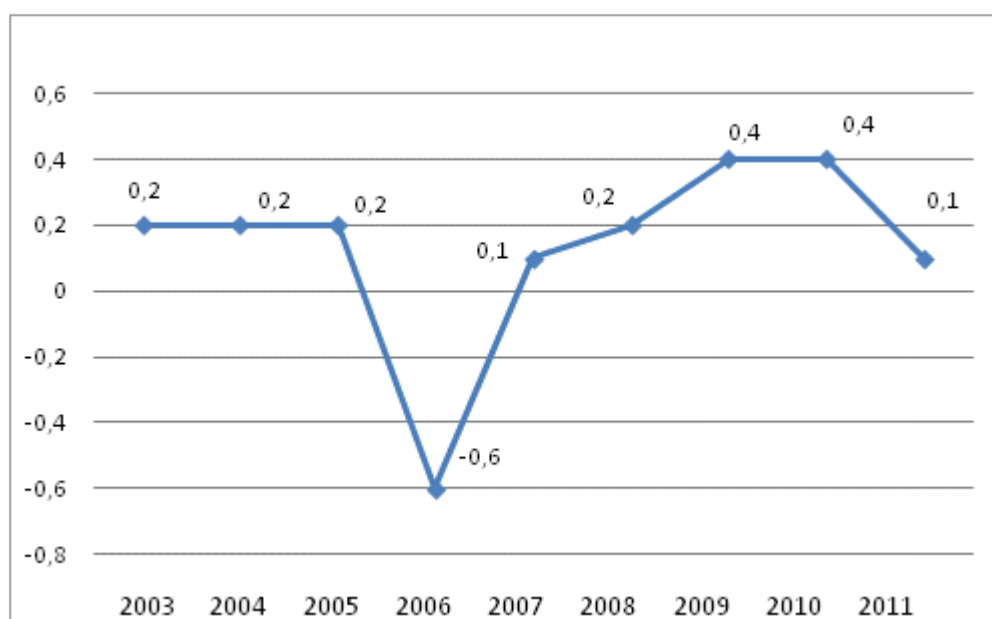
<sup>7</sup> Todos los datos incluidos en la presente Tabla son obtenidos de Cuarto Informe Panamá 2014. Objetivos Desarrollo del Milenio.

## 2.2. La ayuda exterior

Al ser un **país de renta media alta**, los recursos disponibles de cooperación no reembolsable son relativamente reducidos respecto a su gasto público y en términos absolutos, sustantivamente menores que en otros países de la región.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, la AOD tiene un impacto muy pequeño en la economía panameña en relación al Ingreso Nacional Bruto. La asistencia oficial neta para el desarrollo (AOD) comprende los desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias (netos de reembolsos del principal) y las donaciones otorgadas por organismos oficiales de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), por instituciones multilaterales y por países que no integran el CAD a fin de promover el desarrollo y el bienestar económico.

**Figura 4. Ayuda oficial al Desarrollo neta recibida por Panamá en relación a su ingreso nacional bruto (INB)**



Fuente de Datos: Banco Mundial

La situación de Panamá como país de renta media-alta **ha implicado la salida de la mayor parte de agencias internacionales bilaterales**, con algunas excepciones, como AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo), JICA (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional) o BID (Banco Iberoamericano de Desarrollo). Los principales puntos de encuentro con otros donantes se han dado en el trabajo en Ngäbe Buglé y Chiriquí, donde UNFPA Panamá es un referente.

En el ámbito de la cooperación dentro del Sistema de Naciones Unidas, durante la última década, Panamá ha formado parte de los países que desarrollaron programas conjuntos en el marco del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM). Este

fondo ha sido un mecanismo de cooperación internacional establecido por el gobierno de España en conjunto con el sistema NNUU, y en el caso de Panamá se realizaron diferentes programas conjuntos entre el año 2007 y junio de 2013. Estos programas, que se implementaron mediante la alianza entre entidades de Gobierno y agencias del SNU, tuvieron como misión impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las áreas de medioambiente y cambio climático, gobernanza económica democrática, prevención de conflictos y construcción de paz, y desarrollo y sector privado. Cada programa contó con un periodo de implementación de tres años y el presupuesto total para los cuatro programas fue de US\$20,5 millones.

## CAPÍTULO 3. LA RESPUESTA ESTRATÉGICA Y EL PROGRAMA DE UNFPA

### 3.1 Respuesta de UNFPA y UNDAF

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

Estos ejes estratégicos son los siguientes:

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

La labor de UNFPA se centra en apoyar a los países en la formulación de políticas y estrategias orientadas a reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible. Asimismo, el Fondo presta asistencia en la recopilación y el análisis de datos de población que permitan comprender las tendencias de la población; y alienta a los gobiernos a tomar en cuenta las necesidades de las futuras generaciones, así como las de quienes están vivos en la actualidad. Los estrechos vínculos entre desarrollo y salud reproductiva e igualdad de hombres y mujeres, fueron afirmados en 1994, en la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo. En la CIPD, 179 países convinieron en que satisfacer las necesidades en materia de educación y salud, inclusive salud reproductiva, es una condición previa para lograr el desarrollo sostenible a largo plazo.

Las mujeres, los y las adolescentes y jóvenes, y los pueblos indígenas y afrodescendientes son los principales beneficiarios de la labor del UNFPA, además, el respeto de los Derechos Humanos, la promoción de la igualdad entre los géneros y la dinámica demográfica son los principios fundamentales que sustentan toda su labor.

La respuesta programática de UNFPA en los países se establece a través del documento de Programa País (CPD por sus siglas en inglés) y en dos instrumentos que guían la

implementación del CPD que son el Country Programme Action Plan (CPAP) y los planes Anuales de Trabajo (PAT/AWP).

El marco de resultados esperados del Programa País es proporcionado tanto por el **plan estratégico global de UNFPA** como con el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés), donde los *ouputs* o productos del CPAP se vinculan con los *outcomes* o resultados del plan estratégico, y los *outcomes* del CPAP se vinculan con los *outcomes* del UNDAF (ver Tabla 5).

El programa del UNFPA en los Países, basado en su mandato, se determina en base a necesidades y desafíos presentes en los países y la identificación conjunta con gobiernos y contrapartes nacionales /locales y la oficina país de estrategias prioritarias nacionales de respuesta y contribución conjunta enmarcada dentro de la respuesta provista por el UNCT (*The United Nations Country Team*). Los programas país, a su vez se enmarcan dentro de los compromisos de la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra, y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo.

La revisión a medio término del Plan Estratégico de UNFPA 2008-2013, determinó significativos cambios y orientaciones en relación al soporte de UNFPA, siendo la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos el centro de atención y trabajo de la organización, proponiendo una menor incidencia en pueblos indígenas. Esta dirección estratégica, denominada *the "Bullseye"* centra la acción por parte de la organización. La elaboración del Programa País ahora evaluada coincidió con dicha revisión de medio término, lo que permitió responder a dichas recomendaciones.

Para asegurarse que esos cambios se adoptan de manera coherente, cada oficina País elabora un programa que describa las medidas que está tomando para ajustarse a la dirección estratégica definida.

### 3.2 Respuesta de UNFPA a través de los Programa País

#### 3.2.1 Breve descripción Programa País de UNFPA: ciclo anterior estrategia, objetivos y logros

El 1er. Programa de País de UNFPA en Panamá 2007-2011 fue formulado a través de un proceso participativo amplio, y reflejó el análisis y las prioridades de la Evaluación común de País y del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) en tres áreas de cooperación del UNDAF: Reducción de la Pobreza y Mejoramiento de la Distribución del Ingreso; Garantías Sociales Básicas para el Ejercicio de los Derechos Humanos y Modernización del Estado y Reforma del Sector Público.

Se inició el 31 de enero de 2007, finalizando el 31 de diciembre de 2011. Al igual que la dirección del UNFPA a nivel global contenida en su Plan Estratégico, pretendía contribuir con los esfuerzos del Gobierno para la reducción de la pobreza y el logro del desarrollo humano mediante la promoción de los Derechos Humanos, en particular los derechos reproductivos, y una mayor equidad generacional, social y de género. Estaba compuesto por tres componentes: salud sexual y reproductiva, población y desarrollo y género. Fue concebido para contribuir a la formulación de políticas públicas y la implementación y monitoreo de las leyes y políticas. Las intervenciones se enfocaron en los distritos pobres, tomando en

consideración las lecciones aprendidas y las mejores prácticas para garantizar la sostenibilidad y facilitar el aumento gradual de programas exitosos por parte del Gobierno.

El presupuesto de ejecución total aprobado para el Programa de País de Panamá para un período de 5 años fue de \$4.5 millones, de los cuales, \$2.5 millones en recursos regulares del UNFPA y \$2 millones a través de modalidades de co-financiamiento y/u otra movilización de recursos.

Los principales logros identificados en la evaluación realizada del 1er. Programa País de UNFPA Panamá 2007-2011<sup>8</sup> son:

- A través de su trabajo con las Organizaciones gubernamentales de jóvenes, mujeres, líderes comunitarios, autoridades locales y tradicionales, el Programa ha propiciado y fortalecido los procesos de participación ciudadana, especialmente en lo referido a la promoción de leyes y políticas públicas, como por ejemplo: las Políticas Públicas de Juventud y de Personas Adultas Mayores, la Ley de creación del Instituto Nacional de la Mujer, la participación en Foros Internacionales como el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), Conferencia Regional de la Mujer y espacios de construcción de consenso como la Concertación Nacional para el Desarrollo.
- Fortalecimiento de alianzas y construcción de sinergias en Naciones Unidas en el contexto del UNDAF con los programas que adelanta como parte de los GTI, brindando un valioso aporte por su experiencia en materia de género, pueblos indígenas, VIH y sida y salud sexual y reproductiva.
- Buenos resultados con pocos recursos, lo que refleja una buena asignación de recursos, un buen nivel de eficiencia y un exitoso levantamiento institucional (—institucional leverage)) a través de apoyos bien elegidos a instituciones específicas. La percepción de los actores claves, en términos generales, es muy satisfactoria.

UNFPA Panamá decidió seguir trabajando en los ámbitos evaluados positivamente. La mayor parte de las recomendaciones establecidas por la evaluación del primer Programa País fueron incorporadas por el equipo UNFPA, como el refuerzo del fortalecimiento institucional en género, el refuerzo del modelo de multiplicadores comunitarios, o un mayor enfoque al trabajar con jóvenes.

### 3.2.2 El 2º programa de cooperación entre UNFPA y Panamá

De cara al 2º Programa País UNFPA 2012-2015, además de los procesos de aprendizaje del anterior periodo, y los resultados de su evaluación a medio término, confluyen tres ámbitos estratégicos de planificación:

- El propio del país, Panamá: Estrategia Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2010-2014; los Objetivos de Desarrollo del Milenio (principalmente el ODM 5) y sus informes de avance; y las recomendaciones de los principales órganos de tratado suscritos por el Estado panameño.
- El del ámbito de SNU para Panamá: UNDAF 2012-2015
- El ámbito estratégico de UNFPA Global: *Comision on Population and Development* CPD, Examen de mitad de período del plan estratégico del UNFPA, 2008-2013

<sup>8</sup> Extraído del documento de evaluación del Programa de País de UNFPA en Panamá 2007-2011. IDEA INTERNACIONAL. Diciembre 2010.

**Tabla 4. Productos del 2º Programa País UNFPA Panamá 2012-2015**

Ámbito	Productos	Entidad Social
<b>Salud Sexual y Reproductiva</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>PAN2U201: Incrementada la capacidad nacional para prestar servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos servicios de VIH y sida, prestando especial atención a los pueblos indígenas y otros grupos de población en situación de vulnerabilidad.</li> <li>PAN2U602: Incrementada la capacidad del Estado para proveer información, educación y servicios integrales sobre salud sexual y reproductiva, incluidos el VIH y el sida, dirigidos a adolescentes y jóvenes.</li> <li>PAN2U706: Fortalecida la capacidad nacional para reducir la vulnerabilidad al cambio climático e integrar la salud sexual y reproductiva en la planificación para situaciones de emergencia y la respuesta humanitaria a través del MINSA Nacional y SISED (Sistema Integrado para Emergencias y Desastres)</li> </ol>	MINSA. ONG y la Universidad de Panamá.
<b>Población y Desarrollo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>PAN2U705: Aumentada la capacidad nacional para generar, analizar y difundir datos sociodemográficos desglosados por edad, sexo y origen étnico, datos sobre la dinámica de la población y datos sobre salud reproductiva, incluidos el VIH y el sida.</li> </ol>	INEC ICGES
<b>Género</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>PAN2U503: Aumentada la capacidad del Gobierno, así como de las organizaciones de la sociedad civil, para promover, garantizar y vigilar, con un enfoque multicultural, los marcos jurídicos, económicos y políticos que rigen los derechos reproductivos y humanos de las mujeres y adolescentes.</li> <li>PAN2U504: Incrementada la capacidad del Gobierno Nacional, los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil para ejecutar programas integrales de prevención y atención dirigidos a mujeres y adolescentes que son víctimas de la violencia, en particular la violencia en situaciones de emergencia, la trata de personas y la violencia sexual.</li> </ol>	INAMU

**Tabla 5. Lógica de Intervención 2º Programa País UNFPA Panamá 2012-2015**

## ACTIVIDADES

## PRODUCTOS

## EFFECTOS

1. Capacitar a multiplicadores comunitarios como a bogadores de RMM
2. Encuentro Multiplicadores comunitarios que refuerce los temas y su gestión por la reducción de las muertes maternas,
3. Rotación del personal médico y de enfermería de la Comarca Ngäbe-Buglé por la maternidad del Hospital JDO
4. Diplomado sobre atención de complicaciones del aborto y el parto para médicos generales de las comarcas Ngäbe, Diplomado ALSO, Diplomado comunicación interculturalidad
5. Capacitación del personal de los albergues de embarazadas sobre aspectos de interculturalidad.
6. Encuesta para evaluar percepciones comunitarias de calidad de atención en SSR. Operativizar el observatorio del ODM 5 y para alimentar la base de datos del observatorio.
7. Compra de anticonceptivos, medicamentos e insumos de laboratorio para establecimientos de salud del MINSA
8. Apoyo al fortalecimiento del cido logístico

1. Capacitación personal médico Servicios Amigables para Adolescentes.
2. Adaptación, diseño e impresión de material didáctico Auditorías sociales de los SAA.
3. Adquisición de artículos promocionales y educativos Investigación sobre la situación de la SSR, ITS/VIH y sida en niños, niñas y adolescentes de Panamá
4. Financiación de becas (medias y completas) para docentes y otros profesionales matriculados en los postgrados
5. Realización de seminarios especializados y talleres de divulgación en Sexualidad, VIH, Población y Género

1. Capacitación de personal de instituciones de emergencias.
2. Suministro de kits de SSR en el ámbito de la emergencia.
3. Elaboración de documentos para el abordaje de la SSR en situaciones postemergencia y a apoyo psicológico.

1. Capacitación del personal técnico (encuestadores/as)
2. Compra de materiales y equipamiento tecnológico para ICGES
3. Capacitación vía instituciones de educación superior en formulación de políticas públicas
4. Restauración de COTEPO
5. Capacitaciones para recursos humanos (MIDES, INEC, MINSA,...)

1. Elaboración y difusión del Plan de Acción de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades.
2. Elaboración, edición y divulgación de la Encuesta del Uso del tiempo y fortalecimiento del SIEGPA
3. Cabildeo y sensibilización con tomadores de decisión para dar seguimiento a la propuesta de la inclusión de presupuestos públicos con enfoque de género.
4. Participación del INAMU en foros regionales.

1. Apoyo a la elaboración de planes municipales para prevenir la violencia de género.
2. Capacitación de dos redes locales para diseñar y ejecutar planes de prevención de la violencia doméstica y sexual.
3. Implementación de la estrategia de intervención de prevención de la violencia de género, promoción de la SSR
4. Capacitaciones en prevención de violencia de género y juvenil en los estamentos de seguridad.
5. Red de jóvenes fortalecida y/o creada en áreas seleccionadas para

**Producto 1:** Incrementada la capacidad nacional para prestar servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos servicios de VIH y sida, prestando especial atención a los pueblos indígenas y otros grupos de población en situación de vulnerabilidad. SSR. **PAN2U201**

**Producto 2:** Incrementada la capacidad del Estado para proveer información, educación y servicios integrales sobre salud sexual y reproductiva, incluidos el VIH y el sida, dirigidos a adolescentes y jóvenes. SSR. **PAN2U602**

**Producto 6:** Fortalecida la capacidad nacional para reducir la vulnerabilidad al cambio climático e integrar la salud sexual y reproductiva en la planificación para situaciones de emergencia y la respuesta humanitaria. SSR. **PAN2U706**

**Producto 5:** Aumentada la capacidad nacional para generar, analizar y difundir datos sociodemográficos desglosados por edad, sexo y origen étnico, datos sobre la dinámica de la población y datos sobre salud reproductiva incluidos el VIH y el sida. P&D. **PAN2U705**

**Producto 3:** Aumentada la capacidad del Gobierno, así como de las organizaciones de la sociedad civil, para promover, garantizar y vigilar, con un enfoque multicultural, los marcos jurídicos, económicos y políticos que rigen los derechos reproductivos y humanos de las mujeres y adolescentes. G. **PAN2U503**

**Producto 4:** Incrementada la capacidad del Gobierno Nacional, los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil para ejecutar programas integrales de prevención y atención dirigidos a mujeres y adolescentes que son víctimas de la violencia, en particular la violencia en situaciones de emergencia, la trata de personas y la violencia sexual. G. **PAN2U504**

Salud materna y neonatal  
**(PEUNFPA. Efecto Directo 2)**

Jóvenes y adolescentes: acceso a servicios amigables en salud sexual y reproductiva y a educación en sexualidad  
**(PEUNFPA. Efecto Directo 5)**

Generación y análisis de datos sobre la dinámica de población, la SSR y la igualdad de género  
**(PEUNFPA. Efecto Directo 7)**

Género y derechos reproductivos  
**(PEUNFPA. Efecto Directo)**

1. Panamá habrá cumplido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio **(UNDAF. Efecto 1.1);**

2. Incremento de las capacidades para formular, gestionar y evaluar con eficacia, transparencia y de forma integral sus políticas públicas orientadas al desarrollo humano **(UNDAF. Efecto 2.1);**

3. Implementación de las recomendaciones formuladas en el Examen Periódico Universal (EPU) por los Órganos de Tratados y procedimientos especiales de protección de los Derechos Humanos, con especial atención a (CEDAW) **(UNDAF. Efecto 2.3);**

4. Implementación a nivel nacional y local políticas y estrategias integrales de seguridad ciudadana para la prevención de las diferentes formas de violencia y para la atención y reparación de sus manifestaciones **(UNDAF. Efecto 3.1);**

5. Reducción de la vulnerabilidad al cambio climático y a las amenazas naturales **(UNDAF. Efecto 4.3)**

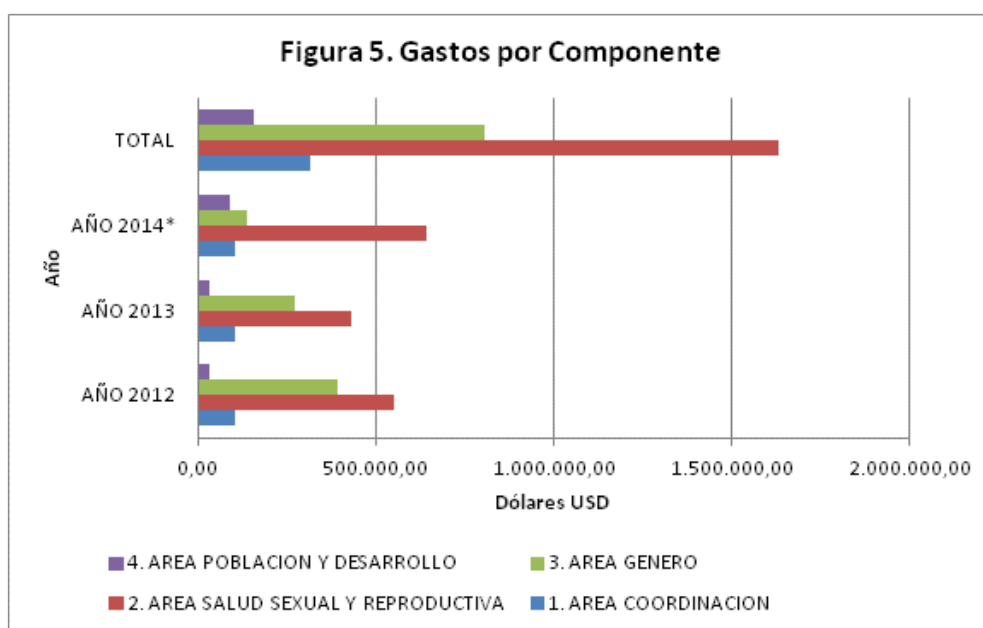


### 3.2.3 Estructura financiera del programa<sup>9</sup>

El presupuesto previsto para la ejecución e implementación del Programa País UNFPA Panamá 2012-2015 fue de 4 millones de dólares, de los que 2,4 millones de dólares corresponden a fondos ordinarios de UNFPA, y 1,6 millones de dólares de cofinanciamientos y movilizaciones de recursos.

La mayor parte de los fondos ejecutados en el periodo corresponden a fondos ordinarios del UNFPA, que están alrededor del 70% del total de fondos consolidados; un 20%-25% corresponden a fondos movilizadas a través de otras agencias o fondos de desarrollo, principalmente en lo que se refiere a los Programas Conjuntos ejecutados con otras agencias del SNU. El resto corresponden a fondos comprometidos por el Gobierno de Panamá, principalmente en el año 2012.

La distribución de los gastos por componente se corresponde con la alineación del Programa de País al Plan Estratégico de UNFPA (2014-2017) el cual centra la atención en SSR (Ojo de Buey). En cuanto a la distribución de los gastos por componente, la distribución nos muestra un panorama en el que el componente de SSR representa el mayor volumen de inversión, tanto en el ámbito general como en el detallado anualmente. Concretamente, el componente de SSR representa más de un 56% del gasto realizado, mientras que el componente de género representa el 27% de dichos gastos. Los gastos en el componente de población apenas alcanzan al 6%, mientras que los relacionados con el ámbito de coordinación se situarían algo por debajo del 11%.



Si el análisis lo trasladamos a la gestión de gasto por producto, como es lógico son los productos relacionados con el componente de SSR los que representan un mayor volumen de ejecución, principalmente en lo referente al producto 1.

<sup>9</sup> Durante el desarrollo de este punto se tomará como información económica el periodo 2012-2014, siendo los datos del 2014 una proyección, ya que aún no se ha cerrado dicho periodo, y en el momento de la evaluación su ejecución presupuestaria es del 81%.

**Tabla 6. Distribución de gastos y presupuestos del 2º Programa País UNFPA Panamá en el periodo 2012-2014<sup>10</sup>**

ACTIVIDADES	DISTRIBUCIÓN ANUAL (ORDINARIO + MOVILIZADO)									TOTAL	
	2012			2013			2014			PRESUPUESTO	DISPUESTO
	PRESUPUESTO	GASTADO	% VARIACIÓN	PRESUPUESTO	GASTADO	% VARIACIÓN	PRESUPUESTO	PROYECTADO	% VARIACIÓN		
<b>1. Gestión</b>	<b>105.000,00</b>	<b>104.999,70</b>	<b>100,00%</b>	<b>90.000,00</b>	<b>106.541,82</b>	<b>118,38%</b>	<b>90.000,00</b>	<b>105.000,00</b>	<b>116,67%</b>	<b>285.000,00</b>	<b>316.541,52</b>
PA210	105.000,00	104.999,70	100,00%	90.000,00	106.541,82	118,38%	90.000,00	105.000,00	116,67%	285.000,00	316.541,52
<b>2. Salud Sexual y Reproductiva</b>	<b>392.000,00</b>	<b>552.515,96</b>	<b>140,95%</b>	<b>670.000,00</b>	<b>457.253,41</b>	<b>68,25%</b>	<b>610.000,00</b>	<b>644.109,00</b>	<b>105,59%</b>	<b>1.672.000,00</b>	<b>1.653.878,37</b>
PRODUCTO 1 U201 - Salud Materna, Planificación Familiar y Aseguramiento de Insumos	287.000,00	465.467,70	162,18%	394.000,00	286.017,77	72,59%	338.000,00	483.139,00	142,94%	1.019.000,00	1.234.624,47
PRODUCTO 2 U602 - Educación en Población, Sexualidad y Desarrollo Humano	105.000,00	70.552,83	67,19%	206.000,00	162.237,68	78,76%	242.000,00	135.970,00	56,19%	553.000,00	368.760,51
PRODUCTO 6 U706 - Atención en Situaciones Humanitarias	0,00	16.495,43		70.000,00	8.997,96	12,85%	30.000,00	25.000,00	83,33%	100.000,00	50.493,39
<b>3. Género</b>	<b>472.000,00</b>	<b>394.766,92</b>	<b>83,64%</b>	<b>195.000,00</b>	<b>270.697,88</b>	<b>138,82%</b>	<b>195.000,00</b>	<b>138.104,00</b>	<b>70,82%</b>	<b>862.000,00</b>	<b>803.568,80</b>
PRODUCTO 3 U503 - Igualdad entre los Géneros y Promoción de los Derechos Reproductivos	55.000,00	115.072,58	209,22%	65.000,00	101.967,06	156,87%	65.000,00	88.892,00	136,76%	185.000,00	305.931,64
PRODUCTO 4 U504 - Ventana de Paz	417.000,00	279.694,34	67,07%	130.000,00	168.730,82	129,79%	130.000,00	4.000,00	3,08%	677.000,00	452.425,16
RLAC7PAN - BA1	0,00	0,00		0,00	0,00		0,00	45.212,00		0,00	45.212,00
<b>4. Población y Desarrollo</b>	<b>56.000,00</b>	<b>33.067,18</b>	<b>59,05%</b>	<b>100.000,00</b>	<b>33.516,42</b>	<b>33,52%</b>	<b>170.000,00</b>	<b>91.000,00</b>	<b>53,53%</b>	<b>326.000,00</b>	<b>157.583,60</b>
PRODUCTO 5 U705 - Disponibilidad y uso de Datos Poblacionales	56.000,00	33.067,18	59,05%	100.000,00	33.516,42	33,52%	170.000,00	91.000,00	53,53%	326.000,00	157.583,60
<b>TOTAL</b>	<b>1.025.000,00</b>	<b>1.085.349,76</b>	<b>105,89%</b>	<b>1.055.000,00</b>	<b>868.009,53</b>	<b>82,28%</b>	<b>1.065.000,00</b>	<b>978.213,00</b>	<b>91,85%</b>	<b>3.145.000,00</b>	<b>2.931.572,29</b>

<sup>10</sup> Elabóration propia a partir de la información suministrada por UNFPA Panamá (gastos), y de Atlas de Productos obtenidos de los AWP (presupuesto)

Realizando un análisis del periodo evaluado, y comparando presupuesto con gastos ejecutados en relación a los componentes, se observa que los porcentajes de ejecución presupuestaria en los componentes de Salud Sexual y Reproductiva, y Género superan el 90% de ejecución, concretamente el 97% y el 93% respectivamente, mientras que el componente de Población y Desarrollo apenas alcanza el 50%. Esta baja ejecución del componente de Población y Desarrollo se puede explicar porque dicho componente está muy enfocado al desarrollo de ENASSER, teniendo el resto de las acciones menos calado. El retraso del ENASSER para el año 2015 ha condicionado su baja ejecución hasta el momento.

Esta distribución, en el análisis anual no resulta tan lineal, ya que se compensan periodos con una ejecución de gasto mayor a la presupuestada, y otros periodos con una sub-ejecución presupuestaria.

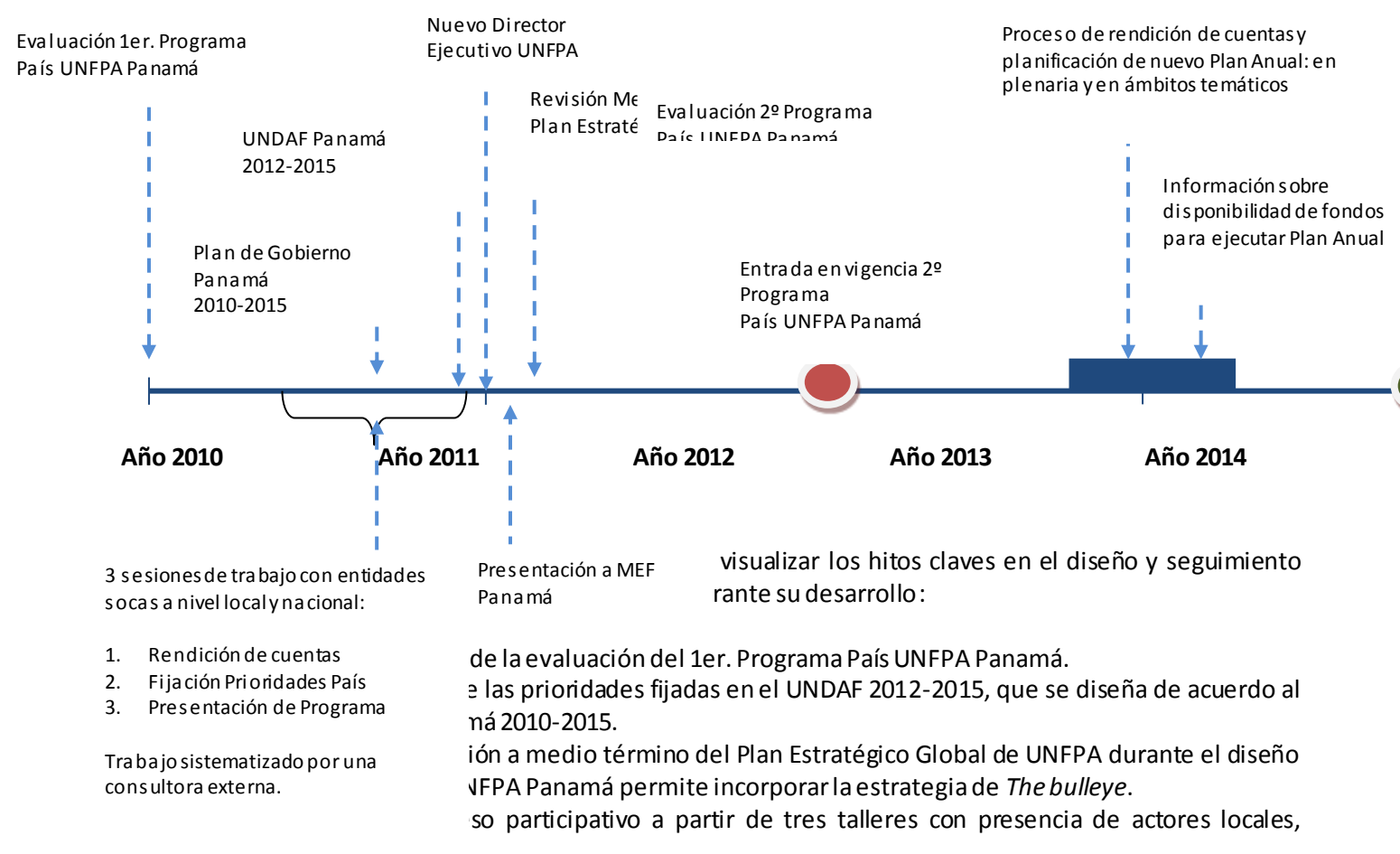
## CAPÍTULO 4. RESULTADOS (RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN)

### 4.1 Pertinencia

#### 4.1.1 ¿En qué medida los resultados esperados y las estrategias de implementación responden a las prioridades del país, las necesidades de los grupos más vulnerables y agendas internacionales y/o regionales, en particular la CIPD y los ODMs? (PE1)

A la hora de diseñar el Programa País, se observa que se han tenido en cuenta diferentes ámbitos de análisis para incorporar las prioridades de la población perteneciente a los grupos más vulnerables, así como las prioridades del país basadas en la agenda internacional al desarrollo y los ODM. La línea temporal del proceso de diseño y seguimiento ha sido la siguiente:

**Figura 6. Línea del tiempo en el diseño y seguimiento del 2º Programa País UNFPA Panamá**



La **definición de la población vulnerable** con la que trabajar se considera acorde al mandato de UNFPA en el ámbito de trabajo con pueblos indígenas (centrado en Ngäble Buglé), jóvenes y mujeres, principalmente en relación a la violencia contra las mujeres y la igualdad de género.

Estos ámbitos coinciden con los principales análisis realizados en Panamá en el ámbito del desarrollo, el más actual y concreto sería el 4º informe de Panamá 2014 de los ODM. Para tener acceso a dicha población, en el proceso de diseño se buscó desarrollar acciones participativas, y **se valora muy positivamente la incorporación de un amplio número de entidades socias nacionales, comarcales y locales**, a través de tres sesiones de trabajo, en las que se realizó una rendición de cuentas del programa anterior, se fijaron prioridades por componente, y se presentó el documento final, previo envío del borrador para consultas. El proceso ha estado muy bien estructurado, buscando la mayor participación de actores, y la incorporación de nuevas entidades.

En relación a la incorporación de prioridades establecidas en agendas internacionales, tal y como se puede observar en la Tabla 5 Lógica de Distribución, en el ámbito de ACTIVIDAD-PRODUCTOS-EFECTOS, **existe una relación directa entre los productos y las prioridades del Programa País con las estrategias del UNDAF, de cara a la consecución de los efectos directos**. Esta misma lógica se puede vislumbrar respecto al **Plan Estratégico Global de UNFPA**. Analizando ambos componentes, también se puede establecer una lógica causal en las priorizaciones del Programa País de UNFPA Panamá respecto al **ODM 5**, al que se alinea de forma precisa.

Esta necesidad de alineación a marcos estratégico superiores, siempre dentro de las prioridades y el mandato de UNFPA, quizá haya implicado que el Programa País pueda ser ambicioso en cuanto a las temáticas de trabajo, dados los recursos humanos, técnicos y materiales de los que dispone.

En dicha lógica se observa una debilidad en la relación causal entre actividades y productos, ya que se valora que existe un *gap* que puede debilitar el seguimiento de los efectos del Programa País, ya que los productos están formulados de manera muy amplia y genérica, siendo necesario ubicar un componente intermedio que permita relacionar actividades y productos.

La **definición de los indicadores del CPAP debería ser más precisa**, mejor definidos, con numeradores y denominadores claros, tanto en la concreción de la información de la línea base como en la meta, siendo así más precisos, de cara a poder analizar el avance de los resultados y los impactos a conseguir.

Respecto a las **prioridades país**, éstas se deben enmarcar dentro del desarrollo del propio UNDAF, en el que se fijan los ámbitos de colaboración entre Panamá y el SNU a partir del análisis conjunto.

Respecto a la transversalización del **enfoque de género**, el Programa País está claramente alineado con las prioridades de Panamá en materia de Equidad de género y Derechos de las mujeres.

Analizado el papel clave y positivo, reconocido por los diferentes actores institucionales y del SNU, que juega el Programa País dentro del desarrollo de políticas de género en Panamá, el fortalecimiento de entidades públicas que trabajan con mujeres, así como su apoyo en el desarrollo de un ámbito legislativo avanzado, se considera pertinente la incorporación del enfoque de género a todos los documentos programáticos, la cual forma parte del mandato del Gobierno panameño, así como de las directrices del UNFPA y de los ODM; igualmente la adecuación de los resultados del CPAP para la consecución de las metas internacionales comprometidas por el país, principalmente en lo que se refiere a la CEDAW.

#### **4.1.2 ¿En qué medida la Oficina de UNFPA ha tenido capacidad para responder a los cambios en los contextos del desarrollo nacional? (PE2)**

La intervención de **UNFPA a nivel general se ha visto debilitada por la fijación de prioridades gubernamentales**. El punto más afectado ha sido el trabajo en el ámbito de educación sexual, principalmente con jóvenes y adolescentes, en el que el Ministerio de Educación ha optado por no tratar el tema durante el gobierno anterior. De este modo, la estrategia de UNFPA se ha enfocado en el trabajo a través del MINSa y el desarrollo de Diplomados en el ámbito universitario, que logren una incidencia en profesionales, principalmente docentes.

La opción de trabajo de UNFPA ha sido buscar alternativas para desarrollar procesos a medio y largo plazo. Ante la imposibilidad de trabajar directamente con población escolar decidió desarrollar acciones enfocadas a trabajar hacia la formación especializada de profesionales del campo de la educación y otros, de cara a producir efectos multiplicadores a medio y largo plazo. Dicha estrategia se considera positiva, ya que permite seguir trabajando en el ámbito de la educación sexual pero con limita parte de los alcances frente a una estrategia de trabajo con el Ministerio de Educación, que según lo analizado con actores institucionales de otros ministerios y de la sociedad civil, ha sido imposible de alcanzar.

En el ámbito de la salud materna con pueblos indígenas, UNFPA es un apoyo clave para el MINSa, que es consciente de la delicada situación en muerte materna y planificación familiar en las comarcas indígenas.

## 4.2 Eficacia<sup>11</sup>

De cara al análisis de la eficacia se intentará dar respuesta a cada una de las cuestiones planteadas a partir de los tres componentes del Programa País: Salud Sexual y Reproductiva, Género y Población y Desarrollo.

Es difícil valorar hasta qué punto se han logrado los resultados, debido a la débil formulación de los indicadores del Programa País, la falta de evidencias dadas sobre los datos de Línea de Base, y de la ejecución y el seguimiento de las actividades.

En el Anexo 7 se realiza un análisis de los indicadores establecidos en la Matriz de Resultados del Programa País de Panamá.

### 4.2.1. ¿En qué medida se han logrado los resultados esperados del Programa de País? (PE3)

#### En relación al Componente de Salud Sexual y Reproductiva

En relación al trabajo en reducción de la mortalidad materna, el Programa País orientó sus acciones con enfoque cultural en la comarca de Ngäbe Bugle y la ruta migratoria del café (Chiriquí), fortaleciendo las capacidades del personal de salud (más de 40 profesionales de 22 establecimientos) del primer y segundo nivel (a través pasantías hospitalarias, posgrados y maestrías), para la atención de la mujer durante el embarazo, sus cuidado y frente a las emergencias obstétricas.

Según los hallazgos en entrevistas y grupos focales, se ha permitido mejorar la comunicación y aproximación intrasectorial con la maternidad de referencia (Hospital José Domingo Obaldía), dando pautas para mejorar las referencias hacia la maternidad e información al personal para dicha atención, junto con documentación de conductas terapéuticas, guías para transversalizar el enfoque intercultural y Manual Sobre Salud Intercultural y Derechos Humanos. Así, se puede verificar la utilidad y sinergias de dichos procesos a través de la información proporcionada desde la dirección del servicio, médicos

---

<sup>11</sup> En el Anexo 7 se realiza una valoración específica de los indicadores de los Productos

docentes encargados de la atención hospitalaria y médicos/enfermeros rotantes de los centros de Atención primaria de salud.

Se destaca la incorporación de dos asistentes culturales Ngäbe en la maternidad del Hospital José Domingo Obaldía para la sensibilización a mujeres puérperas, sobre cuidados y conductas saludables, y documentos traducidos al Ngäbe para mejorar la atención. Sin embargo, es difícil contrastar mejoras en las prácticas sanitarias y de referencia desde el apoyo brindado por el programa, como consecuencia de la debilidad del sistema de reporte y registro del MINSA, y los débiles indicadores formulados por el programa que midan esos progresos. Si bien el programa orientó acciones para mejorar el registro perinatal en la región de Chiriquí, a la fecha, y a pesar de los avances realizados, existen deficiencias en el mismo, y en la generación sistemática de evidencia pertinente sobre características de la atención sanitaria en la región, la comarca y comunidades.

El Programa País, estableció desde sus inicios acciones estratégicas de Reducción de Muertes Maternas (RMM) en otras dos Comarcas, siendo la comarca de Kuna Yala la seleccionada de cara a ampliar el trabajo realizado en Ngäbe Buglé. Sin embargo el programa no pudo establecer acciones concretas de fortalecimiento institucional en la misma durante el periodo evaluado, dados los altos costos, la baja implicación e interés del programa nacional de SSR en replicar y extender la estrategia de RMM en la comarca y de un costeo de la estrategia, a ser replicado en la comarca.

En relación al trabajo comunitario, más de 60 multiplicadores comunitarios (MC<sup>12</sup>) de 43 comunidades de los distritos de *Ñurum, Muna, Nole Duima, Besiko y Mirono* fueron seleccionados, formados y acompañados para contribuir en reducir la primera y segunda demora y en Planificación Familiar, usando documentos (rotafolio “cuídate”, cuadernillos de ayuda memoria, manuales), herramientas (fichas referencia y plan de parto) y equipamiento (chalecos, carnet, insumos) para sensibilización en sus comunidades.

Los MC son propios de la etnia Ngäbe Buglé y por consiguiente hablan el idioma, lo cual facilita en gran medida el abordaje a las personas, la aceptación y la confianza para atender a las recomendaciones y orientaciones brindadas. A través de ellos se sensibilizó a la comunidad hacia la reducción de las muertes maternas, el VIH y sida, las ITS (Infecciones de Transmisión Sexual), planificación familiar, entre otros temas, y captar y derivar a las embarazadas de las comunidades del área de cobertura hacia los centros de salud de referencia y albergues para sus controles prenatales y parto.

Según información disponible, 1.300 familias (al 2013) y 1.659 mujeres en edad reproductiva (en el 2012) del área de cobertura han sido captadas y sensibilizadas por los multiplicadores comunitarios en salud sexual y reproductiva, y en reducción de mortalidad materna. A través de la información obtenida en entrevistas y grupos focales, estas labores fueron percibidas y valoradas satisfactoriamente por la comunidad, permitiéndoles contar con información necesaria para establecer cuidados oportunos en salud así como la aproximación hacia los centros de Atención primaria de salud.

Esta experiencia de trabajo comunitario, fue replicada por el Programa hacia el cordón fronterizo, ya que la población de la Comarca Ngäbe Buglé se moviliza en diferentes épocas del año (de septiembre a febrero), por la necesidad de generar ingresos económicos para sus familias, hacia las áreas de producción de café como lo son Boquete, Volcán y Río Sereno, en Panamá y cruzando la frontera por Paso Canoas y Río Sereno, hacia Costa Rica. Se estima que anualmente se movilizan aproximadamente más de 18.000 personas desde la comarca.

Según datos reportados por las oficinas de migración de Río Sereno y Paso Canoas, en los años 2012 y 2013, 4.231 personas, el 27% población migrante estimada (65% hombres y 35% mujeres), fueron sensibilizadas por multiplicadores comunitarios en el sector de Puesto fronterizo sobre salud materna,

<sup>12</sup> Los multiplicadores son personas propias de la comunidad las cuales son seleccionadas por la misma para realizar labores de promoción de la salud en el ámbito comunitario.

cuidados, Infecciones de Trasmisión Sexual, VIH y sida, Planificación Familiar y migración segura entre otros temas.

Sin embargo, no se puede evidenciar la proporción de embarazadas captadas por multiplicadores comunitarios (tanto en la comunidad como en ruta fronteriza del café), ni el porcentaje de embarazadas atendidas en centros de salud referidas por multiplicadores comunitarios, ya que actualmente se está levantando y procesando la información desde el ámbito comunitario; también contribuye la debilidad de los indicadores formulados en el programa que miden esos progresos, y la invisibilidad y débil integración actual de esa información dentro del sistema de reporte y registro sanitario del MINSA.

Se destaca la creación de quince **Grupos de Articulación Comunitaria (GAC)**, instancias comunitarias que apoyan la resolución de las emergencias en salud, principalmente las relacionadas con la salud de la mujer embarazada, la atención al parto y del recién nacido. De estos GAC, cuatro cuentan ya con personería jurídica, y doce cuentan con fondos propios para ejecutar sus planes comunitarios de emergencia, posibilitando de manera organizada el traslado de las personas que requieran ser atendidas en los establecimientos sanitarios, incluyendo los mecanismos y acciones para ese traslado (hamacas, tarjetas telefónicas para emergencias, quiénes cargan las hamacas, en qué turnos, etc.) y previendo los cuidados de los niños y dependientes en el hogar.

Se visibiliza la creación reciente (2014) de espacios específicos para la sensibilización en SSR y migración segura a población migrante hacia la ruta del café (“La casa del caminante Ngäbe”). La casa del caminante Ngäbe es un espacio creado en uno de los puntos neurálgicos de la comarca (Quebrada de Hacha, Distrito de Kankintú) donde la población migrante (principalmente proveniente de los distritos de Kankintú, Muña y Nole Diuma) toma como referencia y albergue este lugar en su trayecto hacia la cosecha del café.

La creación de dicho espacio específico de sensibilización próximo a los albergues es reciente, y cuenta con materiales informativos y de sensibilización; siendo una iniciativa conjunta entre la comunidad y socios implicados en la respuesta, (OIM, F. Barú, MINSA, PRODESO (Programa de Desarrollo Social), UNACHI - Universidad Autónoma de Chiriquí) donde los multiplicadores comunitarios y MINSA brindan información y sensibilización a la población migrante, que por lo general vive en lugares de muy difícil acceso y donde en su mayoría solo hablan Ngäbere. Actualmente se están definiendo los procesos de gestión y gobernanza comunitaria del espacio, en coordinación con los gobiernos locales y los GAC que corresponden a esa área.

De las acciones de formación hacia formadores de opinión en la región de Chiriquí (Diplomado de comunicación e interculturalidad), se destaca a través de las entrevistas realizadas, la satisfacción general del alumnado sobre la calidad de los contenidos/módulos abordados por el Diplomado y panelistas profesores seleccionados, siendo muy apropiado y orientado al contexto y realidad de la comarca y de la región.

Asimismo, se destacan, tanto por el alumnado como por el profesorado como asertivas la metodología y criterios de selección del alumnado del Diplomado, principalmente en la combinación de perfiles seleccionados, (periodistas de prensa oral, escrita y personal comunitario con interés en el ámbito de la comunicación) permitiendo promover debates y contrastes de necesidades y realidades en el seno del alumnado y estableciendo sinergias sobre los productos comunicacionales a elaborar y difundir por ellos en relación a cuidados perinatales y prevención de ITS y VIH/Sida tanto en idioma Ngäbe y español.

El trabajo periodístico y los productos comunicacionales elaborados durante el Diplomado han sido emitidos en radio UNACHI, y en las distintas emisoras de radio del personal participante, como también difusión interna en la maternidad Obaldía. Adicionalmente se han logrado convenios para que se transmita en los medios de transporte local. Asimismo se destaca la cobertura y enfoque por parte de corresponsales regionales sobre las protestas ocurridas en San Félix hace 3 años, en relación a los

proyectos mineros en la zona y posterior abordaje de la situación en la comarca, permitiendo evidenciar la problemática a nivel nacional.

La compra de insumos SSR (anticonceptivos) y otros insumos médicos facilitada a través de la oficina de adquisiciones de UNFPA en Copenhague ascendió a un monto de 810.893 (siendo un 37% destinado a compra de Anticonceptivos Orales), y permitió un ahorro significativo de dinero principalmente en la compra de tres insumos SSR a través de esta vía (Medroxiprogesterona LA 150mg/ml VIAL, Levonorgestrel 0.75 mg sobre/2 tab y Condones caja/144vial) con precios de compra por debajo del precio local.

**Tabla 7. Comparativa de precios insumos SSR**

Insumo	Precio de compra local	Precio compra con UNFPA
Medroxiprogesterona LA 150mg/ml vial	3.3	0.67
Levonorgestrel 0.75 mg sobre/2 tab.	0.3738	0.29
Condones caja/144	27	3.5

En la actualidad, dos de los cinco medicamentos (no SSR) comprados a través de esta vía se están analizando por presunto “mal estado” y esperando resolución del ente gubernamental encargado.

Las acciones impulsadas de formación al personal nacional, regional y de distrito en aseguramiento de insumos y ciclo logístico ha tenido visión integral y liderazgo nacional, fomentó los lazos de Cooperación Sur-Sur impulsando la participación de personal del MINSA involucrado en la gestión logística en reuniones y talleres regionales de intercambio de conocimiento con Honduras y Ecuador, y permitió una mejor proyección, estimación y justificación de las necesidades de insumos y su almacenamiento, apoyados con la generación de documentos para el personal responsable (guía almacenamiento, sistematización de buenas prácticas).

Según se desvela en entrevistas, existe muy buena valoración sobre las capacitaciones impulsadas y sobre el uso de estos documentos por parte del personal implicado e interés en continuar con estos procesos formativos para así afianzar y consolidar las capacidades del personal (principalmente a nivel de distrito y local) en materia de aseguramiento de insumos.

En relación al papel desarrollado por UNFPA en la incorporación de estrategias de SSR en respuesta a los desastres, éste se ha centrado en dos líneas básicas, la capacitación de actores y el potenciar el suministro de kits de emergencia.

El trabajo se ha focalizado en la comarca de Chiriquí, con una intervención de capacitación focalizada en la zona, trabajando a través del MINSA e incorporando a entidades de respuesta ante desastres. Dicha actuación también incluye la distribución de kits de emergencia en SSR al MINSA y a entidades de emergencia, pero de manera muy focalizada. Se ha complementado el trabajo con el desarrollo de un manual de apoyo psicológico en la respuesta al desastre. Los efectos finales de esta intervención no son medibles, ya que se ha trabajado en un ámbito de fortalecimiento preventivo.

En el ámbito del trabajo en Educación Sexual y Jóvenes, actualmente hay 12 centros de salud que orientan acciones a brindar atención y Servicios Amigables a Adolescentes apoyados por UNFPA y bajo liderazgo nacional. El centro de Atención Integral para Adolescentes de Colón es el que más trayectoria lleva en el tiempo (desde 2002) recibiendo apoyo conjunto también de OPS y UNICEF. Este centro es el único en el país con espacios diferenciados y con atención exclusiva a adolescentes, mientras que los otros centros son incipientes (2012-2013) en este abordaje, es decir cuentan con consultorios diferenciados, uno o más profesionales de salud dedican parte de sus horas de atención a adolescentes en forma exclusiva, compartiendo espacios comunes con otros servicios. Actualmente el Centro de



Colón realiza un promedio de 30 consultas diarias a adolescentes, mientras que en los otros centros la demanda promedio diaria es de 5 consultas.

El programa impulsó actividades hacia la mejora de la gestión y atención brindada por los servicios a adolescentes (más de 60 personas de servicios salud capacitadas), de acuerdo a normas y protocolos de atención, sin embargo ciertos criterios de amigabilidad (confidencialidad, privacidad, flexibilidad horarios atención) aún quedan por mejorar (infraestructuras) con la necesidad de intensificar acciones de sensibilización continua al personal de salud (formaciones puntuales), principalmente en los centros que se incorporaron recientemente.

El monitoreo y evaluación de estos servicios aún es incipiente; desde el 2do semestre de 2014, el PNNA está diseñando los lineamientos de monitoreo y evaluación de los criterios de amigabilidad de los servicios. El programa no cuenta con indicadores sensibles y específicos que midan esos progresos.

Desde el 2013, el programa impulsó acciones destinadas a seleccionar, capacitar y acompañar, desde los centros de salud, y con apoyo de algunos comités intersectoriales regionales y otras agencias del SNU, a 120 adolescentes como educadores de pares en espacios no escolarizados (no se evidencian acciones en espacios escolarizados a causa de la negativa del MEDUCA para trabajar educación sexual, tal y como se indica en el punto 4.2.2) para la promoción de habilidades para la vida, valores y desarrollo de proyectos de vida, orientados a prevenir embarazos no deseados, ITS/VIH, y violencia, incluida la violencia sexual a otros adolescentes y su articulación con los servicios de salud, con el propósito de aumentar la demanda de los y las adolescentes a los servicios.

Estas acciones estuvieron apoyadas con materiales educativos para su uso y acompañamiento (rotafolio “Aprendiendo de salud integral como adolescente y joven panameño”, Manual para facilitadores, documento “Crecer sin VIH, prevenir con educación”...). Los procesos de implementación, alcance y de monitoreo y evaluación de la estrategia son aún incipientes ya que se están en proceso de diseño, levantamiento y consolidación de la información, sin embargo se informa que se ha llegado a más de 400 adolescentes sensibilizados desde el impulso de los 12 centros de salud implicados. Se destaca a través de las entrevistas realizadas, la satisfacción general de los jóvenes sobre la calidad de los contenidos y módulos abordados por los educadores, siendo muy asertivos y orientados al contexto y realidad que viven los jóvenes en torno a la problemática.

A modo de resumen, podemos resaltar que las evidencias generadas a lo largo del Programa País permitieron describir el contexto actual de las muertes maternas en la comarca. Asimismo permitió evaluar, a través del apoyo brindado a la coalición Nacional para la Educación Integral en Sexualidad (EIS), el estado de avance del país frente a los compromisos asumidos por parte de los Ministerios de Salud y Educación en el 2008, a través de la Declaración Ministerial “Prevenir con Educación” (Méjico 2008) respecto a la reducción de la brecha en la atención de los servicios de salud, especialmente para la población adolescente, y la educación integral en sexualidad

En el informe presentado por la coalición mesoamericana para la EIS que en 2012, se evidenció que la brecha hacia el logro de los compromisos adoptados para 2015, por parte del país, es importante, con un 60% de avance registrado por el Ministerio de Salud en materia de atención especial para la población adolescente, y un 28% por parte del Ministerio de Educación en lo referente a la inclusión de criterios de educación integral en sexualidad, tanto en el currículo como en los materiales didácticos, así como en la implementación de programas de capacitación para todos los niveles en todo el país.

### **En relación con el Componente de Género**

Las acciones de UNFPA en el marco del Programa País relacionadas con el componente de género y derechos reproductivos, pueden dividirse en dos grandes ámbitos: por un lado, el apoyo en la promoción de marcos normativos que rigen los Derechos Humanos de las mujeres y por otro, la mejora

de capacidades tanto en el Gobierno nacional como en gobiernos locales, para la ejecución de programas integrales de prevención y atención en violencia de género. A continuación se analizan por separado estos dos ámbitos de acción y los respectivos logros y desafíos.

Una de las principales iniciativas en las que se centró el trabajo de UNFPA durante el período evaluado, fue el apoyo en el fortalecimiento institucional del INAMU, incidiendo en la mejora de las capacidades de abogacía y diálogo político del Instituto, tanto a nivel regional como nacional.

En este sentido, el apoyo brindado permitió situar a Panamá en el ámbito regional, visibilizando los avances en materia de equidad de género y compartiendo buenas prácticas con otros países, durante la presidencia pro tempore del Consejo de Ministras Centroamericano (COMMCA), o en la Conferencia Regional de Brasilia. A nivel nacional, el cambio de rango del INAMU<sup>13</sup>, pasando de ser una Dirección dependiente del MIDES a una institución independiente y con presupuesto propio, ha permitido un mejor posicionamiento y un mayor reconocimiento del Instituto por el resto de instancias gubernamentales.

Asimismo, gracias al UNFPA se fortaleció el equipo de trabajo del Instituto, a través de capacitaciones, seminarios y diplomados. Se contribuyó al conocimiento y divulgación de los compromisos internacionales suscritos por Panamá, así como en la elaboración y presentación del Informe de la CEDAW.

El seguimiento y cumplimiento de algunas de las recomendaciones de la CEDAW<sup>14</sup>, permitió ampliar y concretar los ejes contenidos en la política pública de igualdad de oportunidades. Gracias al apoyo brindado por UNFPA, en un primer momento se realizaron talleres de consulta a nivel nacional y se contó con una asistencia técnica internacional que colaboró en el diseño de la política. Una vez formulada, se dio paso al diseño del plan de acción el cual se encuentra en su fase final en estos momentos, y permitirá la puesta en marcha de medidas concretas para la implementación de la política.

Por otro lado, las entrevistas coinciden en señalar que uno de los desafíos pendientes, continúa siendo el cabildeo y la sensibilización con tomadores de decisión para la inclusión de presupuestos públicos con enfoque de género. Desde el proyecto de fortalecimiento institucional con el INAMU, se diseñaron acciones de abogacía con el Ministerio de Economía, pero hasta la fecha no ha habido avances reseñables.

Otro de los aspectos que ha tenido un alcance parcial, ha sido el establecimiento de organismos especializados para promover la política de igualdad de oportunidades, a través de oficinas de la mujer o de género en las diferentes instituciones gubernamentales. En la actualidad se cuenta con 33 oficinas que se encuentran operando, pero en muchos casos con un bajo perfil organizacional y técnico. Éste sería uno de los obstáculos que impiden la institucionalización del género en el entramado gubernamental, tomando en cuenta que dichas oficinas constituyen una pieza clave en la implementación sectorial de las políticas públicas dirigidas a las mujeres.

Con respecto a la mejora de capacidades tanto en el Gobierno nacional como en gobiernos locales, para la ejecución de programas integrales de prevención y atención en violencia de género, se destacan los siguientes aspectos:

A través de las acciones emprendidas, UNFPA ha contribuido a la consolidación de la institucionalidad en materia de lucha contra la violencia hacia las mujeres, mediante la aprobación a finales del 2013 de la Ley 82 que tipifica el delito de “femicidio”. Tal y como recoge la Ley, otro de los avances lo constituye la creación del Comité Nacional contra la violencia hacia las mujeres (CONVIMU), cuya Secretaría técnica está en manos del INAMU.

---

<sup>13</sup> El cambio se hizo efectivo en el año 2009

<sup>14</sup> Se adjunta un detalle del avance de las recomendaciones realizadas por la CEDAW, en el anexo 9

De manera específica, UNFPA apoyó en la elaboración del reglamento interno del Comité, así como facilitando las primeras coordinaciones entre las instituciones integrantes. De acuerdo con las entrevistas realizadas, se considera que aunque persisten algunas dificultades en su funcionamiento – por ejemplo la rotación de sus integrantes- esta instancia ha permitido revisar protocolos de atención, ser un espacio de diálogo para la revisión de la normativa existente y también de conocimiento y articulación entre los diferentes actores involucrados.

En la misma línea, se ha contribuido a que dicha institucionalidad se asiente en los territorios, mediante el fortalecimiento y/o creación en algunos casos de redes locales de prevención y atención a víctimas de violencia de género. A través del programa conjunto: *Alianza por una vida sin violencia*, se creó la red local de Canto del Llano y se consolidó la del distrito de Arraiján. Las redes han contribuido a crear un espacio de articulación entre diversos actores y han permitido la participación de organizaciones de la sociedad civil junto a organismos públicos.

Se considera que el trabajo conjunto realizado en las redes ha provocado en general un alto nivel de compromiso personal de sus integrantes, generando iniciativas autónomas de búsqueda de recursos para la continuación y ampliación de actividades. Un ejemplo de esto lo constituye la propuesta planteada por la Red de Canto del Llano, quienes han solicitado en Veraguas un Centro de acogida para mujeres víctimas de violencia. En la actualidad han conseguido un terreno para el Centro y han iniciado los trabajos con el INAMU para ver su idoneidad.

Por todo ello, los principales desafíos en el trabajo que vienen realizando las redes pasan por la escasez de recursos financieros para la gestión de las mismas, así como el apoyo y coordinación por parte del INAMU, que según los entrevistados debería ser más continuada y dirigida.

Por último, es interesante destacar en el marco del Programa conjunto Ventana de Paz, las acciones dirigidas al fortalecimiento de capacidades de instituciones del sistema judicial (Órgano judicial, M<sup>º</sup> Público) y de la Policía Nacional que han contribuido sustancialmente a la producción de conocimiento en forma de estudios e investigaciones, así como el diseño de herramientas: manuales, protocolos y diagnósticos, centrado en violencia de género, VIH/SIDA y Derechos sexuales y reproductivos que pueden constituir insumos importantes para el diseño de programas de prevención de violencias en el país<sup>15</sup>.

### **En relación al Componente de Población y Desarrollo**

La mejora de la disponibilidad y el análisis de los datos en Población, Salud Sexual y Reproductiva, e igualdad de género, que tiene como meta fundamentar el informe final de ODM (2015) mediante los análisis secundarios del XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2010 (apoyado por UNFPA en el Programa País 2007 – 2011) y la ENASSER 2014, constituye un proceso de apoyo sostenido del SNU al país, como se expresa en el UNDAF 2012 y en las lecciones aprendidas del Plan de Acción CPAP 2012 – 2015.

Si bien el cambio de Gobierno y sus relaciones con el SNU afectaron a otros componentes del Programa País, en lo relativo al componente de Población y Desarrollo, el contexto político no fue un factor determinante para su logro.

En el apoyo a la ENASSER 2014 se introdujeron mejoras respecto al anterior, tales como: la actualización del equipamiento tecnológico -lo que repercutió en un aumento considerable de la eficiencia, al disponer de mejores datos en menor tiempo, tanto para la propia ENASSER como para futuras investigaciones derivadas-, las capacitaciones específicas –por medio de CELADE, aunque no todavía con

---

<sup>15</sup> Para una referencia de los principales estudios y materiales elaborados ver anexo 10

la Maestría de Demografía-, así como el acompañamiento de UNFPA ante los tomadores de decisiones -sultores para el aseguramiento del propio proceso censal-.

El posterior proceso electoral (2014), que dio origen al Gobierno actual, ocasionó retrasos en la disposición de los datos de la ENASSER 2014, estando ésta actualmente en proceso de levantamiento de información.

Existieron dificultades para el fortalecimiento del análisis demográfico especializado, (fundamentalmente del personal del Instituto Nacional de Estadística y Censo INEC) al ser recientemente aprobada la Maestría en Demografía planificada para 2012; aunque esto fue parcialmente corregido mediante capacitaciones específicas mediante el Centro Latinoamericano de Demografía CELADE en la aplicación de la base de datos REDATAM (Recuperación de Datos para Áreas pequeñas por Microcomputador) con financiación de UNICEF.

Dado lo anterior, se espera que la ENASSER 2014 elaborada por Panamá esté disponible en 2015, sea comparable con la ENASSER 2009 (también apoyada por UNFPA en el anterior Programa País) y sea adecuada a la verificación de los ODM (Informe Final 2015 y otros informes específicos derivados), así como comparable entre países al estar fundamentada en la Encuesta Mundial de Demografía y Salud.

Además, se realizaron investigaciones secundarias a partir de los datos censales, siendo dirigidas por el INEC con asistencia del UNFPA (Situación de las personas afrodescendientes, Situación de la población indígena, Situación de las personas adultas mayores). Está pendiente realizar la investigación de juventud.

Actualmente, tras un retraso de varios años, las nuevas autoridades del Ministerio de Desarrollo Social MIDES están en el proceso de aprobación del *Plan Nacional de Juventud 2014 – 2024*. Este Plan se remonta a 2004, cuando se conformó, también con apoyo de UNFPA, la *Política Pública de Juventud de Panamá*.

El retraso que ha estado generando la aprobación final del plan evidencia el escaso compromiso del gobierno anterior con el desarrollo de las políticas públicas sociales a nivel general, y la limitada incidencia que tuvo la oficina de UNFPA en relación a los tomadores de decisiones, situación que sin embargo se está modificando desde el cambio de gobierno y la asunción de las nuevas autoridades del MIDES.

La estrategia de la oficina de UNFPA fue centrarse en el apoyo al Comité Técnico de Población (COTEPO), ya que constituye un organismo estratégico en la dirección de políticas públicas (constituido por las direcciones de Planificación de los ministerios) dentro del MIDES (Ministerio de Desarrollo Social).

Se logró que se financiara la participación de COTEPO en varias reuniones a nivel internacional sobre Población y Desarrollo así como mejorar la formación del coordinador. Sin embargo, la política ministerial de funcionamiento del COTEPO (figura de un coordinador bajo régimen de consultoría externa) ha provocado una nueva interrupción (julio de 2014) en el funcionamiento del mismo, que la oficina UNFPA debe aprestarse a apoyar para lograr que el Panamá, a través del MIDES, asuma los compromisos de la agenda internacional del Desarrollo.

En la misma línea de Población y Desarrollo, UNFPA se implicó en el diseño de la *Política del Adulto Mayor*, la cual fue aprobada en 2004. No se pudo, sin embargo, aplicar el Plan operativo de la política debido a debilidades institucionales del MIDES y en la actualidad se está culminando esta tarea tras la asunción del nuevo Gobierno (julio 2014).

#### **4.2.2 ¿Cuáles han sido los principales factores -internos o externos respecto al Programa de País-facilitadores u obstaculizadores asociados con el logro o no de los productos y resultados? (PE4)**

## En relación al Componente de Salud Sexual y Reproductiva

Los procesos de diseño y mecanismos de elaboración de los Planes Anuales han permitido y fomentado la participación de todos los socios involucrados en dar respuesta al Programa País, permitiendo establecer anualmente mecanismos de apropiación de las acciones, su socialización y validación ante los demás socios. Este proceso junto con los mecanismos de coordinación cercanos, personalizados y facilitadores impulsados por UNFPA con sus socios, fueron factores que facilitaron el logro de resultados.

Sin embargo, existe escasa información que permita evidenciar planes de mitigación asertivos frente:

- i) Al bajo involucramiento y voluntad política del ámbito nacional en la respuesta a la reducción de las muertes maternas, lo que debilitando el proceso de replicabilidad y apropiación hacia otras regiones y comunidades de la comarca.

El Programa País no pudo establecer sinergias claras ni un mayor involucramiento desde el ámbito nacional a la estrategia, centrándose en orientar y coordinar las acciones con el MINSA regional, comarcal, utilizando como estrategia la programación inversa, desde lo local a lo nacional, y fortaleciendo a los actores locales para que sean ellos, los que una vez preparados, presenten las propuestas y las necesidades en el ámbito nacional.

- ii) A la negativa del MEDUCA para el abordaje de la salud sexual y reproductiva en el ámbito escolar. En ese sentido, y ante un contexto institucional desfavorable, el programa focalizó los esfuerzos en fortalecer capacidades del personal de salud para brindar atención y servicios amigables a adolescentes mediante metodología de pares fuera del ámbito escolar, así como formación desde el ámbito universitario a docentes de escuelas. Como es lógico, este alcance es menor que si se trabajara en el ámbito escolar, donde se logra llegar a más jóvenes y adolescentes.

Así mismo, mencionar la alta rotación del personal de salud capacitado hacia cargos gerenciales, la sobrecarga de trabajo del personal de salud y los limitados recursos (humanos y financieros) disponibles a nivel nacional y local, y la ausencia de marcos legales nacionales vigentes en SSR que promuevan y garanticen los derechos sexuales de las y los adolescentes y la población en general se destacan como factores que influyeron negativamente en el logro de resultados previstos.

## En relación con el Componente de Género

En el ámbito específico de la violencia contra las mujeres, desde hace algunos años, Panamá ha mostrado voluntad política para la instalación de capacidades institucionales en el abordaje de la violencia basada en género. No obstante, todavía estos esfuerzos son parciales debido a la fragmentación institucional en la ruta crítica de la violencia, así como con los mecanismos de articulación interinstitucional a nivel territorial.

Como factores obstaculizadores, se destacan los problemas de coordinación interagencial en la ejecución de los dos programas conjuntos. De acuerdo a la información recabada se puede afirmar que ha existido una falta de articulación entre las diferentes agencias, ejecutando cada una sus propias actividades como si se tratara de proyectos independientes. Este aspecto, ha complicado las sinergias entre los componentes de los programas, impidiendo en muchos casos, la ejecución de acciones integrales.

Asimismo, de acuerdo con la información extraída de las entrevistas realizadas, se dieron varios momentos de confusión entre las contrapartes sobre “quien realizaba qué” y se duplicaron acciones por la falta de coordinación.

## En relación al Componente de Población y Desarrollo

Los principales factores facilitadores para el logro de los productos del Programa País fueron la alta pertinencia en las estrategias y métodos de trabajo propiciados por UNFPA, que se basaron en necesidades objetivas y verificables de los asociados nacionales (INEC, ICGES (Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud), MIDES, universidades), las cuales estuvieron altamente alineadas con prioridades de la Agenda Internacional del Desarrollo y con visión de mejora.

Cabe señalar que este elevado nivel de alineamiento con las políticas nacionales tuvo un mayor apoyo en los productos orientados a la generación de información que a otros orientados a la generación de políticas públicas, en base al contexto político analizado.

Otro elemento facilitador lo ha constituido la mediación de UNFPA con personal directivo de los asociados nacionales para la viabilidad de los procesos gerenciales (nivel estratégico), aunque se percibe menor acceso a los y las tomadores de decisiones de Gobierno (nivel político).

La importancia de UNFPA para el acceso de Panamá a los foros internacionales del SNU, como los relacionados con las Metas del Milenio (ODM) o las Conferencias Mundiales de Población y Desarrollo, ha resultado decisivo en momentos particularmente difíciles del anterior Gobierno (a través del fortalecimiento del Comité Técnico de Población COTEPO, por ejemplo) y el análisis de la coyuntura indica que este acceso se podrá profundizar en el contexto político actual (más favorable a la consecución de los productos acordados).

El COTEPO fue reactivado entre 2012 y 2014, tras un periodo de inactividad de más de un lustro (2005 a 2012), bajo el esquema de acercamiento a la Agenda Internacional del Desarrollo (siendo COTEPO apenas el único representante gubernamental participante en conferencias y eventos internacionales), pero su efectividad estuvo limitada por el contexto político del pasado Gobierno.

Por el contrario, como factor obstaculizador interno se detecta que la coordinación externa (La persona encargada de coordinar el COTEPO, bajo la figura de consultor externo, fue financiado por el BID mediante contrataciones temporales sucesivas), provoca inestabilidad y que, ante eventuales cambios (como el sucedido este julio), el proceso se detiene, poniéndose en riesgo la gestión del conocimiento institucional. Sin embargo, es resaltable el importante papel transmisor que realiza la propia oficina de UNFPA, pese a ser un elemento externo.

En estos momentos, el COTEPO está recomponiendo sus alianzas para retomar la agenda nacional e internacional y será importante el apoyo prestado por UNFPA.

### 4.3 Eficiencia

#### 4.3.1 ¿En qué medida se han planeado y utilizado apropiadamente los recursos técnicos, humanos y financieros para lograr los productos y resultados esperados? (PE5)

La estructura de UNFPA Panamá (véase el Organigrama en el Anexo 6) es muy similar a la que se describe en la Parte VI del Programa País, con la salvedad de que el papel de Analista en Población y Desarrollo, que se preveía como parcial, es cubierto por las otras tres Analistas, diferenciando jóvenes, pueblos indígenas y adultos mayores. **Se trata de un equipo limitado** dado el amplio número de productos trabajados, ámbitos de intervención en cada uno de esos productos, actores y contrapartes con las que se relaciona.

A la hora de analizar la estructura de gestión de recursos humanos de UNFPA Panamá se observan dos momentos a lo largo del periodo que cubre la presente evaluación del Programa País. Un primer

momento, que sería el periodo que va desde enero del 2012 y finales del 2013, en el que el equipo de trabajo en Panamá se mantiene estable, y sólo se puede reseñar el cambio del Director País con sede en Nicaragua, y cuya dirección también incluye Costa Rica y Panamá.

A partir de finales del 2013 se inician los cambios, con la salida a ONUMUJERES de la Analista de Género y Derechos Humanos en aquel momento, que es sustituida por una nueva persona que ya había trabajado hace unos años en UNFPA Panamá, y la incorporación de una persona para Comunicación y Movilización de Recursos. Durante el año 2014 se producen los mayores cambios, con la salida de la Representante Auxiliar, que pasa a ser embajadora de Panamá ante Naciones Unidas, y con la comunicación de que serán abolidos los puestos de administración. **Esta situación debilita a UNFPA Panamá**, que de por sí se trata de una oficina con escasos recursos humanos, ya que implica que miembros del equipo realicen otras funciones de representación, así como crea incertidumbre e inestabilidad.

Se trata de un equipo con varios años de trabajo conjunto y una amplia trayectoria en la gestión de los programas, lo que permite incorporar la visión de proceso, ámbito que se ve claramente establecido cuando se analizan los enlaces de los productos del 1er. Programa País 2007-2011 con este 2º Programa País 2012-2015. Esa continuidad permite desarrollar procesos estables e intensos en el ámbito de los Pueblos Indígenas en la Comarca de Ngäbe Buglé, aspecto reseñado por la casi totalidad de personas entrevistadas, y referencia para el trabajo con pueblos indígenas de otros programas, como el Mesoamérica 2015 del BID.

Esta estabilidad de recursos humanos **ha facilitado una buena coordinación en el trabajo de la oficina, ha posibilitado contar con una memoria institucional**, así como en la propia relación con las contrapartes, de cara a la accesibilidad y facilitada para las comunicaciones y tomas de decisiones, tal y como se ha reiterado en la gran mayoría de las entrevistas realizadas, y en los diferentes documentos producidos y analizados dentro del marco del Programa País, y dentro del SNU.

La **planificación de recursos** se realiza de forma anual en base a los Planes Anuales de Trabajo, que se diseñan de forma participativa entre UNFPA y sus diferentes socios implementadores. Este proceso de planificación se realiza de forma anual, a final del periodo, en unas jornadas que reúnen a los actores participantes de los diferentes procesos. Durante dichas jornadas se realizan procesos de rendición de cuentas del ejercicio finalizado, y planificación del siguiente ejercicio, trabajando los procesos en plenaria, y posteriormente por componente.

Todo el equipo de UNFPA Panamá conoce las funciones que van emparejadas a su puesto de trabajo. **La distribución de funciones** por los diferentes ámbitos permite definir de forma clara los objetivos de trabajo de cada uno de los miembros del equipo. Un aspecto que se valora positivamente por diferentes actores institucionales, es que aunque las referencias están claras en los diferentes ámbitos de intervención, todo el equipo de UNFPA Panamá conoce las acciones que realizan sus compañeras, lo cual facilita en muchas ocasiones la interlocución.

A continuación se pueden analizar las funciones de las analistas en relación a los diferentes productos:

**Tabla 8. Distribución de Producto del Programa País según Analista de UNFPA Panamá**

ANALISTA	PRODUCTO
ANALISTA EN ADOLESCENCIA, JUVENTUD Y EDUCACIÓN EN SEXUALIDAD	Producto 2. PAN2U602
ANALISTA EN SALUD MATERNA E INTERCULTURALIDAD	Producto 1. PAN2U201 Producto 5. PAN2U706 Producto 6. PAN2U705 Producto PN6521 (seguridad humana)
ANALISTA EN GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS	Producto 3. PAN2U503

Un aspecto muy valorado en las entrevistas realizadas es el papel que juega UNFPA como agencia accesible y que busca **procesos de coordinación**, tanto en lo interno del SNU (a analizar en el punto 4.5), como con otras agencias o entidades. A continuación se analizarán los principales proyectos en los que se han realizado coordinaciones externas:

En relación al proyecto Salud Mesoamérica 2015 del BID, que se ejecuta en Embera, Kuna Yala y Ngäbe Buglé, los procesos de coordinación al inicio fueron muy estrechos, siendo el enfoque (demoras que causan las muertes maternas y el respeto a las prácticas tradicionales como el parto vertical); las metodologías y estrategias de UNFPA asumidas desde el ámbito del BID (por ejemplo, las bolsas semáforo, los planes de partos, las metodologías de abordaje con pueblos indígenas). Por cuestiones administrativas del BID no se ha profundizado en la colaboración en el ámbito del trabajo en obstetricia, pero de cara a la nueva fase de trabajo en planificación familiar se espera profundizar en los procesos de colaboración.

Respecto al programa de Fortalecimiento de Instituciones Laboral (FOIL) que ejecuta AECID en comarcas, la coordinación ha sido muy amplia, trabajando de forma conjunta en el ámbito de migraciones laborales para la zafra del café, y a la sensibilización de técnicos nacionales del Ministerio de Trabajo sobre la sensibilización en género y SSR.

Se logró mediar para que la Embajada del Japón donase, a la Región de Salud de la Comarca Ngäbe Buglé y al Hospital del Oriente Chiricano, un equipo gineco-obstetrico a través de la Asociación de Mujeres Ngäbe.

En todos los casos, la valoración que hacen las agencias de la capacidad técnica, conocimiento de la zona, disponibilidad de colaboración e intercambio de conocimiento es positiva.

En el último año se están intentando abrir líneas de colaboración con el sector privado, principalmente en el ámbito de jóvenes y prevención de embarazos no deseados y VIH. Se ha trabajado a nivel de la Federación Panameña de Fútbol y de medios de comunicación, principalmente en el ámbito de la información y sensibilización. También se ha conseguido la implicación de *Procter & Gamble* en la firma de un convenio junto al MINSA para la financiación y suministro de bolsas semáforo<sup>16</sup>.

El potenciamiento de una política de comunicación y movilización de recursos se considera clave para el nuevo periodo que se abre, aunque el plan de comunicación es muy general y no establece objetivos y acciones de intervención por target. En este proceso se ha trabajado en la identidad y marca de UNFPA, así como en su posicionamiento y percepción de marca, realizando un mapeo de empresas con posibilidades de colaboración en base a sus políticas y estrategias de Responsabilidad Social Corporativa, priorizando el posicionamiento de los programas de juventud y prevención del embarazo adolescente, apoyándose en acciones de capacitación a los referentes de las propias empresas.

Respecto a la **inversión de los recursos financieros** para la consecución de los resultados, éstos invierten principalmente en el componente de la Salud Sexual y Reproductiva, donde se ejecutan más programas (tres de un total de seis). Este componente absorbe el 56% de los fondos del Programa País.

En cuanto a los recursos humanos, dos de las tres analistas trabajan en productos relacionados con dicho componente, Salud Materna e Interculturalidad, y Educación Sexual y Juventud, mientras que otra analista trabaja en el componente de Género.

---

<sup>16</sup> Bolsas de tela con productos de higiene para la mujer embarazada, y se le llama semáforo porque se utilizan los colores del semáforo para poner sobre aviso del período de embarazo en el que se encuentra la mujer (verde – primer trimestre; amarillo – segundo trimestre; rojo – tercer trimestre).



Cada analista realiza la coordinación técnica y administrativa de sus proyectos, de acuerdo a los requerimientos y apoyo de la administradora y la asistente de administración.

Durante el periodo evaluado, **los gastos de Coordinación** (*overhead*), sin contabilizar el coste de las Analistas, corresponden al 10,7% de los gastos totales (fondos ordinarios *core* y fondos movilizados) del Programa País, mientras que asciende al 15,6% en el caso de que sólo se contabilicen los recursos ordinarios *core*. En cuanto a los gastos **referentes a los recursos humanos**, éstos representan el 25% en el caso de analizar fondos totales, y del 36,8% en el caso de contabilizar sólo fondos ordinarios. **Se considera que la distribución es equilibrada** cuando se contabilizan la totalidad de los fondos, ya que los gastos de coordinación, seguimiento y apoyo están por debajo del 40% del gasto ejecutado. Este ratio varía cuando se consideran sólo los fondos ordinarios, ya que se sitúa por encima del 50%.

La ejecución financiera busca el objetivo de situarse siempre por encima del 90%. En el año 2014, año electoral que ralentizó el proceso de ejecución, había un 81% de presupuesto ejecutado a fecha de septiembre. En los años 2012 y 2013 ha estado en torno al 90%.

Respecto a la ejecución de actividades para la obtención de resultados, se considera que hay un gran número de variedad de actividades con varios actores, cuya ejecución administrativa es realizada casi en su totalidad de forma directa por UNFPA Panamá. La mayor parte de las actividades realizadas son de importe limitado, lo que implica una alta realización de tareas administrativas.

#### **4.3.2 ¿En qué medida los mecanismos de gestión han facilitado u obstaculizado el logro o no de los resultados del Programa de País? (PE6)**

Los **procesos de administración** están establecidos desde la sede de UNFPA y son conocidos por las diferentes entidades socias implementadoras. La información sobre dichos procesos se transmite en un taller durante las reuniones anuales de rendición de cuentas y planificación. Paralelamente se entrega a todas las entidades el manual de gestión administrativa de UNFPA, y siempre se les apoya de forma individual. Hay socios que tienen muy asimilados los procesos, como INAMU o INEC, en otros casos los mayores inconvenientes vienen de la rotación del personal de las unidades ejecutoras, lo que provoca que en muchas ocasiones haya que realizar procesos de acompañamiento administrativo más intenso, o haya que corregir o devolver solicitudes o justificaciones de gasto.

Durante el desarrollo de las entrevistas con los diferentes actores han sido comunes, en relación a los procesos de gestión administrativa, las referencias a los trámites burocráticos a realizar, aunque no hubo quejas respecto a los tiempos de pago a los diferentes proveedores. A la hora de gestionar la documentación financiera se busca disponer de una trazabilidad (desde la necesidad del servicio hasta el justificante de pago) de todo el proceso antes de cerrar un expediente de gasto, lo que implica una importante carga administrativa para todo el equipo.

Desde el punto de vista técnico, la elaboración de los informes se realiza de acuerdo a los formatos y estándares establecidos, así como los procesos de gestión administrativa, lo cuales representan una carga laboral importante, dado que la mayor parte del gasto se ejecuta desde UNFPA Panamá.

De cara al seguimiento y evaluación, estos informes se consideran excesivamente descriptivos y enfocados a la verificación, y no tanto al análisis del resultado. Durante el proceso de evaluación se ha podido observar que la información que se puede obtener de los Planes de Trabajo Anual (AWP en sus siglas en inglés) difícilmente permite valorar el avance del producto en base a los resultados, estando más bien enfocado al desarrollo de la actividad y su proyección presupuestaria (tipo y origen de fondos y gasto).

Según la información a la que se ha tenido acceso (*expenditure control framework*), el desarrollo administrativo de UNFPA establece tres procesos; dos financieros y uno de control de gasto, todos ellos

en tres tramos (de 0 a 4.999\$, de 5.000\$ a 29.999\$, y más de 30.000\$). El desarrollo administrativo del proceso corresponde a la Administradora para el ámbito financiero, y a la Asistente administrativa para el ámbito de control de gasto.

Los gastos comunes, e inferiores a 30.000\$ se aprueban dentro de UNFPA Panamá, mientras que los superiores requieren la aprobación del Director País, con sede en Nicaragua, o de personal directivo de UNFPA LACRO. En todo el proceso deben de estar involucrados al menos tres personas

El primer control financiero se establece para la aprobación de la adquisición de compra, el segundo para la aprobación del gasto, y el tercero para la ejecución del pago.

Se trata de un proceso que se valora como lógico y completo por el equipo de administración, aunque se puede implicar dificultades administrativas o retrasos para gastos superiores. El proceso debería durar, según está establecido, entre dos y tres semanas según el importe del gasto, pero según lo indicado en alguna entrevista con entidades ejecutoras se alarga normalmente hasta el mes. Esta situación puede incluir alguna queja puntual, pero se suele considerar aceptable por los proveedores al tratarse de una entidad del SNU.

Durante el proceso de planificación anual se establecen las necesidades financieras de cada entidad ejecutora de cara a la realización de las actividades, considerando que UNFPA no paga salarios a otras entidades. Todo el proceso se plasma en el documento del Plan de Trabajo Anual, que es negociado con todos los socios, y cada plan anual es firmado por el órgano máximo de la entidad ejecutora (bien sea MINSa, INAMU, INEC, ICGES, UNIVERSIDAD DE PANAMÁ), junto con una carta de entendimiento.

Es durante el último mes de cada año cuando se tiene información de los fondos destinados al país, y cómo se distribuyen dichos fondos respecto al plan anual que emana de la distribución del propio Programa País.

Los procesos de seguimiento presupuestario sobre porcentajes de ejecución tienen su nivel más importante en septiembre de cada año, donde se analiza el presupuesto ejecutado y comprometido de cada componente y cada entidad ejecutora. En relación a dicho ratio, se analiza la posibilidad de realizar ajustes entre componentes, de manera que se llegue al mayor grado de ejecución posible dentro del año, ya que los remanentes no se pueden reinvertir en el siguiente ejercicio. Este proceso se realiza de forma negociada entre UNFPA y las diferentes entidades ejecutoras.

Desde UNFPA se realizan auditorías obligatorias de gasto a entidades ejecutoras que hayan ejecutado más de 100.000\$US al año, y auditorías aleatorias para entidades que hayan ejecutado menos de 100.000\$US al año. Estas auditorías las realiza una empresa externa (Moore Stephens) contratada por la sede de UNFPA a nivel mundial. Durante el ejercicio 2012 se auditó al MINSa y al INAMU, cuyas auditorías resultaron no calificadas (sin observaciones del auditor), y en su análisis sólo se observan comentarios menores relacionados al cumplimiento del formato de Solicitud de Pago Directo, siendo subsanable.

En el año 2013 no se realizó ninguna auditoría en Panamá, al no existir obligación, y no ser seleccionado en el proceso aleatorio.

El sistema de ejecución presupuestaria que se desarrolla es el siguiente:

### **Figura 7. Sistema de Ejecución de Gasto de UNFPA Panamá**



Durante la ejecución del Programa País se ha trabajado principalmente a través de Ejecución Directa de UNFPA Panamá. En el caso de la Ejecución NEX, a nivel de instituciones públicas de Panamá, se trabaja a través de pago directo, ya que los adelantos trimestrales son más difíciles de ejecutar al ser ingresado en la cuenta del Tesoro Público. En este caso, deben cumplirse los procedimientos de gestión y ejecución de UNFPA

En el caso de las Entidades sin ánimo de lucro se trabaja según sea su interés. Por ejemplo, con Fundación Barú se trabaja con adelantos trimestrales. En este caso, se cumplen los procedimientos de ejecución y gestión de la entidad ejecutora, previamente verificados y validados.

UNFPA cuenta con un programa IPCAT (Implementing Partner Capacity Assessment Tool) para evaluar las capacidades de cada socio y analizar procesos de refuerzo. Paralelamente, también cuenta con un proceso de evaluación armonizada junto a UNICEF, PNUD y PMA, en el que se evalúa la gestión del gobierno, primero a través del Ministerio de Economía y Finanzas, y posteriormente a los otros Ministerios o Instituciones públicas. Este trabajo no se está realizando, y así ha aparecido en varias evaluaciones realizadas a UNFPA. Existe otro sistema de evaluación Micro que se realiza a entidades (ONG u organismos de gobierno), que es el HACT (Harmonized Approach to Cash Transfers).

En el caso de los aportes del Gobierno a la ejecución de programas, éstos no son controlados y no hay posibilidad de analizarlos, sólo se conocen las cifras generales. En el caso de la gestión de los programas conjuntos, ésta es independiente por cada institución.

Las mayores dificultades se han producido en el ámbito de trabajo con la Universidad de Panamá. En el Programa de Educación, Población, Sexualidad y Desarrollo Humano EPSDH se encontraron problemas respecto a los procesos de difusión y cumplimiento del cronograma establecido, asignación de becas y pago de matrículas, comunicaciones con el alumnado, incluyendo la resolución de conflictos y la calidad de la atención.

Un ámbito muy bien valorado en diferentes entrevistas y por diferentes actores es la coordinación de UNFPA, **que permite trabajar procesos de planificación participativa**, e implica a los diferentes actores en el seguimiento.

En lo interno también se observan mecanismos de coordinación bien definidos, aunque los cambios sufridos en los últimos seis meses han debilitado al equipo de trabajo, incorporando incertidumbre e inestabilidad, en un equipo con varios años de trabajo conjunto.

#### 4.4. Sostenibilidad

Al igual que en el análisis de la eficacia, en la evaluación de la sostenibilidad se intentará dar respuesta a cada una de las cuestiones planteadas a partir de los tres componentes del Programa País.

#### **4.4.1 ¿En qué medida se han incorporado en la formulación y la implementación del Programa de País estrategias y/o mecanismos para asegurar la apropiación por las contrapartes y el desarrollo de capacidades, de modo que los resultados sean sostenibles en el tiempo? (PE7)**

##### **En relación al Componente de Salud Sexual y Reproductiva**

Las estrategias de intervención promovidas por el Programa, desde lo local a lo nacional, permitió empoderar y apropiar a las contrapartes asociadas principalmente desde los niveles locales y regionales, evidenciándose hechos puntuales de sostenibilidad, como por ejemplo la incorporación dentro de los presupuestos de la maternidad del Hospital José Domingo Obaldía de una de las asistentes culturales para sensibilización a mujeres puérperas sobre cuidados y conductas saludables, mientras que la segunda asistente cultural está financiada a través de un Convenio con UNICEF, mediante el cual UNICEF pasó los fondos a UNFPA para este aporte.

En ese sentido, desde la jefatura del servicio de ginecología y obstetricia se impulsaron acciones con la dirección de la maternidad Obaldía para la incorporación de dicho personal en el servicio frente al alto número de partos anuales realizados en la maternidad (alrededor de 8.000 partos año), las características de la población de cobertura (principalmente población indígena), siendo el principal establecimiento de referencia para toda la zona occidental del país, en la atención de complicaciones obstétricas y de emergencia.

Por otro lado se destaca el esfuerzo nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, por apropiarse de las buenas prácticas e intensificar su capacidad institucional de respuesta, otorgando la financiación a dos funcionarios, uno de ellos después de trabajar por 4 años en las oficinas de UNFPA, en impulsar la coordinación con parteras y multiplicadores comunitarios desde el MINSA Comarcal.

También se destaca la creación de Grupos de Articulación Comunitaria (GAC) con financiación comunitaria propia para ejecutar sus planes comunitarios de emergencia, posibilitando de manera organizada y con los recursos disponibles el traslado de las personas que requieran ser atendidas en los establecimientos sanitarios. Actualmente una de las ONG que colaboran en la comarca está apoyando al MINSA (desde la coordinación regional y la dirección de cooperación técnica internacional), lográndose la donación de una ambulancia para el MINSA, a fin de atender la zona de Hacha.

Asimismo se visibilizan acciones orientadas a definir los procesos de autogestión comunitaria para la “Casa del Caminante” Ngäbe, en coordinación con los gobiernos locales y los GAC que corresponden a esa área, donde por ejemplo el MINSA asume el mantenimiento y equipamiento del espacio de consulta a la población y desde la alcaldía en apoyar con recurso comunitario.

La “Casa del Caminante” se transformó en un espacio específico de sensibilización creado en uno de los puntos neurálgicos de la comarca (Quebrada de Hacha, Distrito de Kankintu) próximo al Centro de Emergencias Obstétricas de Hato Chami, donde los multiplicadores comunitarios y personal sanitario brindan sensibilización y cuidados a la población migrante. Este espacio permite captar embarazadas de las zonas más inaccesibles de la comarca, articular el seguimiento del embarazo, y también para promover la atención calificada del parto, por pares y en su idioma.

Por otro lado, a través de las acciones impulsadas por el programa se evidencia la institucionalización del postgrado en obstetricia, la maestría en salud pública con enfoque intercultural por parte de UNACHI. Asimismo UNACHI manifiesta la voluntad de crear una emisora de radio en el departamento de Chiriquí que de alcance a las comunidades de las comarcas indígenas de Ngäbe Buglé.

Actualmente son escasas las radios en Chiriquí que tienen alcance y cobertura a las comunidades de las comarcas. En ese sentido desde la UNACHI se está explorando actualmente la posibilidad de crear una emisora con alcance comarcal y que involucre al personal comunitario formado en el Diplomado de

comunicación e intercultural para la gestión y manejo de información hacia estas zonas y que permita dar continuidad operativa a la formación brindada.

Se destaca el impulso manifestado por la Fundación Barú en el corto plazo en promover, sensibilizar y movilizar al sector agropecuario/empresario de la zona hacia la mejora de condiciones (laborales, infraestructura) de la población indígena migrante hacia zafra del café. Esta iniciativa se basa en la larga trayectoria de acompañamiento de la Fundación a la comarca, su alto acercamiento con la población, así como con los empresarios y agropecuarios de la región que permitan movilizar acciones hacia la mejora de la situación de la población.

Sin embargo, la débil participación e impulso político institucional desde el ámbito nacional para reducir las muertes maternas y la ausencia de una estrategia nacional vigente para hacer frente a la RMM por un lado, y los escasos presupuestos institucionales nacionales y regionales existentes, hacen que no esté garantizada la continuidad, replicabilidad y extensión de cobertura de los resultados del Programa (tanto en el ámbito institucional como comunitario) a nivel nacional, regional y comarcal del componente salud (U201, U602) una vez retirado el apoyo de UNFPA.

Hasta la fecha, la elaboración de planes de continuidad de acciones con socios y otros donantes son muy incipientes; aunque a corto plazo se deja un nivel suficiente de recursos humanos cualificados y disponibles que den continuidad a los beneficios/servicios del programa, no se evidencia el desarrollo de planes y/o estrategias de continuidad de acciones/actividades priorizadas y costeadas que permitan movilizar recursos hacia la sostenibilidad y continuidad de acciones.

Tampoco se evidencia el diseño de una estrategia de salida técnica y financiera orientada hacia la disminución de actividades y el fortalecimiento de acciones priorizadas que permitan la continuidad y sostenibilidad.

### **En relación al Componente de Género**

A través de las entrevistas realizadas y las fuentes documentales revisadas, se considera que hay un buen nivel de apropiación por parte de las instituciones socias del Programa País.

El principal ejemplo lo constituye el INAMU, a través del proceso de fortalecimiento institucional se ha apropiado de la gran mayoría de las acciones emprendidas, consiguiendo dar los pasos necesarios para su reconocimiento y posicionamiento como ente rector de las políticas públicas de igualdad de oportunidades. No obstante, desde la perspectiva del peso institucional del INAMU en el aparato del Estado, todavía es débil y con un presupuesto muy limitado. Se considera necesario mantener el apoyo técnico por parte de UNFPA, para continuar con su fortalecimiento.

Asimismo, con respecto a la creación de capacidades institucionales se considera relevante y sostenible el trabajo realizado con la Policía Nacional. La información recabada muestra que varios de los procesos desarrollados han quedado institucionalizados. En este sentido, se pueden destacar los cambios realizados en la estructura de la institución, como la creación de la Dirección de Bienestar Familiar y Desarrollo Humano o la inclusión de la violencia doméstica y DDHH en las academias de formación. No obstante, es necesario que se diseñe una estrategia de salida, cerrando procesos pendientes como la entrega de los manuales de formación a los facilitadores, para así dar inicio a las capacitaciones pendientes.

Es importante recalcar, la sostenibilidad de las redes locales de prevención de violencia de género. La coordinación de muchas de ellas entre sociedad civil e instituciones gubernamentales está permitiendo esta sostenibilidad, así como el compromiso personal manifestado por varios de sus integrantes. No obstante, es necesario que el INAMU como institución encargada de su coordinación brinde un seguimiento y acompañamiento más organizado y homogenice el funcionamiento de todas ellas,

sistematizando el trabajo realizado hasta la fecha y rescatando buenas prácticas que puedan replicadas.

Por otro lado, la evaluación pudo constatar la existencia de nuevas iniciativas que pretenden dar continuidad al trabajo realizado hasta la fecha. En particular, se diseñó un nuevo Proyecto Conjunto B.A.1 de la Estrategia de Seguridad en Centroamérica (ESCA): Prevención de la violencia contra las mujeres en Centroamérica, que está actualmente en su fase de arranque. El proyecto cuenta con una cobertura geográfica de siete países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Su objetivo es contribuir a la reducción de la violencia contra las mujeres, incluyendo las manifestaciones extremas de dicha violencia: la trata y el femicidio, a través de los factores que la propician

En términos generales, las entrevistas realizadas destacaron que una de las principales amenazas a la sostenibilidad se centra en la alta rotación del personal frente a los cambios en las autoridades políticas, lo cual implica problemas en la continuidad del trabajo. A esto se suma que desde UNFPA, en algunos casos los proyectos no han contado con una estrategia de salida, que defina de manera gradual mecanismos para que las contrapartes se apropien de los procesos iniciados.

Por último, en relación a las alianzas establecidas entre actores de gobierno y sociedad civil, merece la pena destacar los esfuerzos realizados por acercar posturas entre el INAMU y las organizaciones de mujeres para temas tales como La Conferencia Regional sobre la Mujer para América Latina y el Caribe celebrada en República Dominicana, donde Panamá contó con la delegación con mayor número de integrantes de la sociedad civil. Otro ejemplo lo constituye el apoyo al Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), a través de la sensibilización y capacitación a mujeres líderes a nivel comunitario, en temas tales como derechos humanos y/o salud sexual y reproductiva.

No obstante, las alianzas o colaboraciones han sido puntuales y necesitarían ser reforzadas. La situación del movimiento de mujeres en Panamá pasa por momentos complejos de desarticulación entre las diferentes organizaciones y se están enfrentando a serios problemas de financiación. De igual manera, el INAMU es una institución muy joven que requiere seguir fortaleciéndose. De cara al próximo programa país, se debería de mantener el apoyo facilitando y promoviendo la coordinación entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de mujeres.

### **En relación al Componente de Población y Desarrollo**

El diseño del Programa relativo al componente de Población y Desarrollo se basó en las necesidades y prioridades de las contrapartes (preexistentes en INEC y ICGES; consensuadas respecto a las universidades).

De la misma forma fomentó el desarrollo de capacidades propias sin generar condiciones de dependencia profunda, tanto mediante el apoyo a la formación técnica especializada como mediante apoyos coyunturales operativos (no presupuestados por los asociados), lo cual fue muy efectivo particularmente en investigaciones en Salud Sexual y Reproductiva (basadas en prioridades institucionales de los asociados y de la Agenda Internacional del Desarrollo) creando valor agregado con acciones poco costosas pero de gran importancia al no estar en los presupuestos de las contrapartes (particularmente operacionales).

En resumen, se considera un importante factor de sostenibilidad institucional el trabajo realizado desde UNFPA para el fortalecimiento de capacidades que refuerza la capacidad estratégica de INEC e ICGES hacia la autonomía económica en relación a la elaboración de ENASSER, manteniendo apoyos puntuales más intensos en los ciclos quinquenales que aseguran las fases de diseño y recolección de datos, que son las que requieren de un mayor apoyo externo.

En cuanto a los factores de sostenibilidad del Programa de Educación de Postgrados en las universidades se observa una fuerte implicación de las entidades asociadas (Universidad de Panamá, Universidad Nacional de Chiriquí UNACHI) en las fases tanto de formulación o diseño como de implementación y seguimiento. Los problemas encontrados en algunos aspectos de la gestión del Programa de EPSDH (particularmente relativos al centro regional de San Miguelito) muestran también el grado de apropiación de la universidad y la importancia de la negociación *inter pares* para la mejora del componente.

El Programa EPSDH (Educación en Población, Sexualidad y Derechos Humanos) es sostenible económicamente dirigido a profesionales y personal académico en general. Sin embargo, sin apoyo de UNFPA u otro co-financiador externo, será necesaria una mayor implicación financiera de las autoridades educativas para asegurar la participación de docentes en el programa, ya que el pago íntegro de sus matrículas supondría un esfuerzo considerable (unos 2.800USD a nivel de Maestría para un salario medio en docencia de Secundaria en torno a los 600USD mensuales), lo que haría peligrar la replicabilidad prevista de los conocimientos (principalmente relacionados con la educación en sexualidad) hacia el alumnado de centros escolares.

Las autoridades universitarias de la Facultad de Educación de la Universidad de Panamá han manifestado gran interés no solo por mantener el Programa EPSDH, sino por incrementarlo (Campus universitario de Panamá) e incluso replicarlo en 2015 en la Facultad de Medicina (con un enfoque en Salud Pública), algo que dentro del proceso de certificación regional del Programa, debe ser aprovechado para incrementar el impacto esperado. Considerando que la actual relación entre las personas responsables del Programa en la Universidad de Panamá y UNFPA son sin duda sólidas, aunque no por ello sencillas, deberá gestionarse el riesgo ante hipotéticas nuevas autoridades universitarias menos acordes con los planteamientos actuales.

En el caso de la Facultad de Humanidades resulta difícil valorar su sostenibilidad ya que la Maestría en Población y Desarrollo prevista para 2012 (asociado al Producto PAN2U705) acaba de definir su pensum académico. La especialidad, que no cuenta con título definitivo en el momento de realización de la evaluación, está enfocada a reforzar el análisis e interpretación de los datos del personal técnico del INEC para la regeneración de demógrafos y demógrafas.

El nuevo contexto político es tendente a favorecer la implementación de la educación en sexualidad integral, lo que parece incluir un cambio de tendencia en el MEDUCA y MIDES. Este aspecto podrá generar otro factor de sostenibilidad, centrado en factores de índole interna, como la posible demanda que, desde las instituciones del Gobierno (particularmente el MIDES y MEDUCA), requieran hacia ese tipo de formación (personal técnico).

## 4.5 Coordinación

### 4.5.1 ¿En qué medida UNFPA ha contribuido al funcionamiento de los mecanismos de coordinación con otras agencias del SNU? (PE8)

UNFPA Panamá es una de las cinco oficinas del SNU que tiene presencia país, ya que otras ocho oficinas participan en los UNCT pero desde su oficina regional que tiene sede en Panamá. Los diferentes actores del SNU entrevistados durante el proceso de evaluación consideraron de forma unánime que UNFPA es uno de los actores más activos en las mesas interagenciales, tanto en asistencia como en aportes, liderando alguna de ellas, como es el caso de la mesa de género. Esta situación se ha visto alterada con los cambios producidos en los últimos 6 meses, así como la salida de la Representante País, que a pesar de esto, siempre ha estado participando en las diferentes mesas y reuniones, mostrando una importante memoria institucional.

La participación de UNFPA, y su aportación en documentos claves, como en el cuarto informe de ODM para Panamá, o en las reuniones para el diseño y preparación del próximo UNDAF, dentro del Grupo Técnico Interagencial.

Sus aportaciones son especialmente consideradas en el ámbito del trabajo con pueblos indígenas, principalmente en lo referente a Ngäbe Buglé, así como en el trabajo con jóvenes en SSR y prevención de VIH, y con mujeres, gracias a que se considera una agencia con un amplio conocimiento, de primera mano, de la realidad de la población vulnerable.

UNFPA ha realizado acciones de coordinación en ámbitos concretos con otras agencias del SNU, como ONUSIDA en la realización de campañas de comunicación durante los carnavales de Panamá (este año ha sido la cuarta campaña).

También se valora positivamente la coordinación interagencial realizada en el ámbito del apoyo al MINSA para los procesos logísticos de suministros médicos y de salud, en el que participaron OPS y UNFPA Panamá, con el apoyo de UNFPA Regional. En este ámbito cada entidad apoyaba un proceso concreto y específico que reforzó un ámbito muy débil del MINSA.

Respecto a los programas conjuntos, UNFPA ha participado activamente en cuatro programas conjuntos, tres relacionados con el componente de Género, y uno relacionado con Salud Materna en la Comarca Ngäbe Buglé.

**Tabla 9. Programas Conjuntos ejecutados por UNFPA Panamá**

<b>PROGRAMA CONJUNTO</b>	<b>SOCIOS IMPLICADOS</b>	<b>ÁMBITO DE TRABAJO</b>
<b>VENTANA DE PAZ</b>	UNICEF, UNFPA, UNESCO, PNUD Y UNODC	Estaba enfocado al abordaje integral de la seguridad ciudadana, con énfasis en el enfoque de derechos, la prevención social de la violencia y el acceso efectivo a la justicia. Las entidades socias locales son MINGOB, MIDES, MEDUCA, el Órgano judicial y la Policía nacional.
<b>ALIANZA POR UNA VIDA SIN VIOLENCIA</b>	OPS, UNFPA y PNUD	Alineado a nivel internacional con la Convención Belem do Pará y entronca de lleno con la implementación del Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana 2004-2014. La entidad socia local es INAMU
<b>SEGURIDAD HUMANA</b>	OIM Panamá, UNFPA Panamá, OIM Costa Rica, UNFPA Costa Rica, PNUD Costa Rica, UNICEF Costa Rica	Apoyo a población Ngäbe que migra a Costa Rica para la zafra del café. UNFPA apoya en la sensibilización del personal institucional a lo largo de la ruta del café, contribuye a coordinar la atención en la tolda binacional de Río Sereno viabilizando el trabajo de MC en apoyo al personal del MINSA para orientar en planificación familiar, detectando embarazadas y promoviendo la salud materna así como el VIH. Adicionalmente la Casa del Caminante es un espacio de consejería y orientación, diseñado para orientar a los hombres y mujeres migrantes sobre autocuidado de la salud y en ámbitos de planificación familiar, Salud Materna y SSR. Las entidades socias locales son MINSA, UNACHI, y el Servicio Nacional de Migraciones, apoyándose en los GAC y ONG socias
<b>BA1</b>	OIM y UNFPA	Trabaja en el ámbito de la violencia de género y la trata de personas. Participan ONUSIDA, Y las entidades socias locales son INAMU, Ministerio de Seguridad e INC.



Los resultados de coordinación de los programas conjuntos son débiles, siendo el mejor considerado el Programa conjunto de Ventana de Paz, que permitió mejorar las coordinaciones entre UNFPA y UNICEF.

La opinión generalizada de los programas conjuntos, tanto en el ámbito de las agencias del SNU como de las entidades socias, es que los sistemas de coordinación presentan debilidades, principalmente originadas en los procesos de gestión administrativa, que posteriormente condicionan la propia ejecución técnica.

Un aspecto que se ha resaltado respecto a los programas conjuntos, es la debilidad de la programación conjunta. Cada entidad tiene unos resultados que alcanzar, y en muchos casos el desarrollo de los mismos son paralelos durante la intervención, sin puntos de confluencia.

En el caso del programa conjunto “Mejorando la seguridad ciudadana en Panamá: Hacia la construcción social de una cultura de paz”, tal y como se ha mencionado anteriormente, el principal logro en relación a la coordinación interagencial, fue el trabajo de programación conjunta entre UNFPA y UNICEF.

No obstante, la información recabada a través de las entrevistas coincide en afirmar diversos problemas de coordinación entre las diferentes agencias, centrados principalmente en los siguientes aspectos:

- Falta de articulación de las acciones desarrolladas por las distintas agencias, cada una ejecutaba sus propias actividades como si se tratara de proyectos independientes.
- Confusión entre las contrapartes sobre “quién realizaba qué”
- Duplicación de acciones por la falta de coordinación.
- No se realizaron planes anuales de trabajo conjuntos hasta el último año de ejecución del programa.

Con respecto al Programa Conjunto Alianza por una vida sin violencia, la información obtenida durante la evaluación revela obstáculos muy similares a los comentados previamente. Tanto el personal del INAMU como el contratado por UNFPA para la gestión del programa, coinciden en destacar las dificultades que tuvieron para conocer el tipo de acciones emprendidas por la OPS durante la ejecución del mismo. Asimismo, se destaca la ausencia de PAT conjuntos y por lo tanto la ejecución de acciones de manera independiente por cada una de las agencias.

En relación al Programa BA1: Prevención de la violencia contra las mujeres en Centroamérica, no se ha recogido información sustantiva sobre cómo está siendo el proceso de coordinación, principalmente porque el programa lleva escasos meses de ejecución.

En el programa conjunto de Seguridad Humana los papeles están claramente establecidos, y el grupo de la financiación corresponde a Costa Rica (70%), siendo gestionado por OIM Costa Rica. Las acciones en Panamá son más puntuales y de apoyo, como promoción del cuidado de la salud materna: control de embarazos, y atención calificada del parto de las mujeres migrantes, prevención del VIH, recibiendo más financiación OIM, que cuenta con un sistema de gestión por proyecto, en lugar de por Programas plurianuales.

En este programa, como punto positivo se valora la relación estrecha frente a las entidades socias, que en el caso de las Organizaciones no lucrativas coincide, así como el haber abierto ámbitos de relación entre el MINSA y el Servicio Nacional de Migraciones, quienes se están sensibilizando en el reconocimiento de las demoras que causan las muertes maternas y la necesidad de actuar con urgencia.

En todos los casos se valora como muy positiva la predisposición de UNFPA para el desarrollo de acciones conjuntas, y el aporte de su conocimiento y *expertise*, tanto en el componente de género como de salud materna o SSR.

Una debilidad denotada en los programas conjuntos es la ausencia de programación conjunta. A partir de esta debilidad, vivida en el programa conjunto de Ventana de Paz, UNFPA y UNICEF han iniciado procesos de programación conjunta.

UNICEF considera que ha agregado valor al trabajo con UNFPA porque le ha permitido un desarrollo de enfoque político, principalmente hacia la generación de evidencias, mientras que UNFPA aporta un trabajo de impacto con poblaciones vulnerables (p.e., Centro de Adolescentes de Colón, pueblos indígenas), donde se ha trabajado un Costeo de cara a analizar el Apalancamiento y su efectividad, o se ha financiado el salario de la Mediadora Intercultural en el Hospital José Domingo Obaldía.

UNICEF apoya también a través de interlocuciones con MIDES o PRIMERA DAMA, donde UNFPA tiene el acceso más limitado, así como procesos de abogacía.

Una clave para el trabajo conjunto es la definición y armonización de los sistemas de administración y financiación, el poder contar con presupuesto *core* importante, y sin limitaciones del trabajo con fondos verticales del Gobierno. Cada entidad establece en su plan de trabajo anual acciones que realizarán de forma conjunta, informando sobre quién será parte del proceso, pero cada entidad financia sus acciones de forma independiente.

## 4.6 Valor agregado

### 4.6.1 ¿Cuáles son las principales ventajas comparativas del accionar de UNFPA en el país, específicamente en relación con otras agencias del SNU y de cooperación internacional? (PE9)

El trabajo de UNFPA Panamá representa varios valores agregados, que se irán viendo a continuación, según la información que se ha aportado en varias entrevistas de actores institucionales, del SNU y ONG.

Al ser Panamá un país de renta media alta, UNFPA se enfrenta a la dificultad de intervenir sobre situaciones de desigualdad, con mayor incidencia en lo referente a pueblos indígenas, pero con menos acceso a recursos internacionales de cooperación. A este punto se une el desarrollo de políticas más enfocadas al ámbito macroeconómico que al social.

UNFPA Panamá es un referente en el ámbito del trabajo con pueblos indígenas en Panamá, gracias a su experiencia en Ngäbe Buglé, tanto desde el enfoque de salud materna, como el propio enfoque intercultural. El MINSa basa su estrategia e intervención en comarcas de pueblos indígenas en base a la experiencia de UNFPA en estos años. Por ejemplo, en el ámbito del proyecto del BID Salud Mesoamérica 2015, los lineamientos del MINSa se han basado en el aprendizaje y la experiencia del UNFPA. En este ámbito, se utilizan estrategias y metodologías del UNFPA, aunque con un trabajo menos intensivo, ya que es menos tiempo de intervención, como: Bolsa Semáforos, Plan de Partos y estrategia de trabajo comunitaria adaptada a cada caso según la realidad indígena. Otro aspecto metodológico de análisis incorporado se refiere a la inclusión de cuatro demoras relacionadas con la razón de muerte materna, en lugar de las tres tradicionales, ámbito adaptado del trabajo realizado por UNFPA.

También en este punto es clave el trabajo que UNFPA realiza desde el enfoque intercultural, así como la búsqueda de análisis más profundos que puedan explicar las causas de los altos índices de muerte materna en Ngäbe Buglé, profundizando en el análisis de los casos junto a ACUN (Acción Cultural Ngäbe), Centro de Investigaciones y Departamento de Sociología der la Universidad de Panamá, intentando identificar aquellas causas relacionadas con costumbres, las relacionadas con dificultades logísticas propias de una zona aislada y en entornos de extrema pobreza,...

También se considera un actor clave en el trabajo con jóvenes y adolescentes en prevención de embarazos no deseados, sexualidad y prevención de VIH. En este ámbito es importante destacar las



dificultades de los últimos años para poder trabajar en el ámbito escolar, ya que no se han establecido relaciones con el Ministerio de Educación, lo que provoca que las intervenciones se enfoquen al ámbito de la salud a través de los Servicios Amigables de Salud, el apoyo a ONG como APLAFA (Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia), o el refuerzo del conocimiento en el ámbito de la educación sexual desde un enfoque académico, docente y universitario junto a la Universidad de Panamá.

UNFPA ha jugado un papel clave en el ámbito de la equidad de género, y concretamente en el fortalecimiento institucional al INAMU, donde es la agencia del SNU referente. Ha desarrollado estrategias de asistencia técnica y abogacía en las políticas públicas de igualdad de oportunidades y lucha contra la violencia de género (Ley 82), y participado en el desarrollo y fortalecimiento de las redes comunitarias contra la violencia de género.

En cuanto al ámbito de población y desarrollo, UNFPA es la agencia de referencia, siendo éste un perfil único en el SNU. Se considera clave el desarrollo y potenciación de ENASSER, así como las encuestas de uso del tiempo y el SIEGPA, cuyo trabajo ha sido muy bien valorado por INEC e INAMU, así como otras agencias del SNU, como UNICEF.

## CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

Las conclusiones están clasificadas según tres niveles de prioridad, de (1) elevado a (3) bajo.

### 5.1 Nivel estratégico

**CONCLUSIÓN 1 (C1).** La pertinencia del Programa País se considera acorde en cuanto al ámbito de trabajo en relación al mandato de UNFPA y a las necesidades de los Titulares de Derechos, principalmente jóvenes, pueblos indígenas, aunque se ha desarrollado en un entorno gubernamental adverso. En los últimos años, el trabajo desde el gobierno con pueblos indígenas no se ha focalizado como se esperaba a partir del UNDAF 2012-2015, así como el desarrollo de políticas en el ámbito de la Salud Sexual y Reproductiva, principalmente en la educación sexual ha estado estancado.

- **Nivel de prioridad:** 1
  - **Origen:** PE1, PE2
  - **Recomendación Asociada:** R1
- 

La base sobre la que se ha construido el Programa País se considera bien sustentada, tanto a nivel de fuentes estratégicas como en el ámbito de participación de entidades socias locales, provinciales o nacionales. A partir de dicha base se establece su lógica de intervención basada en la gestión de resultados, donde la pertinencia se considera adecuada en cuanto a la lógica a nivel de efectos (Plan Estratégico UNFPA Global y UNDAF) pero débil en cuanto a la relación actividades y productos, donde se observa la existencia de una brecha.

El desarrollo de los ámbitos de trabajo del UNFPA Panamá durante este periodo se ha visto debilitado por la débil promoción de políticas públicas en el ámbito de SSR o la no priorización de las actuaciones en las comarcas indígenas, espacios en los que UNFPA Panamá es un referente, gracias a su experiencia en Ngäbe Buglé, tanto desde el enfoque de salud materna, como el propio enfoque intercultural. También se considera un actor clave en lo referente al trabajo con jóvenes y adolescentes en prevención de embarazos no deseados y educación en sexualidad.

Ante esta situación, UNFPA ha optado por trabajar en el mismo ámbito buscando nuevas alternativas para permitir el desarrollo de impactos, como el fortalecimiento de la intervención con las direcciones más técnicas del MINSA o del ámbito regional y comarcal, o profundizar el trabajo con jóvenes desde el ámbito de la salud a través de los Servicios Amigables Adolescentes o la formación de profesionales junto a la Universidad de Panamá.

**CONCLUSIÓN 2 (C2).** UNFPA es considerado tanto a lo interno del SNU, como por las instituciones de gobierno y las organizaciones de mujeres y/o feministas como la agencia clave en el trabajo por la equidad de género y los derechos de las mujeres. Gracias al apoyo brindado se ha promovido el desarrollo de marcos legislativos como la creación ley 82 o la política de igualdad de oportunidades, pero también se han mejorando las capacidades de los gobiernos locales y la sociedad civil en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

- **Nivel de prioridad:** 1
  - **Origen:** PE3, PE9
  - **Recomendación Asociada:** R7
- 

El programa país ha contribuido en la creación de la política pública de igualdad de oportunidades y de manera más específica en la elaboración del Plan de Acción de la misma, que permitirá la puesta en marcha de medidas concretas para la promoción de los derechos de las mujeres.

Asimismo, se ha avanzado sustancialmente en la creación de un marco jurídico que permita una mayor eficacia en la lucha contra la violencia de género, como se ha demostrado a través de la reciente aprobación de la ley 82.

Se ha consolidado la institucionalidad en materia de lucha contra la violencia de género, a través de la promulgación de la Ley 82 o la creación del CONVIMU. Asimismo, se ha contribuido a la sensibilización y formación a instituciones clave como la Policía Nacional, el Órgano judicial o el Ministerio Público. De igual forma, esta institucionalidad se ha asentado a nivel municipal, mediante el fortalecimiento de capacidades y la coordinación interinstitucional en las redes locales. No obstante, la escasez de recursos financieros y la débil coordinación por parte del INAMU, no facilitan el desempeño de las redes.

**CONCLUSIÓN 3 (C3).** Debilidad del Programa País en el establecimiento de mecanismos y herramientas de control de calidad asociado a los marcos de seguimiento y monitoreo basado en resultados. Las entidades socias presentan debilidades en la consecución de las evidencias enfocadas a la medición de resultados, y UNFPA centra en seguimiento en el desarrollo de los Planes Anuales de Trabajo (AWP, en sus siglas en inglés) y los Reportes de Progreso Estándar (SPR, en sus siglas en inglés) sin contar con herramientas específicas orientadas a monitorear y medir los progresos obtenidos.

- **Nivel de prioridad:** 2
  - **Origen:** PE3, PE4, PE5
  - **Recomendación Asociada:** R2
- 

La eficacia del Programa País se ha analizado desde un ámbito más cualitativo que cuantitativo, ya que la propia ejecución y seguimiento de las actuaciones realizadas no ha tomado en cuenta un marco de seguimiento basado en resultados con una débil formulación de indicadores y obtención de evidencias para su análisis. A esta situación se suma lo ambicioso del diseño de los productos, muy general, en algunos casos, o enfocado a la actividad, en otros, del diseño de los indicadores.

El Programa País ha promovido la generación de evidencias a través de distintos procesos de sistematización, estudios, encuestas,... que han permitido dimensionar la problemática y brindar conocimientos a distintos socios; sin embargo no cuenta con una estrategia consolidada de gestión del conocimiento orientada a sensibilizar la toma de decisiones de políticas públicas y en dar evidencia de los logros promovidos por el Programa.

El Programa País ha estado muy enfocado a la realización de actividades, orientándose hacia una gestión de la actividad frente a un seguimiento basado en la consecución de los resultados. La débil elaboración de un marco de seguimiento y evaluación de calidad del CPAP basado en resultados, y débil intensidad en su retroalimentación y de un sistema de información basado en él, repercutieron en la calidad del seguimiento y de los logros del programa. Esta situación se relaciona con la debilidad, comentada previamente, de la brecha existente entre actividades y resultados, los cuales han sido formulados en un ámbito superior, de objetivo

**CONCLUSIÓN 4 (C4).** El desarrollo de muchas de las intervenciones se realiza sin la incorporación de estrategias de salida, lo que provoca que en muchos de los proyectos se debilite su sostenibilidad.

- **Nivel de prioridad:** 1
  - **Origen:** PE7
  - **Recomendación Asociada:** R4
- 

Los objetivos de desarrollo establecidos por el programa país marcan metas ambiciosas que implican el desarrollo de estrategias a medio y largo plazo en las que la presencia de las entidades socias locales es clave. El papel de UNFPA de apoyo para el desarrollo y estabilización de dichas estrategias de salida técnicas y financieras son fundamentales, más cuando se desarrolla en poblaciones de alta vulnerabilidad, por lo que desde un inicio de se deben definir sus procesos de entrada, desarrollo y salida en relación a cada proyecto y cada actor socio implementador.

En este aspecto no se observa que se hayan realizado planes de continuidad de acciones con otros socios y donantes, una estrategia de salida hacia la reducción y priorización de actividades y estrategias costeadas que garanticen la movilización de recursos.

## 5.2 Nivel programático

**CONCLUSIÓN 5 (C5).** La capacidad de coordinación de UNFPA en el ámbito interagencial se valora muy positivamente, tanto en su disposición a la participación, como en la calidad de sus aportes. La experiencia de los Programas Conjuntos es un proceso muy interesante de coordinación interagencial que ha permitido a UNFPA trabajar tanto en el ámbito de género como de salud materna en Ngäbe Buglé. Dichas intervenciones presentan deficiencias, reconocidas por todos los actores entrevistados, de cara al alcance de resultados concretos y al trabajo coordinador con las diferentes entidades sociales locales.

→ **Nivel de prioridad:** 2

→ **Origen:** PE8

→ **Recomendación Asociada:** R5

---

UNFPA es valorada como agencia que ofrece cercanía, disponibilidad, accesibilidad y apertura hacia la coordinación, tanto para la ejecución en proyecto como para el desarrollo de actividades o estudios específicos, lo cual está muy bien valorado por otras entidades ya que se considera que es la entidad más cercana por el tipo y modo de trabajo amoldado a la realidad de las poblaciones más vulnerables.

Los programas conjuntos han presentado varias deficiencias, principalmente administrativas, pero también en cuanto al propio abordaje, ya que el desarrollo del Programa conjunto no implica el desarrollo de programación conjunta. Muchos de las entidades sociales implicadas así lo han reconocido, de manera que se dieron determinadas ineficacias en muchas de las intervenciones, principalmente relacionadas con algunos protagonismos de agencias del SNU a la hora de implementar los programas, y a una débil articulación y desarrollo de resultados e indicadores comunes debilitando posibles sinergias o el aprovechamiento de valores agregados de cada agencia.

A partir del desarrollo del programa conjunto se desarrollaron acciones de programación conjunta con UNICEF, siendo eso muy bien valorado tanto desde el SNU como desde las entidades sociales.

**CONCLUSIÓN 6 (C6).** Las estrategias de abordaje seguidas en cada componente se consideran eficaces en relación al objetivo a conseguir, aunque se observan algunas debilidades en el ámbito de la educación sexual.

→ **Nivel de prioridad:** 3

→ **Origen:** PE3, PE4, PE5

→ **Recomendación Asociada:** R8

---

Las mayores debilidades en el ámbito del componente de educación sexual se pueden observar principalmente en lo que respecta al Diplomado de Educación y Población, en la gestión y alcance de cobertura, tanto en los perfiles del alumnado, como en los destinatarios finales, y a los procesos de trabajo con personas jóvenes en acciones comunitarias de prevención presentan dificultades en cuanto a sus sostenibilidad y capacidad de incidencia continuada.

- La estrategia desarrollada con la Universidad de Panamá se considera como una alternativa viable para reforzar la educación sexual, pero se observan debilidades que pueden dificultar su alcance y posterior impacto, como puede ser la propia gestión del Diplomado Educación y Población, la definición clara del perfil del alumnado a quien va dirigido, su difusión, o la definición del propio objetivo de destinatarios finales.
- El Programa País está interviniendo directamente con acciones enfocadas a población juvenil o adolescente, las cuales en muchos casos se realizan con entidades que trabajan, directa o indirectamente con adolescentes, pero que una vez finalizada la financiación, dejan de incluirse en sus estrategias. Esta situación crea dificultades para los abordajes inter pares, que necesitan un proceso continuo de formación e implicación de nuevas personas jóvenes.

**CONCLUSIÓN 7 (C7).** El trabajo impulsado por UNFPA en relación a la reducción de muertes maternas en la Comarca Ngäbe Buglé cuenta con más de 10 años de trayectoria y es considerado como referente por todos los actores involucrados en dar respuesta a la problemática, sin embargo la sostenibilidad y replicabilidad no está garantizada al mediano y largo plazo como consecuencia de la inexistencia de una estrategia nacional vigente orientada a reducir las muertes maternas a nivel nacional.

- **Nivel de prioridad:** 1
  - **Origen:** P1, P2, PE3, PE4, PE6
  - **Recomendación Asociada:** R8
- 

UNFPA ha realizado un trabajo muy intenso en el ámbito de la SSR, y en especial en RMM en la Comarca de Ngäbe Buglé y la ruta migratoria del café (Chiriquí) con un importante impulso de acciones interculturales, lo que ha permitido no solo lograr la aceptación y apropiación de sus socios y autoridades gubernamentales y comunitarias regionales y locales, sino que también a lo largo de estos años ha permitido producir una gran cantidad de material bibliográfico, que ha sido sistematizado y que es de referencia y consulta para el abordaje de la problemática en la región. En este accionar a lo largo de estos años, ha tenido mucha importancia la implementación directa del propio UNFPA (cuenta con equipo y oficina propia en San Félix Chiriquí) en colaboración con sus socios locales, y su experiencia y conocimiento ha sido aprovechada en otros proyectos de trabajo en SSR con pueblos indígenas (Programa Mesoamérica BID) en la región. Sin embargo se observa que el programa elaboró débiles y puntuales estrategias que permitan garantizar y enmarcar la sostenibilidad y réplica del mismo al mediano y largo plazo.

El trabajo impulsado por el programa durante el periodo evaluado estuvo enmarcado por la inexistencia de planes y estrategias nacionales vigentes que enmarquen la respuesta hacia la reducción de muertes maternas (última estrategia nacional en RMM fue para el periodo 2006-2009) y programas en SSR (última estrategia nacional en SSR fue en 1999). En ese sentido, las acciones impulsadas por UNFPA, ante la ausencia de estrategias nacionales de respuesta diseñadas, y voluntad política manifiesta, quedan enmarcadas y limitadas geográficamente sin poder ser replicadas hacia otras comunidades y regiones/comarcas indígenas afectadas (Kuna Yala, Embera).

## CAPÍTULO 6. LECCIONES APRENDIDAS

**LECCIÓN APRENDIDA 1.** Se considera una lección aprendida, y una buena práctica, **el proceso de planificación participativa realizada con los diferentes actores, locales, comarcales y nacionales.** El trabajo anual, en una doble vertiente, de rendición de cuentas del ejercicio finalizado por un lado, y de planificación del ejercicio a iniciar por otro, ha permitido mejorar la apropiación de las actuaciones, así como conocer de primera mano las necesidades de la población más vulnerable sobre la que se trabaja, lo que favorece también la cercanía y la coordinación de actuaciones.

**LECCIÓN APRENDIDA 2.** Se considera una experiencia de aprendizaje muy positiva **el proceso de programación conjunta con UNICEF,** que surge a partir de la experiencia del Programa conjunto Ventana de Paz, y que ha sido testado con las propias entidades socias a través de un panel, siendo los principales resultados:

- Mejora la relación con las entidades socias, evitando el desgaste y favoreciendo la interlocución, ya que un único ente es vocero de las acciones consensuadas entre las dos entidades. Un punto débil es la existencia de dinámicas administrativas diferentes, por lo que las acciones no se financian conjuntamente, si no que en la programación anual se distribuye la gestión económica de cada acción, aunque la gestión técnica es conjunta. Este proceso requiere una apertura para compartir información, buscar las coincidencias, los espacios de oportunidad e innovación sobre los que intervenir, y nuevas actividades.
- Agregación de valor: se trabaja con información de datos, un trabajo basado en la evidencia para el trabajo con Niñez, Adolescencia y Mujeres, por lo que también hay una importante

acción de fortalecimiento de capacidades, (INEC a través de ENASSER o la Encuesta de Uso del Tiempo Libre).

- Relevancia de los productos: el trabajo en programación conjunta permiten tener más peso para trabajar sobre productos concretos, como la ratificación de CEDAW o los Derechos de la niñez respecto a la edad de matrimonio, dando más fuerza al trabajo en abogacía.
- Procesos de aprendizaje para las ONG, que permiten mejorar sus capacidades institucionales.

**LECCIÓN APRENDIDA 3.** Se valora muy positivamente y una lección aprendida el **trabajo en salud materna con pueblos indígenas en la comarca indígena de Ngäbe Buglé**, con una estrategia con enfoque intercultural de abordaje muy asertiva, que ha sido sistematizada, y sobre la que sería importante resaltar:

- Integralidad de la intervención.
- Papel primordial a la participación comunitaria.
- Papel crucial del ámbito cultural en el proceso de trabajo con pueblos indígenas.
- Empoderamiento de las mujeres (por ejemplo, una representante acudió a la conferencia CEDAW).
- Reorientación y promoción de servicios con eje intercultural.

Estaría pendiente el contar con una estrategia de salida enfocada hacia la institucionalización. Las normas de atención de la mujer, revisadas bajo el auspicio del BID, y sin participación de UNFPA, pero sí de los socios. Incorporan elementos de interculturalidad, como vía para RMM.

Un ejemplo muy positivo dentro del ámbito intercultural con Multiplicadores Comunitarios, que aunque aún tienen poco radio de acción, cuentan con una buena estrategia comunicadora como complemento del trabajo, con y hacia, un enfoque de derechos. Como mayor exponente se tendría la incorporación de una de las dos personas asistentes culturales comunitarias dentro del trabajo en el Hospital Jose Domingo Obaldía, financiadas por el MINSA y valorado como clave por el equipo médico directivo del hospital. La práctica de la interculturalidad en los servicios de salud, dio como resultado soluciones como la incorporación de asistentes interculturales como traductores capacitados en RMM y DSR.

**LECCIÓN APRENDIDA 4.** Ante posiciones conservadoras es posible buscar alternativas creativas, frente a contextos difíciles, por ejemplo:

- Trabajar con la Universidad ante la resistencia del abordaje de los temas de educación integral en sexualidad por el MEDUCA para llenar un vacío de formación en escuelas formadoras de docentes.
- Trabajar con los niveles locales y regionales de salud, para promover la incidencia en las políticas públicas en sentido inverso, de los gobiernos locales a los nacionales, y de esta forma también se garantiza la sostenibilidad de lo logrado, durante la coyuntura difícil.
- La educación entre pares, fue una estrategia bien estructurada y valorada para llenar el vacío institucional de educación integral en sexualidad y que mostró tener una alta incidencia en la promoción de los DSR, en población joven.

**LECCIÓN APRENDIDA 5.** Se considera que se ha trabajado hacia un enfoque de incorporación de alianzas con entidades no tradicionales. Por ejemplo, en el **tema de Reducción de Muerte Materna fue posible desarrollar alianzas con grupos/agencias/donantes no tradicionales** como OIM, la iglesia católica, Dirección de Migración, Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

**LECCIÓN APRENDIDA 6.** El desarrollo del seguimiento y monitoreo del Programa País **debe contar con planes de gestión de riesgos**. Es importante para el Programa País desarrollar sistemáticamente planes de gestión de riesgos asertivos y con base en evidencia, que permitan orientar la toma de decisiones frente a obstáculos o dificultades que se van presentando, y asociados a la consecución del programa. Estos planes permiten adoptar, de manera anticipada y consensuada, tras un análisis de contexto y de riesgos identificados (internos como externos), una serie de medidas a ser incorporadas en la planificación para hacer frente y mitigar los mismos, disminuyendo de esta manera el impacto, y las



consecuencias en no realizar esas acciones, primando el alcance/logro de los resultados y los beneficios del programa tal como fueron planificados.

## CAPÍTULO 7. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones están clasificadas según tres niveles de prioridad, de (1) elevado a (3) bajo.

### 7.1 Nivel estratégico

**RECOMENDACIÓN 1 (R1).** En relación al nuevo Programa País sería recomendable que los productos se fijaran en dos o tres prioridades claves de trabajo, que deben partir de un proceso participativo similar al realizado en el 2º Programa País, en relación al mandato de UNFPA.

- **Nivel de prioridad:** 1
  - **Destinatario:** UNFPA Panamá
  - **Origen:** C1
- 

#### *Implicaciones operacionales*

De cara al nuevo Programa País 2016-2020 se recomienda concretar la intervención estratégica en dos o tres prioridades considerando las nuevas capacidades financieras y de recursos humanos a corto plazo, que tengan en cuenta:

4. La situación de Panamá como país de renta media-alta (color amarillo en el sistema de clasificación de UNFPA), que limitará las actuaciones dentro del presupuesto ordinario en gestión del conocimiento, apoyo a políticas públicas y abogacía.
5. Las propias prioridades fijadas por el nuevo UNDAF (medioambiente, gobernabilidad y lucha contra la pobreza y desigualdad).
6. La población vulnerable sobre la que se prioriza el mandato de UNFPA y los valores agregados casi unánimes (salud materna en pueblos indígenas, educación sexual en jóvenes y mujeres).

Además de ofertar, con la idea de maximizar el soporte de la Oficina Regional de UNFPA, apoyo técnico en ámbitos clave como suministro de insumos, la incorporación de SSR en respuesta a desastres, y población y desarrollo, los cuales tendrían un papel subsidiario de la acción clave de UNFPA Panamá.

Dentro de esta nueva estrategia, se considera que cobra especial fuerza el trabajo en Cooperación Sur – Sur, de manera que UNFPA Panamá sea canalizador del conocimiento en ámbitos concretos de trabajo, como población o género, ante el Gobierno de Panamá.

**RECOMENDACIÓN 2 (R2).** El diseño lógico del nuevo Programa País además de ser menos ambicioso, tal como expresado en la recomendación anterior, debe contar con una nueva focalización territorial, con una relación más clara y concreta entre actividades y productos, y fijando un sistema de indicadores preciso, concreto y a desarrollar a partir de la construcción de una línea de base, la elaboración de un marco de gestión y seguimiento basado en resultados, y no tanto por actividades que garanticen la correcta contribución y rendición de cuentas.

- **Nivel de prioridad:** 1
  - **Destinatario:** UNFPA Panamá
  - **Origen:** C3
- 

#### *Implicaciones operacionales*

Sería importante establecer algunos puntos de mejora de cara al diseño lógico del 3er. Programa País 2016-2020:

- En cuanto a su **priorización geográfica**, sería interesante que el trabajo en SSR con población joven se focalizara principalmente en Colón y Ciudad de Panamá, Panamá Este y Panamá Oeste, donde se concentran la mayor masa de población juvenil.  
En el ámbito de pueblos indígenas, se considera importante comenzar el trabajo con población Embera, e iniciar la salida de Ngäbe Buglé.  
En el ámbito de Género y Población y Desarrollo, el trabajo debería intensificarse en el fortalecimiento institucional, tanto del INAMU como de las Redes Comunitarias de Lucha contra la Violencia en el caso de Género, y con INEC e Instituto Gorgas de cara al ENASSER y el análisis de datos poblacionales, sin olvidar el apoyo de cara al nuevo censo en 2020, en el caso de Población y Desarrollo.
- Los **procesos de seguimiento y monitoreo** deben de trabajarse en base a la Matriz de Resultados, y tomando en cuenta los indicadores que se elaboren. El trabajo de las entidades socias en el seguimiento debe estar enfocado al desarrollo de las evidencias que permitan valorar el logro de resultados, y no tanto a la ejecución de las actividades. Deben ser las entidades socias quienes aporten las evidencias en base a los resultados, y sobre dicho proceso se les debería formar y preparar.  
Se hace necesario trabajar en base a resultados, y el desarrollo de evidencias de su alcance a partir de la información suministrada por las actividades en base a las necesidades de los propios indicadores de impacto y proceso diseñados.  
De cara a mejorar el seguimiento, y fijar ámbitos de seguimiento y control intermedios entre actividades y productos, se recomienda desarrollar dos sistemas de indicadores, indicadores de proceso e indicadores de impacto:
  - Los indicadores de impacto, que estén mejor definidos (SMART) con claros numeradores y denominadores, que están íntimamente relacionados con las metas a las que se compromete en primera instancia el Programa País. Para las evaluaciones, estos indicadores de impacto medirán el desempeño global de UNFPA y de las entidades socias implementadoras, así como el esfuerzo y la rendición del Programa.
  - Los indicadores de proceso reflejan las metas a las que se compromete directamente el UNFPA, apoyando y acompañando a las entidades socias locales en el logro de estas metas, por lo que a efectos evaluativos, medirán el desempeño del UNFPA, es decir, estos indicadores estarían íntimamente relacionados con el apoyo concreto de UNFPA en determinadas acciones.
 En ese sentido, se recomienda diseñar un sistema de seguimiento y evaluación del CPAP que incorpore mecanismos gestión y gobernanza del mismo, basado en resultados; su retroalimentación continua a través de un sistema de información.  
UNFPA debe monitorear el alcance de dichos logros de manera periódica en base a una Matriz de Rendimiento, estableciendo mecanismos de corrección en caso de producirse desviaciones.

**RECOMENDACIÓN 3 (R3).** Promover una efectiva creación de un espacio de diálogo para la construcción conjunta del Programa País con el Gobierno en temas específicos, como el trabajo en Salud Materna en la Comarca Ngäbe Buglé, el trabajo con jóvenes y adolescentes, o el apoyo para una política de educación sexual.

- **Nivel de prioridad:** 1
- **Destinatario:** UNFPA Panamá
- **Origen:** C1, C3

#### *Implicaciones operacionales*

La situación del periodo previo implicó una importante dificultad para el trabajo al más alto nivel institucional, por lo que UNFPA Panamá decidió trabajar, de forma acertada, en un ámbito más técnico y regional.

Ante el cambio de gobierno en Panamá, se hace necesario restablecer los canales de comunicación en los niveles más altos, de cara a posicionar en la cartera de trabajo gubernamental proyectos de éxito y largo recorrido, como el trabajo en la Comarca Ngäbe Buglé y los Servicios Amigables Adolescentes), y

desarrollar nuevas estrategias de trabajo, como puede ser la educación sexual, todo ello mediante posicionamiento político y las evidencias, aprovechando el conocimiento técnico y humano del equipo UNFPA Panamá.

Dentro de tales estrategias, también sería clave desarrollar acciones de “policy”, tal y como se ha trabajado con UNICEF para el SAA de Colón.

También, operativamente, en el ámbito de la respuesta a desastres y la incorporación de la SSR en actuaciones de acción humanitaria, sería necesario un enfoque más macro, actuando a nivel país con entidades o agencias especialistas en desastres, y de acuerdo a la oficina regional de UNFPA, incorporar los criterios de intervención en SSR.

**RECOMENDACIÓN 4 (R4).** La sostenibilidad del programa es el mayor reto para el UNFPA: Se hace necesario desarrollar estrategias dadas y conjuntas de salida (técnicas y financieras) priorizadas de cara al plan de trabajo del año 2015, así como en el ámbito del trabajo de cada uno de los proyectos en los que se participe.

→ **Nivel de prioridad:** 1

→ **Destinatario:** UNFPA Panamá

→ **Origen:** C4

---

#### *Implicaciones operacionales*

Los procesos de salida deberían trabajarse en base a:

- i) *phasing down* de manera que se permita mantener los procesos iniciados reduciendo la intensidad de dedicación y trabajo y aumentando la delegación de tareas y responsabilidades, previa coordinación y asistencia técnica con socios, para los proyectos que no se vaya a continuar.
- ii) *phasing over* en los casos en los que el trabajo con entidades socias estén avanzados y esté previsto que existan procesos establecidos de colaboración para la movilización de recursos que garanticen la sostenibilidad y continuidad de los beneficios obtenidos.

El desarrollo de esta dinámica, implica establecer conjuntamente con los socios mecanismos que garanticen este proceso mediante acciones orientadas, entre otras, a visibilizar las acciones establecidas, priorizarlas, determinar estado de avance, definir socio encargado/responsable, valorar capacidades de continuar, definir claramente metodología y cronograma para el traspaso, presupuesto asignado para este proceso y fecha final, identificando los puntos claves de cara a posibles adaptaciones o réplicas.

Al corto plazo, se recomienda a su vez, la elaboración y priorización de planes/estrategias continuas de acciones costeadas (con principal énfasis en las estrategias de formación y seguimiento; personal institucional y comunitario; implementación servicios amigables para adolescentes en diferentes modalidades) para la oportuna movilización de recursos que garanticen la sostenibilidad y continuidad de los beneficios obtenidos.

**RECOMENDACIÓN 5 (R5).** Sería necesario mejorar los procesos de coordinación interagencial, incorporando verdaderos procesos de programación conjunta (no sólo programas conjuntos) que refuercen el papel y la coordinación de las agencias frente a las diferentes entidades socias, así como el impacto de las intervenciones a partir de acciones complementarias e integrales, aprovechando el propio aprendizaje de UNFPA desde el ámbito administrativo y del trabajo con UNICEF.

→ **Nivel de prioridad:** 2

→ **Destinatario:** UNFPA Panamá – SNU Panamá

→ **Origen:** C5

---

#### *Implicaciones operacionales*

Aunque los procesos de coordinación están muy condicionados a las voluntades y a la coyuntura, de cara a los procesos de programación conjunta, sería muy interesante que éstos se incorporen la agenda de

cada agencia del SNU, de cara a provocar esos procesos de coordinación y programación, en ámbitos de intervención concreta, es decir, en una o dos prioridades de trabajo, donde las estrategias de trabajo y abordaje con las entidades socias sean únicas.

El trabajo en Programas Conjuntos hace necesario que se establezca una entidad líder ejecutora (no sólo financieramente, si no también operativamente), que coordine los esfuerzos de otras agencias del SNU a partir de:

- Mandato.
- *Expertise*
- Valores agregados.
- Posicionamiento en el terreno, en la temática y ante las entidades socias locales.

También hace necesario que se realice Programación Conjunta, y que se incluya en los Planes Anuales de cada entidad.

Otros aspectos a considerar, más operativos, estarían relacionados con la ubicación del personal, la periodicidad de las reuniones de seguimiento y la elaboración de informes de seguimiento del Programa Conjunto, independientemente de los realizados por cada agencia.

**RECOMENDACIÓN 6 (R6).** Fijar una estrategia de movilización de recursos que profundice más allá del Plan de Comunicación con el que se cuenta actualmente, y que implique al todo el equipo de UNFPA Panamá y fije las prioridades temáticas sobre las que se trabajará dicha movilización de recursos.

- **Nivel de prioridad:** 1
  - **Destinatario:** UNFPA Panamá
  - **Origen:** C1
- 

#### *Implicaciones operacionales*

A partir del proceso de movilización de recursos en el ámbito privado iniciado en este 2º Programa País, se hace necesario profundizar en las estrategias de movilización de recursos que incluyan tanto ámbito público como privado, nacional como internacional.

Como punto de partida, se recomienda fijar las líneas o productos específicos sobre los que se pretende trabajar. En el caso de los financiadores privados, habría que pensar en aquellas líneas que sean más comercializables y tengan una mejor acogida de la población en general, como puede ser la salud materna, la prevención de embarazos no deseados.

En el ámbito internacional habría que buscar alianzas con otros actores internacionales (europeos, principalmente) para la realización de programas innovadores que entren dentro de la estrategia 2020 de la UE, como puede ser la educación sexual o el trabajo con jóvenes o en derechos.

## 7.2 Nivel programático

**RECOMENDACIÓN 7 (R7).** Se considera necesario continuar con el fortalecimiento institucional del INAMU en la reglamentación de la Ley 82, y en la mejora de sus capacidades de incidencia política.

- **Nivel de prioridad:** 1
  - **Destinatario:** UNFPA Panamá
  - **Origen:** C2
- 

#### *Implicaciones operacionales*

En este sentido, y tomando en cuenta la reducción presupuestaria, se considera que el rol de UNFPA se podría centrar en la facilitación de espacios y la promoción de la coordinación entre los diversos actores involucrados en la problemática de la violencia. Asimismo, es importante seguir apoyando al Instituto en lo relativo a los compromisos internacionales suscritos por Panamá, por ejemplo el próximo informe país de la CEDAW en el 2015.

En el marco de la coordinación interagencial, UNFPA debería continuar brindando su apoyo y expertise acumulado en género y violencia contra las mujeres. Sería interesante posibilitar la creación de acuerdos y/o alianzas con los proyectos/programas de aquellas agencias que estén trabajando estos temas.

Tomando en consideración que ONU Mujeres no cuenta con una oficina país, UNFPA se mantiene como agencia líder en materia de equidad de género. De cara a la reglamentación de la Ley 82, sería interesante rescatar buenas prácticas sobre el tema a nivel regional, así como fomentar la Cooperación Sur-Sur.

**RECOMENDACIÓN 8 (R8).** Dentro del trabajo realizado en el componente de educación sexual, deben mejorarse los procesos de trabajo de pares con adolescentes y jóvenes, es básico el apoyarse en entidades de juventud, entidades de jóvenes, así como incorporar dentro de los grados relacionados con la salud y la educación aspectos que se trabajan en la formación postgrado, como interculturalidad, educación sexual y derechos.

→ **Nivel de prioridad:** 3

→ **Destinatario:** UNFPA Panamá - SSR

→ **Origen:** C6

---

#### *Implicaciones operacionales*

- Es clave trabajar con entidades de juventud, y en menor medida con aquellas que trabajan con jóvenes, que permitan dar cobertura al relevo continuo que se produce en el trabajo con ese colectivo, de manera que la sostenibilidad esté más sustentada, así como que la información que se transmita sea lo más fiel a la realidad, sobretodo en el ámbito de la planificación familiar desde lo público.

Es importante profundizar en los procesos de innovación, acercarse más al trabajo con entidades de jóvenes, con especial atención al ámbito de la mujer joven.

Es importante aprovechar las nuevas tecnologías, tal y como se ha iniciado con la Universidad Tecnológica para el desarrollo de la app del rotafolio, para profundizar en la comunicación e información con jóvenes (*twitter* para campañas concretas, *whatsapp* para dar información,...), pero también innovar en dar respuesta a nuevos fenómenos relacionados con las redes sociales, como el *bullying*, que en muchos casos está relacionado con ámbitos relacionados con la orientación y diversidad sexual.

- Sería necesario impulsar acciones de incidencia que permitan incorporar gradualmente en las políticas públicas, tanto educativas como sanitarias, las lecciones aprendidas en la aplicación del enfoque intercultural, y su incorporación desde las estructuras académicas de formación existentes al alumnado, futuro personal en salud y educación. Un ámbito de interés podría ser la incorporación, en los estudios relacionados con la salud y la educación en Grado universitario de asignaturas relacionadas con la interculturalidad o la educación sexual/planificación familiar, no dejando la totalidad del ámbito universitario a la formación post-grado, más limitada en alcance de población objeto y más costosa.

**RECOMENDACIÓN 9 (R9).** Se considera necesario establecer, con el liderazgo de las autoridades del Ministerio de Salud, el diseño de una estrategia nacional multiseccional de respuesta, sostenibilidad y réplica del programa de SSR con énfasis en Reducción de Muertes Maternas en Pueblos Indígenas a partir de la experiencia sistematizada en Comarca Ngäble Buglé que permita su ampliación a nuevas comunidades dentro del mismo territorio, así como el trabajo en otras Comarcas.

→ **Nivel de prioridad:** 1

→ **Destinatario:** UNFPA Panamá - MINSA

→ **Origen:** C7

---

#### *Implicaciones operacionales*

UNFPA Panamá, en su rol de agencia del SNU en un país de renta media-alta, debe continuar su trabajo en el ámbito de SSR con Pueblos Indígenas pero desde un enfoque de abogacía y gestión del conocimiento. Ante la apertura de las nuevas autoridades de salud del Gobierno de Panamá se deberían reimpulsar acciones hacia el desarrollo de una nueva estrategia nacional multisectorial, con base en evidencia, para reducir las muertes maternas, principalmente en comarcas indígenas priorizadas tomando como base el trabajo y experiencia de UNFPA en la comarca de Ngäbe Bugle que enmarquen, orienten, repliquen y promuevan la respuesta y sostenibilidad de acciones hacia otras comarcas y comunidades donde la problemática siendo importante. Se recomienda a su vez que dentro del apoyo y asesoría a brindar por UNFPA al desarrollo de estas estrategias, contemplen su costeo estimado así como el desarrollo de indicadores específicos, sensibles, alcanzables y medibles que permitan evidenciar los logros obtenidos y orientada a resultados así como apoyar al MINSa en el desarrollo de un marco y herramientas para su evaluación.

Para el caso de la Comarca de Ngäbe Buglé se recomienda:

1. Temporalizar y priorizar la estrategia de salida a seguir de manera que se produzca un traspaso de la gestión de los proyectos de manera paulatina y ordenada. Costear las acciones que han sido priorizadas junto con los socios para una oportuna movilización y traspaso de recursos (técnicos y financieros) que garanticen continuidad de acciones una vez retirado el apoyo financiero de UNFPA.
2. Bajo el liderazgo del MINSa nacional y regional/comarcal, apoyar el desarrollo de una estrategia operativa multisectorial conjunta en la comarca con los socios implicados, su costeo, tomando como base la experiencia acumulada en la comarca para continuar las acciones y ampliar la cobertura a nuevas comunidades dentro de la comarca. Asimismo apoyar al MINSa regional en el diseño de herramientas que permitan medir los logros obtenidos a través de la misma.

En el caso de otras comarcas de Pueblos Indígenas se recomienda donde las tasas de muertes maternas siguen siendo elevadas (Embera, Kuna Yala):

1. Bajo el liderazgo MINSa Nacional y dentro del marco de una estrategia nacional de RMM, apoyar a las autoridades gubernamentales nacionales/regionales en el desarrollo de un diagnóstico actualizado de la situación de las muertes maternas en las otras comarcas indígenas del país, mapeo de actores y socios involucrados que permita desarrollar una estrategia multisectorial costeada de RMM y priorizada con base en la evidencia, junto a una oportuna estrategia de movilización de recursos para extender la estrategia de la comarca de NB hacia las comarcas priorizadas y orientada a resultados
2. A partir del diagnóstico, y con el conocimiento adquirido en el trabajo en Ngäbe Buglé, realizar un contraste de factibilidad sobre los ámbitos propios de desarrollo, como alineación socio-política, armonización sociocultural, incidencia transversal de género y medioambiente.
3. Adaptar, junto al MINSa, los conocimientos y estrategias sistematizadas en la Comarca Ngäbe Buglé a las características específicas de funcionamiento y organización de las otras comarcas.
4. Acompañar el liderazgo del MINSa, y a otras entidades socias, en las diferentes fases de los procesos a desarrollar.

## LISTA DE TABLAS

	Pág.
<b>Tabla 1:</b> Organización del Proceso de Evaluación	25
<b>Tabla 2:</b> Correspondencia entre Criterios y Preguntas de evaluación.	27
<b>Tabla 3.</b> Situación de los ODM de Panamá. 4º Informe a Septiembre 2014	33
<b>Tabla 4.</b> Productos del 2º Programa País UNFPA Panamá 2012-2015	38
<b>Tabla 5.</b> Lógica de Intervención 2º Programa País UNFPA Panamá 2012-2015	39
<b>Tabla 6.</b> Distribución de gastos y presupuestos del 2º Programa País UNFPA Panamá en el periodo 2012-2014	41
<b>Tabla 7.</b> Comparativa de precios - insumos SSR	48
<b>Tabla 8.</b> Distribución de Producto del Programa País según Analista de UNFPA Panamá	57
<b>Tabla 9.</b> Programas Conjuntos ejecutados por UNFPA Panamá	67

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Proceso de Evaluación	25
<b>Figura 2:</b> Criterios de Evaluación	26
<b>Figura 3.</b> Resumen de entrevistas y grupos focales realizados.	29
<b>Figura 4.</b> Ayuda oficial al Desarrollo neta recibida por Panamá en relación a su ingreso nacional bruto (INB)	34
<b>Figura 5.</b> Gastos por Componente	40
<b>Figura 6.</b> Línea del tiempo en el diseño y seguimiento del 2º Programa País UNFPA Panamá	42
<b>Figura 7.</b> Sistema de Ejecución de Gasto de UNFPA Panamá	61

## LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Términos de Referencia.

Anexo 2. Listado de personas entrevistadas

Anexo 3. Listado de grupos focales realizados

Anexo 4. Listado de documentos analizados

Anexo 5. Matriz de Evaluación

Anexo 6. Organigrama UNFPA Panamá

Anexo 7. Análisis y comentarios sobre proyección del Programa País

Anexo 8. Fotografías de Evaluación

Anexo 9. Avance de las recomendaciones realizadas por la CEDAW

Anexo 10. Referencia de los principales estudios y materiales elaborados





**Términos de Referencia**  
**Evaluación del Segundo Programa de País para**  
**UNFPA Panamá 2012-2015**

**Junio de 2014**

**TÍTULO DE LA EVALUACIÓN**  
**Evaluación del Segundo Programa de País del UNFPA Panamá 2012-2015**



**PERIODO EVALUADO: 2012 – 2014**

**FECHA DE LA EVALUACIÓN**  
**Inicio: 01 de Junio de 2014**  
**Culminación: 30 de Noviembre de 2014**

**ÍNDICE**

1. Introducción
2. Antecedentes y contexto
3. Objetivos y alcance de la evaluación
4. Criterios y preguntas de evaluación
5. Metodología y enfoque de la evaluación
6. Proceso de evaluación
7. Productos esperados
8. Plan de trabajo
9. Composición del equipo de evaluación
10. Gestión y conducción de la evaluación
11. Audiencia de la evaluación
12. Bibliografía y recursos
13. Anexos

**ANEXO 1: Bibliografía y fuentes de la Evaluación**

**ANEXO 2: Código de conducta de evaluación del UNEG**

**ANEXO 3: Listado de proyectos del ATLAS para el período de evaluación**

**ANEXO 4: Listado de socios implementadores y coordinadores de proyectos  
(2012 - 2015)**

**ANEXO 5: Modelo de matriz de evaluación**

**ANEXO 6: Estructura de Informes: Informe Inicial (Diseño de la Evaluación) e Informe  
Final**

**ANEXO 7: Evaluación de la calidad de la evaluación**

**ANEXO 8: Formato de respuesta gerencial**

**ANEXO 9: Marco revisado de resultados - Plan Estratégico de UNFPA 2008 – 2013**

**ANEXO 10: Marco de resultados y recursos del CPAP 2012 – 2015**

**1. INTRODUCCIÓN**

El UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, es una agencia de cooperación internacional que contribuye en los países a que cada embarazo sea deseado, cada parto sea sin riesgos y cada persona joven alcance su pleno desarrollo. Su principal objetivo es lograr el acceso universal a la salud sexual y la salud reproductiva, hacer efectivos los derechos reproductivos y reducir la mortalidad materna a fin de acelerar los avances en el programa de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, (CIPD). Las mujeres, los y las adolescentes y jóvenes son los principales beneficiarios de la labor del UNFPA, además, el respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad entre los géneros y la dinámica demográfica son los principios fundamentales que sustentan toda la labor del Fondo.

El Primer Programa de País del UNFPA en Panamá abarcó el período 2007 – 2011. El Segundo Ciclo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Panamá y el UNFPA se extiende desde 2012 hasta 2015, y se vincula directamente con el Marco de Cooperación para el Desarrollo entre Naciones Unidas y el Gobierno de Panamá 2012 – 2015, conocido como UNDAF, por sus siglas en inglés, instrumento aprobado el 2 de septiembre de 2011 por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía y Finanzas. Es importante destacar que ambos documentos, tanto el Programa de País, como el UNDAF se formularon tomando como base las prioridades nacionales de Panamá.

El Fondo de Población realizará la evaluación externa de su Programa de País en Panamá correspondiente al período 2012 – 2015, en el penúltimo año de la ejecución de su segundo ciclo programático, en línea con la Política de Evaluación del UNFPA de rendición de cuentas y con los estándares de calidad requeridos. Este proceso de evaluación permitirá determinar en qué medida se han logrado los productos (outputs) y se ha contribuido a lograr los resultados (outcomes), así como identificar retos, lecciones aprendidas, buenas prácticas, el valor agregado del UNFPA como socio estratégico en el desarrollo del país, así como determinar las recomendaciones para definir las áreas potenciales de colaboración y estrategias a considerar en el próximo ciclo programático de la Oficina del UNFPA en Panamá correspondiente al período 2016 – 2020.

La evaluación final del Programa de País de Panamá 2012-2015, se desarrollará en cinco fases: 1) Preparación, 2) Diseño 3) Trabajo de campo 4) Reporte y 5) Diseminación, respuesta gerencial y seguimiento, que permitirán operacionalizar todo el proceso evaluativo y obtener como producto principal el **“Informe Final de la Evaluación del Programa de País 2012-2015”**.

La evaluación se desarrollará siguiendo la metodología elaborada por la Oficina de Evaluación (<http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/Methodology>) de UNFPA, bajo las Normas y Estándares definidos por el Grupo de Evaluación del Sistema de las Naciones Unidas que permitirá construir una evaluación objetiva y con altos estándares de calidad.

El Informe final de la evaluación se espera sea de utilidad e interés para el Gobierno Nacional, los socios implementadores nacionales, los socios estratégicos, los beneficiarios de las intervenciones de UNFPA en Panamá, la Oficina de País del UNFPA en Panamá, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (LACRO), así como para otras oficinas de país y la Sede del UNFPA.

## 2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

### Contexto nacional

En relación al contexto en que se desarrolló el CPAP podemos destacar que en este último quinquenio Panamá ha mantenido un crecimiento económico por arriba del 8% y un producto nacional bruto per cápita entre los más altos de la región. No obstante, contrasta con el hecho de que Panamá está señalado como uno de los países más inequitativos y desiguales de Latinoamérica, al ocupar el segundo lugar en la región en lo que respecta a desigualdad de ingresos y donde cerca de un tercio de la población aún vive en condiciones de pobreza, teniendo ésta para el 2011 mayor impacto entre la población rural (52.1%) y particularmente indígena (84.1%).

La ENASSER-2009 (Encuesta Nacional de SSR) reporta evidencias claras de las inequidades en el país; el 95.9% de las mujeres embarazadas residentes en áreas urbanas o rurales a nivel nacional asistieron a control prenatal durante su embarazo, mientras que el 18.4% de las residentes en áreas indígenas no asistió. El 88.6% de todos los partos son atendidos por personal calificado, pero entre las indígenas solo el 45.1% recibe atención cualificada durante el parto. La prevalencia de uso de anticonceptivos modernos para las mujeres en edad reproductiva con pareja es del 59.3%, la correspondiente a mujeres indígenas es de sólo el 19.1%. Además, la tasa de mortalidad materna en la Comarca Ngäbe-Buglé es cinco veces mayor que el promedio nacional (298 muertes por 100,000 nacidos vivos vs. 60/100,000).

([http://www.onu.org.pa/media/documentos/odm\\_panama\\_3er\\_informe.pdf](http://www.onu.org.pa/media/documentos/odm_panama_3er_informe.pdf))

Por otra parte la población adolescente y joven es uno de los sectores de mayor riesgo en salud sexual y reproductiva. Una limitada y desigual estructura de oportunidades, y la ausencia de educación integral en sexualidad desde el sistema educativo formal los expone a adquirir una infección de transmisión sexual y a embarazos tempranos, de tal manera que en Panamá 1 de 5 mujeres embarazadas es una adolescente, tendencia que no ha disminuido en los últimos 10 años. Sobre la epidemia del VIH/sida las estadísticas del MINSa evidencian que las personas con sida entre 10 y 29 años corresponden a casi el 23% del total. El grupo etario entre 15 y 24 años es el que se está infectando más rápidamente y solamente el 11.5% de la población de 15-49 años se realizó la prueba de VIH en los últimos 12 meses.

Según datos del Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal, en el 2009 los delitos aumentaron un 78% (acumulado, con respecto a 2004). Ante esta creciente ola de violencia e inseguridad, la violencia contra la mujer también se ha incrementado. La violencia también afecta desproporcionadamente a los jóvenes, en particular a los afrodescendientes. Además, cabe destacar que 1 de 6 jóvenes afrodescendientes se encuentre en condición de exclusión social, reportando que ni trabajan ni estudian.

## El programa de UNFPA en Panamá

La formulación del Programa de País y del Plan de Acción del Programa de País (CPAP) 2012 – 2015 han tenido como referentes principales la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2010-2014; los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus informes de avance; y las recomendaciones de los principales órganos de tratado suscritos por el Estado panameño. El CPAP desarrolla los contenidos del Programa de País 2012-2015 y fue aprobado por la Junta Ejecutiva del UNFPA en su primer período ordinario de sesiones de 2012.

En la Revisión de Medio Término del Plan Estratégico Global del UNFPA realizada en el 2011 fueron ajustados sus resultados (outcomes) y productos (outputs). Igualmente, con el fin de mejorar el enfoque estratégico de la organización, se integraron las tres áreas temáticas históricamente trabajadas por el UNFPA (Salud Sexual y Reproductiva, Población y Desarrollo e Igualdad de Género) para concentrarse en un solo objetivo global: el acceso universal a servicios de Salud Sexual y Reproductiva (incluyendo Planificación Familiar), promoción de los derechos reproductivos, reducción de la mortalidad materna y el progreso acelerado de la Agenda de CIPD y OMD 5 (Metas A y B).

El Plan de Acción del Programa de País de Panamá fue alineado en términos programáticos con la nueva visión estratégica del Plan Estratégico del UNFPA (Strategic Plan) para el período 2008 – 2013, con miras al fortalecimiento de la gestión basada en resultados, la rendición de cuentas, el fortalecimiento de alianzas, y la contribución a la implementación del Plan de Acción de la CIPD.

La alineación de los productos del CPAP de Panamá 2012 – 2015 con los resultados del Plan Estratégico fue de la siguiente manera:

### **CUADRO No.1: Alineación de productos del CPAP Panamá con los resultados del Plan Estratégico de UNFPA**

<b>Resultados de la Revisión de medio término del Plan Estratégico Global del UNFPA revisado 2008 – 2013</b> (Ver matriz anexo 7 )	<b>Productos del Programa de País del UNFPA Panamá 2012 – 2015</b> (Ver matriz anexo 8 )
<b>Resultado 2 (U2)</b> Acceso a servicios de salud materna y neonatal	<b>Producto 1 (U201)</b>

<b>Resultado 5 (U5)</b> Igualdad de Género y Derechos Reproductivos	<b>Producto 3 (U503)</b>
	<b>Producto 4 (U504)</b>
<b>Resultado 6 (U6)</b> Educación sexual para jóvenes y adolescentes	<b>Producto 2 (U602)</b>
<b>Resultados (U7)</b> Recolección, análisis y difusión de datos	<b>Producto 5 (U705)</b> <b>Producto 6 (U706)</b>

Durante el período de referencia (2012 – 2015) las principales contrapartes del UNFPA Panamá han sido los organismos gubernamentales, pero también se establecieron alianzas con otras organizaciones del Sistema de Naciones Unidas (SNU), gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y academia, entre otros. Las principales contrapartes gubernamentales fueron: el Ministerio de Salud, Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, Universidad de Panamá, UNACHI, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Instituto Nacional de la Mujer. De las ONGs podemos mencionar a PRODESO, Fundación Barú, La Virgen del Camino entre otras.

Es importante destacar que el UNFPA en Panamá, en su interés de movilizar recursos, está intentando hacer alianzas con el sector privado, en este sentido se ha avanzado importantes actividades con organizaciones como Philips, Fundación BAGOSO, DELL, Fondo Unido por Panamá, Telefónica y Fundación Morgan y Morgan.

Se han desarrollado dos programas conjuntos, impulsados por agencias del SNU (UNFPA, OPS/OMS, PNUD) e instituciones como el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y el MINSA, como entes rectoras en materia de género y salud. Se dieron intervenciones a nivel local, de diversos actores de OGs y ONGs.

### 3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

#### 3.1 Objetivo General

Realizar una evaluación del Programa de País de Panamá 2012-2015 que contribuya a: (i) rendir cuentas al UNFPA y a sus socios sobre la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la implementación del Programa de País durante el período comprendido entre enero de 2012 y Septiembre de 2014, (ii) ampliar las bases y documentación de evidencias que orienten y sustenten el diseño del próximo ciclo de programación 2016-2019.

### 3.2 Objetivos Específicos

1. Valorar la pertinencia del Programa, tanto en lo que se refiere a sus resultados esperados, como a las estrategias de intervención definidas para su implementación así como la capacidad de respuesta de UNFPA Panamá a las necesidades nacionales relacionadas con su mandato. Determinar el logro de los resultados previstos en los documentos de programación del UNFPA (eficacia) en relación a los productos (outputs) definidos en el marco de resultados del programa de país y la contribución a los resultados. Valorar si se han implementado mecanismos para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones, utilizando de forma óptima los recursos e insumos disponibles (eficiencia).
2. Valorar el posicionamiento de UNFPA en el contexto nacional, y evidenciar el valor agregado de la Oficina de País en los resultados obtenidos.
3. Presentar hallazgos clave, lecciones aprendidas e identificar buenas prácticas; formular conclusiones y recomendaciones que puedan servir para la elaboración del siguiente ciclo de Programa 2016-2019.

### 3.3 Alcance

La evaluación abarcará todas las actividades planificadas y/o implementadas durante el período comprendido entre enero 2012 y Septiembre de 2014. A nivel geográfico, la evaluación cubrirá el ámbito nacional y/o en las regiones donde se implementan las actividades relacionadas con el Programa de País, incluyendo el trabajo realizado en los Programas Conjuntos y por la Oficina de Campo del UNFPA en San Félix. Esta evaluación cubre el apoyo de UNFPA, financiada tanto con recursos propios como con recursos complementarios provenientes de otras fuentes. Además de la evaluación de los efectos previstos del programa, la evaluación tiene como objetivo identificar los posibles efectos no deseados.

## 4. CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

### 4.1 Criterios

El Análisis de la Evaluación Final del Programa de País, se realizará aplicando dos componentes: i) Análisis programático (productos y resultados) y ii) Posicionamiento estratégico del UNFPA Panamá.

De acuerdo con la metodología para las Evaluaciones de Programa País (EPP) establecida en el Manual: Cómo diseñar y conducir una evaluación de programa de país en UNFPA<sup>17</sup> la evaluación está basada en una serie de preguntas que cubren los siguientes criterios de evaluación:

#### **4.1.1 Análisis de las áreas programáticas**

Se evaluará de acuerdo a 4 criterios:

**Pertinencia:** Medida en que los resultados esperados y las estrategias de implementación son congruentes con las prioridades del contexto económico, político y social del país, las necesidades de la población y los compromisos que emanan de las agendas de desarrollo nacionales e internacionales, en particular el Plan de Acción de la CIPD y sus revisiones quinquenales y los ODMs. Incluye además, la evaluación de la capacidad de la oficina de País para responder a requerimientos específicos de las contrapartes que respondan a cambios en las necesidades y prioridades motivadas por situaciones no previstas durante el ciclo de programación.

**Eficiencia:** Medida en que los productos del Programa de País han sido logrados con la cantidad apropiada de recursos/insumos (fondos, personal, consultores, experticia, tiempo, costos administrativos, viajes, equipos, entre otros). Se procura identificar como los recursos han sido utilizados y como han aportado a la cadena de resultados.

El análisis de la eficiencia mide la “productividad” de las intervenciones programáticas. Se centra en la relación entre la cantidad apropiada de recursos/insumos y los productos y resultados obtenidos.

**Eficacia:** Medida en que se han alcanzado los productos (outputs) identificados en el Marco de Resultados de Desarrollo del Programa de País y grado en que éstos han contribuido al logro de los resultados (outcomes) del Plan estratégico de UNFPA.

**Sostenibilidad:** Medida en que se han implementado estrategias y mecanismos para asegurar que los resultados de las intervenciones se mantengan una vez concluido el Programa de País, con énfasis en las estrategias de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades nacionales.

#### **4.1.2 Análisis del posicionamiento estratégico**

Se evaluará de acuerdo a dos criterios:

**Coordinación con el UNCT:** Medida en que UNFPA ha sido un miembro activo y ha contribuido con los mecanismos de coordinación existentes en el Equipo de País de Naciones Unidas (UNCT)

**Valor agregado:** Medida en que el Programa de País de UNFPA y el accionar del UNFPA en el país añade valor para el logro de los resultados en relación a otros actores (gobierno, sociedad civil, y otras agencias del SNU) en base a ventajas comparativas.

<sup>17</sup> Handbook How to design and conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA. Evaluation Office, New York, October 2013. <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/Methodology>



## 4.2 Preguntas de Evaluación

Estas preguntas guían a los evaluadores sobre cuáles son los puntos clave de la evaluación, definiendo por tanto todo el proceso de recolección de datos (fuentes y métodos de levantamiento de la información) y orientando los análisis en profundidad, para responderlas. Las mismas son la principal entrada a la matriz de evaluación que resultará del proceso de evaluación, y sus respuestas constituirán los hallazgos de la evaluación que permitirán plasmar las conclusiones y sustentar las recomendaciones.

En el siguiente cuadro, se presenta las preguntas de la evaluación correspondientes a los dos componentes mencionados (análisis programático y el posicionamiento estratégico) a ser evaluados. El equipo evaluador revisará y ajustará las preguntas de evaluación en la fase de diseño de la evaluación (informe de diseño).

**CUADRO No.2: Criterios y preguntas de la Evaluación**

<b>Componente 1: Análisis de las áreas programáticas</b>	
<b>Criterios</b>	<b>Preguntas</b>
<b>Pertinencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿En qué medida los resultados esperados y las estrategias de implementación responden a las prioridades del país, las necesidades de los grupos más vulnerables y agendas internacionales y/o regionales, en particular la CIPD y los ODMs?</li> <li>▪ ¿En qué medida la Oficina de UNFPA ha tenido capacidad para responder a los cambios en los contextos del desarrollo nacional?</li> </ul>
<b>Eficacia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿En qué medida se han logrado los productos (outputs) esperados del Programa de País y se ha contribuido a los resultados (outcomes)?</li> <li>▪ ¿Cuáles han sido los principales factores -internos o externos respecto al Programa de País- facilitadores u obstaculizadores asociados con el logro o no de los productos y resultados?</li> <li>▪ ¿En qué medida la ejecución del Programa de País se mantuvo orientada hacia el logro de sus productos y resultados?</li> </ul>
<b>Eficiencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿En qué medida se han planeado y utilizado apropiadamente los recursos técnicos, humanos y financieros para lograr los productos y resultados esperados?</li> <li>▪ ¿En qué medida los mecanismos de gestión han facilitado u obstaculizado el logro o no de los resultados del Programa de País?</li> </ul>
<b>Sostenibilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿En qué medida se han incorporado en la formulación y la implementación del Programa de País estrategias y/o mecanismos para asegurar la apropiación por las contrapartes y el desarrollo de capacidades, de modo que los resultados sean sostenibles en el tiempo?</li> <li>▪ ¿En qué medida se han fortalecido las capacidades de las contrapartes para integrar los productos en los programas vigentes de las instituciones?</li> </ul>

## Componente 2: Análisis del posicionamiento estratégico del UNFPA

Criterios	Preguntas
<b>Coordinación del Equipo País</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En qué medida UNFPA ha contribuido al funcionamiento de los mecanismos de coordinación con otras agencias del SNU?</li> </ul>
<b>Valor agregado de UNFPA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuáles son las principales ventajas comparativas del accionar de UNFPA en el país, específicamente en relación con otras agencias del SNU?</li> </ul>

## 5. METODOLOGÍA Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del Programa País se conducirá de acuerdo a las Normas y Estándares, las directrices éticas y el Código de Conducta definidas por el Grupo de Evaluación del Sistema de las Naciones Unidas<sup>18</sup>. En línea con estos documentos y tomando como referencia los lineamientos y procedimientos establecidos en el Manual de Evaluación del UNFPA<sup>19</sup>, el equipo evaluador construirá un diseño metodológico para responder a las preguntas de la evaluación que será presentado al Grupo de Referencia de la Evaluación para ser validado y aprobado por el gerente de la evaluación (informe de diseño).

### 5.1 Participación de las partes interesadas:

La evaluación adoptará un enfoque inclusivo, con la participación de una amplia gama de asociados e interesados. El equipo de evaluación seleccionará una muestra a partir del mapeo de los actores o contrapartes con el fin de identificar tanto a los socios directos e indirectos del UNFPA (es decir, los socios que no trabajan directamente con el UNFPA y sin embargo, juegan un papel clave en un resultado relevante o área temática en el contexto nacional). Estas partes interesadas pueden incluir a representantes del gobierno, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, otras agencias de Naciones Unidas y los beneficiarios del programa.

### 5.2 Recolección de la información:

Considerando que esta evaluación está focalizada en la rendición de cuentas, el aprendizaje institucional y la sistematización de evidencias, hallazgos y recomendaciones para el diseño del siguiente ciclo programático de País, y dados los tiempos y el presupuesto disponible, este ejercicio de evaluación utilizará principalmente los siguientes métodos de recolección de información:

- **Revisión documental:** Revisión y análisis de documentos relacionados con las políticas y estrategias corporativas del UNFPA, la planificación, monitoreo, reporte y evaluación de País durante el período 2012-2015.

<sup>18</sup> United Nations Evaluation Group, UNEG.

<sup>19</sup> Handbook. How to design and conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA. Evaluation Office. New York, October 2013. <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/Methodology>

- **Entrevistas individuales:** Se ha previsto efectuar entrevistas con socios implementadores y estratégicos, sociedad civil y funcionarios de UNFPA y beneficiarios (si corresponde).
- **Grupos focales:** Discusiones grupales con el personal UNFPA Panamá y/o socios implementadores y estratégicos, en conjunto o por separado y beneficiarios (si corresponde).

### 5.3 Mecanismos de validación de la información

El Equipo de Evaluación deberá utilizar diferentes métodos para asegurar la confiabilidad, consistencia y validez de los datos recogidos y los hallazgos. Además de la triangulación<sup>20</sup> sistemática de fuentes de datos y de los métodos e instrumentos de recolección de datos, la validación de los datos se buscará a través de intercambios regulares con los oficiales de programas de la oficina.

### 5.4 Limitaciones y estrategias de mitigación

El equipo evaluador deberá señalar las posibles limitaciones a la evaluación y sugerir/utilizar estrategias de mitigación pertinentes en el informe de diseño.

### 5.5 Enfoque de género y derechos humanos e interculturales

Se deberá asegurar el empleo de los enfoques de género y derechos humanos e interculturales para el análisis de la información.

## 6. EL PROCESO DE EVALUACIÓN

La evaluación final del Programa de País se desarrolla en cinco fases, cuyas tareas principales se listan a continuación:

**CUADRO No.3: Fases y actividades de la Evaluación**

Fase	Principales actividades
Fase preparatoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de los términos de referencia en consulta con la Oficina Regional de Monitoreo y Asesor de Evaluación</li> <li>• Aprobación de los TdR por la Oficina de Evaluación;</li> <li>• Formación del Grupo de Referencia de la Evaluación;</li> <li>• Elaboración de la lista inicial de información y documentación de antecedentes;</li> <li>• Preparación del mapa preliminar de contrapartes</li> <li>• Selección del Equipo Evaluador por parte de la oficina de UNFPA en el país con el aporte de la supervisión regional y el asesor de evaluación</li> <li>• Evaluación de Precalificación de los consultores de la Oficina.</li> <li>• Selección y contratación del equipo de evaluación</li> </ul>
Fase de diseño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de documentación relevante sobre el programa país 2012-2015 a nivel de la oficina país y de la sede</li> </ul>

<sup>20</sup> Realizar comparaciones de la información obtenida a través de cada fuente, método y herramienta de recopilación de información

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar el mapeo final de partes interesadas</li> <li>• Ajuste final de la lista de las preguntas de evaluación establecidas en los TDR</li> <li>• Establecer la estrategia, métodos y herramientas para la recolección y análisis de datos.</li> <li>• Elaborar el Plan de Trabajo, incluyendo funciones, responsabilidades y plazos de ejecución del trabajo de campo</li> </ul> <p>Al final de la fase de diseño el Equipo Evaluador deberá elaborar un informe de diseño de la evaluación de acuerdo al formato establecido por el UNFPA.</p>
<p><b>Trabajo de campo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recolección de datos por parte del equipo evaluador y actualización sistemática de la matriz de evaluación (información orientada a responder la preguntas de la evaluación definidas)</li> <li>• Análisis de los resultados con el objetivo de formular los hallazgos y</li> <li>• recomendaciones preliminares</li> </ul> <p>Al final de la fase de campo el Equipo Evaluador deberá realizar una presentación sobre los resultados preliminares de la evaluación (presentación PPT) para recibir comentarios de la Oficina País a los efectos de validar hallazgos preliminares y testear posibles conclusiones y recomendaciones.</p>
<p><b>Elaboración del informe</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuación de la labor de análisis y preparación del primer borrador del informe de evaluación final.</li> <li>• El equipo de evaluación incorpora las observaciones formuladas por el Grupo de Referencia y consolida el primer borrador del informe de evaluación.</li> <li>• El Equipo de Evaluación prepara un segundo borrador del informe de evaluación final.</li> <li>• El Gerente de la Evaluación lleva a cabo una Evaluación de la Calidad de Evaluación (EQA) del segundo borrador</li> <li>• Se presentan nuevas observaciones del Grupo de Referencia.</li> <li>• El Equipo de Evaluación incorpora las sugerencias y se prepara el informe final de la evaluación.</li> <li>• El Gerente realiza una EQA con aportes del asesor regional de M &amp; E</li> <li>• La Oficina de Evaluación de UNFPA realiza el EQA final.</li> </ul>
<p><b>Diseminación, Respuesta gerencial, seguimiento y diseminación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribuir el informe a las contrapartes nacionales, LACRO y Sede del UNFPA</li> <li>• Preparar la respuesta gerencial incluyendo las respuestas a las recomendaciones de LACRO, la sede y otras contrapartes involucradas</li> <li>• Publicar el Informe, el EQA y la Respuesta Gerencial en la página web de evaluación del UNFPA y de la Oficina País;</li> <li>• Presentar el Informe de Evaluación a la Junta Ejecutiva junto con el Documento de nuevo Programa País (CPD)</li> </ul>

Estas actividades construyen el esquema básico sobre el cual desarrollar el Plan de Trabajo detallado que podrá contener un mayor número de actividades específicas.

## 7. PRODUCTOS ESPERADOS

El equipo de evaluación presentará a la Oficina de País los siguientes productos, utilizando las orientaciones metodológicas y formatos establecidos en el manual de evaluación del UNFPA<sup>21</sup>:

<sup>21</sup> Handbook. How to design and conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA. Evaluation Branch/Division of Oversight Services. New York, April 2012.

- Informe de diseño de evaluación, incluyendo a) mapeo de partes interesadas; b) la matriz de evaluación, incluyendo la lista definitiva de preguntas de la evaluación y sus correspondientes criterios e indicadores; y c) diseño completo de la evaluación y metodología a emplear (como se responderán las preguntas de evaluación), con un plan de trabajo detallado para la fase de campo.
- Presentación (PowerPoint) de hallazgos preliminares del trabajo de campo para discusión interna y con el Grupo de Referencia de la Evaluación (GRE).
- Primer borrador de Informe Final de la Evaluación.
- Segundo borrador de Informe Final de la Evaluación (incorporando comentarios del GRE).
- Presentación PPT para reunión con las principales contrapartes y partes interesadas.
- Informe Final de la Evaluación y presentación (Powerpoint) de resultados en taller con las partes interesadas.

Los productos se entregarán en español, impresos y en formato digital con toda la documentación de respaldo.

La propiedad intelectual de los resultados de la evaluación pertenece exclusivamente al UNFPA.

## 8. PLAN DE TRABAJO

A continuación se presentan las principales actividades y su duración propuestas por UNFPA Panamá al GRE y a la Oficina Regional, que deberán ser desarrolladas a partir de la designación y contratación del Equipo de Evaluación. Las mismas podrán ser ajustadas por el Equipo Evaluador en la fase del diseño y elaboración del *Plan de Trabajo Detallado*, que será revisado y aprobado por el gerente de la evaluación.

**CUADRO No.4: Fases, actividades y duración de la Evaluación**

Fases	Duración	Principales actividades	Responsables
<b>Fase de diseño</b>	10 días	Completar revisión de documentación. Ajustar las preguntas de evaluación. Establecer marco metodológico y estrategia de recolección y análisis de datos. Completar el mapeo de partes interesadas	Preparación: Equipo evaluador
	5 días	Elaborar el plan de trabajo detallado (actividades y tiempos).	Revisión: Grupo de Referencia
	10 días	Elaboración y aprobación del Informe de Diseño de la Evaluación.	Aprobación: Gerente Evaluación

Fases	Duración	Principales actividades	Responsables
<b>Fase de trabajo de campo</b>	30 días	Recolección de datos.	Equipo evaluador
	15 días	Análisis de los resultados con el objetivo de formular los hallazgos y recomendaciones preliminares.	
	1 día	Presentación de reporte sobre los hallazgos y recomendaciones preliminares al cierre del trabajo de campo.	
	5 días	Elaboración de comentarios de la Oficina de UNFPA a la presentación preliminar	Oficina UNFPA, Gerente Evaluación
<b>Fase de elaboración de informes</b>	45 días	Profundización del análisis y elaboración del primer borrador del informe final.	Equipo evaluador
	5 días	Elaboración de comentarios del Grupo de Referencia al primer borrador del informe final	Grupo de Referencia, Oficina UNFPA, Gerente de la Evaluación
	15 días	Incorporación de las sugerencias obtenidas y preparación de un segundo borrador del Informe Final de Evaluación.	Equipo evaluador
	5 días	Realizar una evaluación de la calidad del informe (EQA) del segundo borrador.	Gerente de la Evaluación
	5 días	Revisión del segundo borrador por parte de la oficina de país y las principales contrapartes y partes interesadas	Grupo de Referencia, Gerente Evaluación

Se estima una duración aproximada de 5 meses con la ejecución de algunas actividades en paralelo que se las puede realizar sin comprometer ningún producto parcial de la evaluación.

## 9. COMPOSICIÓN DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN

Para la realización de la evaluación del Programa de País de Panamá se contratará un equipo de consultores, formados por: un/a consultor/a principal quién será el evaluador/a principal y responsable de coordinar el trabajo y asegurar la calidad de los resultados de acuerdo a las normas y estándares establecidos por el Sistema Naciones Unidas y el UNFPA.

El equipo evaluador deberá estar constituido por al menos 3 integrantes, de los cuales, uno será el líder del equipo, con las siguientes características:

### Líder del Equipo

### Responsabilidades:

- Liderar el proceso de análisis y evaluación y guiar a los otros miembros del equipo con el fin de completar el trabajo de conformidad con los términos de referencia y de manera oportuna.
- Monitorear el trabajo de los otros miembros del equipo, asegurando la coherencia de los productos.
- Consolidar las contribuciones de los miembros del equipo en cada una de las fases de la evaluación.
- Asegurar la calidad de todos los productos definidos en estos TDR.

#### **Calificaciones:**

- Maestría y/o Postgrado en ciencias sociales o de cualquier campo relacionado al mandato del UNFPA.
- Por lo menos 5 años de trabajo y experiencia en evaluación y monitoreo de programas y proyectos de desarrollo social y de alivio a la pobreza.
- Experiencia en la conducción de equipos Técnicos.
- Conocimientos sobre enfoque de derechos y enfoque de género, y su incorporación en las metodologías de trabajo.
- Capacidad para liderar equipos técnicos multidisciplinarios.

#### **Especialista en SSR**

##### **Responsabilidades:**

- Apoyar al líder del equipo y proveer asesoría técnica en los temas de salud sexual reproductiva, incluyendo salud materna, planificación familiar y emergencias obstétricas, tomando en cuenta las prioridades nacionales del país y el Plan Estratégico del UNFPA.
- Participar en el proceso de recolección de información y el análisis de la información en las fases de diseño y de campo.
- Será el/la responsable de la elaboración de los aspectos relevantes del informe de la fase de diseño y del informe final, relacionados con los temas de SSR.

##### **Calificaciones:**

- Maestría y/o Postgrado en SSR, salud pública o similar.
- Por lo menos 5 – 7 años de experiencia en el campo de la SSR.
- Experiencia comprobada en evaluación de proyectos y programas de salud.
- Familiarizado con el sistema de salud pública de El Salvador.
- Capacidad para trabajar en equipos multidisciplinarios

#### **Especialista en Población y Desarrollo**

##### **Responsabilidades:**

- Apoyar al líder del equipo y proveer asesoría técnica en los temas Población y Desarrollo, incluyendo información estadística sociodemográfica, dinámicas de población, procesos de reformas legales, desarrollo de capacidades nacionales y locales, así como desarrollo del Sistema Estadístico Nacional, tomando en cuenta las prioridades nacionales del país y el Plan Estratégico del UNFPA.
- Participar en el proceso de recolección de información y el análisis de la información en las fases de diseño y de campo.

- Será el/la responsable de la elaboración de los aspectos relevantes del informe de la fase de diseño y del informe final, relacionado con los temas de Población y Desarrollo.
  - Capacidad para trabajar en equipos técnicos multidisciplinarios.
- Calificaciones:**
- Profesional con grado universitario a nivel de maestría y/o Postgrado en Ciencias Sociales, demografía, administración pública u otros estudios relacionados con Población y Desarrollo.
  - Por lo menos 5 – 7 años de experiencia en el campo del desarrollo, particularmente en el área población.
  - Experiencia comprobada en monitoreo y evaluación de proyectos formulados con metodología de la Gestión Basada en Resultados (GBR)
  - Experiencia comprobada en proyectos y programas de desarrollo o reducción a la pobreza.
  - Familiarizado con el Sistema Estadístico Nacional de El Salvador.
  - Capacidad para trabajar en equipos multidisciplinarios

## Especialista en Género

### Responsabilidades:

- Apoyar al líder del equipo y proveer asesoría técnica en los temas de equidad de género, incluyendo derechos reproductivos de mujeres, jóvenes y adolescentes; y prevención de la violencia basada en género, tomando en cuenta las prioridades naciones del país y el Plan Estratégico del UNFPA.
- Participar en el proceso de recolección de información y el análisis de la información en las fases de diseño y de campo.
- Será el/la responsable de asegurar un enfoque de género en todo el proceso de la evaluación así como de la elaboración de los aspectos relevantes del informe de la fase de diseño y del informe final, relacionados con los temas de igualdad de género y prevención de violencia de género.

### Calificaciones:

- Estudios de Maestría y/o Postgrado en el tema de Género.
- Por lo menos 5 – 7 años de experiencia en el tema de Género y de Violencia Basada en Género, VBG, en El Salvador.
- Experiencia comprobada en evaluación de proyectos y programas en temas del mandato del UNFPA.
- Capacidad para trabajar en equipos técnicos multidisciplinarios.

El trabajo del equipo de evaluación debe apegarse a las normas y estándares establecidos por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, UNEG (por sus siglas en inglés) y deberán conducirse de acuerdo a las “Guías éticas para evaluadores” del SNU y el código de conducta también establecido por el UNEG. El equipo evaluador deberá firmar su aceptación del “Código de Conducta” previo al inicio del proceso de evaluación.

## 9.1 Condiciones de trabajo, honorarios y forma de pago

Las condiciones generales sobre las que se establecerá esta consultoría son:



- Para asegurar la independencia de la evaluación. El/la consultora estará libre de potenciales conflictos de intereses para lo cual firmará la carta de Código de Conducta de Evaluación del UNEG (Ver Anexo 01).
- A través de la propuesta técnica, el/la consultor/a principal debe garantizar el cumplimiento de todos los productos establecidos en los TDRs.
- Los/las consultores no deben haber estado involucrado/a(s) en el diseño, ejecución o asesoría de algún producto y/o actividad del Programa de País 2012-2015, objeto de este ejercicio evaluativo.
- El/la consultor/a principal debe estar en estrecha comunicación vía telefónica, correo electrónico o por Skype con el Grupo de Referencia y Gerente de la Evaluación, quien supervisará directamente el trabajo y coordinará la provisión de orientaciones, información de los documentos requeridos.
- El/la consultor/a principal establecerá contacto vía correo electrónico, videoconferencia y/o presencial con el equipo técnico y programático de la Oficina de País, así como con Socios Implementadores.
- Los productos, documentos y otros materiales que tengan una relación directa con o sean producidos, preparados u obtenidos como consecuencia de la consultoría contratada, son propiedad exclusiva de UNFPA.
- Se estima que el costo total de la consultoría puede variar dentro de un rango de \$ 40,000 a \$ 70,000 (incluidos impuestos y gastos de traslados). El monto definitivo de la consultoría se definirá previo a la firma del contrato. Los pagos se harán contra la entrega de los siguientes productos:

Primer pago (25%)

Aprobación de Informe de Diseño de la Evaluación

Segundo pago (25%)

Aprobación de presentación de hallazgos preliminares del trabajo de campo para discusión interna y con el Grupo de Referencia de la Evaluación (GRE)

Tercer pago (25%)

Aprobación del Primer borrador de Informe Final de la Evaluación

Cuarto pago (25%)

Aprobación de Informe Final de la Evaluación

## 10. GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN

La oficina de país ha designado a un Gerente de la Evaluación, a efecto de asegurar que la evaluación se realice dentro de los parámetros de calidad establecidos en las Normas de Evaluación del UNFPA y convocará a un Grupo de Referencia de la Evaluación, GRE. El Gerente de Evaluación será el encargado de la aprobación del informe final de la evaluación. El

Grupo de Referencia tiene como cometido principal proveer comentarios/insumos en las diferentes etapas de la evaluación.

A continuación, se identifican los roles y responsabilidades de la estructura de gestión establecida para la presente evaluación:

#### CUADRO No.4: Roles y responsabilidades

Actores	Roles y responsabilidades
<b>Gerente de la Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar el lanzamiento de la evaluación: preparación de los TdR, establecimiento del Grupo de Referencia de la Evaluación, preparación de la documentación inicial, incluyendo listas de proyectos en Atlas, y mapeo de contrapartes.</li> <li>• Coordina el Grupo de Referencia</li> <li>• Coordina la selección y contratación de consultores/as.</li> <li>• Supervisa y orienta al equipo de evaluación durante todo el proceso.</li> <li>• Facilitar la relación entre el EE y el GGE, sirviendo como interlocutor entre las dos partes.</li> <li>• Fijar la reunión inicial para la evaluación y proveer al EE con la documentación básica y otros materiales.</li> <li>• Asegurar el control de calidad de los productos que genere el EE a través de todo el proceso de evaluación.</li> <li>• Apoyar al EE con apoyo logístico para la recolección de datos con los socios nacionales, como por ejemplo, coordinar visitas de campo, grupos focales y entrevistas con informantes claves.</li> <li>• Prevenir cualquier situación que pueda comprometer la imparcialidad de los evaluadores.</li> <li>• Provee comentarios/insumos y aprueba el informe inicial (diseño), la presentación ejecutiva de los hallazgos y recomendaciones preliminares, el borrador y la versión final del informe de evaluación</li> <li>• Conduce la valoración de la calidad de la evaluación (Evaluation Quality Assurance, EQA)</li> <li>• Enviar el documento final y el EQA a la oficina de evaluación.</li> <li>• Coordina la preparación de la Respuesta Gerencial, la diseminación del informe y su registro en la base de datos de evaluación del UNFPA.</li> </ul>
<b>Grupo de Referencia de la Evaluación (GRE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provee comentarios/insumos a: los TDR, el Informe de Diseño, la presentación ejecutiva de los hallazgos y recomendaciones preliminares, el borrador y la versión final del informe de evaluación</li> <li>• Participa en el seguimiento a los avances y el aseguramiento de la calidad de la evaluación</li> <li>• Participa en la preparación de la Respuesta Gerencial y el plan de diseminación de los resultados</li> </ul>
<b>Equipo de Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar el diseño de la evaluación (informe de diseño), incluyendo un plan de trabajo detallado</li> <li>• Llevar a cabo el trabajo de campo para compilar y procesar la información</li> <li>• Preparar la presentación de los hallazgos y recomendaciones preliminares, el borrador y la versión final del informe de evaluación, incorporando de ser pertinentes, las sugerencias del Grupo de Referencia de la Evaluación</li> <li>• Mantener informados al/la Gerente de la Evaluación sobre los avances y limitaciones del trabajo</li> <li>•</li> </ul>

Actores	Roles y responsabilidades
<p><b>Oficina Regional de UNFPA (LACRO)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar apoyo al Gerente de la Evaluación de la oficina de país durante cada una de las fases de la evaluación.</li> <li>• Revisar y proveer comentarios a los TDR de la evaluación.</li> <li>• Apoyar al Gerente de la Evaluación en la identificación de potenciales candidatos para la evaluación y revisar la tabla de evaluación antes de ser enviada a la Oficina de Evaluación.</li> <li>• Revisar y proporcionar recomendaciones a los documentos: TDR, el Informe Inicial (diseño de la evaluación), borrador del Informe Final y la respuesta gerencial.</li> <li>• Revisar el borrador del informe final, llenando la tabla de la valoración de la evaluación (EQA) y enviar retroalimentación al gerente.</li> <li>• Apoyar la diseminación de los resultados de la evaluación.</li> </ul>
<p><b>Oficina de Evaluación de UNFPA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar los TDR de la evaluación después de la revisión y comentarios del Oficial Regional de M&amp;E (los comentarios deberán incluirse en el borrador de los TDR que se enviarán a la Oficina de Evaluación).</li> <li>• Precalificación de los CV de los consultores.</li> <li>• Llevar a cabo la EQA final del informe de evaluación.</li> <li>• Publicar el informe final y la EQA en la base de datos de las evaluaciones.</li> </ul>

## 11. AUDIENCIA DE LA EVALUACIÓN

Los usuarios principales de los Resultados de la Evaluación serán la Oficina de País del UNFPA en Panamá, el Gobierno Nacional, los socios implementadores nacionales que ejecutan acciones y proyectos en el marco del Programa de País, los socios estratégicos, los beneficiarios, la Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe (LACRO) y la Sede del UNFPA, otras oficinas de país, así como el Equipo de País de Naciones Unidas en Panamá.

La evaluación aportará información significativa tanto para fortalecer la etapa final de implementación del actual Programa de País, como para el proceso de preparación del nuevo Programa de País 2016-2019.

# ANEXOS

## ANEXO 1

### Bibliografía y fuentes de la Evaluación

A continuación presentamos un listado de documentos a considerar para el Proceso de Evaluación Final que se facilitará a la consultoría para la realización de su trabajo.

- Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UNDAF Panamá 2012-2015.
- Plan estratégico del Fondo de Población para las Naciones Unidas, para el período 2008-2013.
- Revisión de Medio Término del Plan Estratégico del UNFPA 2008-2013.
- Plan Estratégico del UNFPA 2014-2017.
- Documento de Programa de País UNFPA Panamá 2012-2015.
- Planes Anuales de Trabajo de 2012 a 2014.
- Revisión anual de la matriz de seguimiento del CPAP Panamá 2012-2015.
- Revisión de los principales productos generados en la implementación de los proyectos.
- Evaluación final del programa anterior de Panamá, 2007-2011.
- Documentos del Ejercicio de Revisión de Medio Término Conjunta entre UNFPA y UNICEF Panamá.
- Informes de Progreso Estándar (SPR) UNFPA Panamá 2012 – 2013.
- Reportes Técnicos y Financieros Trimestrales de enero de 2012 – junio de 2014.
- Informes sobre el Estudio de Flujo de Recursos en gastos nacionales para Actividades de Población y el VIH/SIDA.
- Handbook: How to design and conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA.
- Ethical code of conduct for evaluation in the United Nations system, UNEG.

No se descarta la utilización de otros documentos de consulta que ayuden a complementar el proceso de Evaluación Final.

## ANEXO 2

### Código de Conducta para la Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas<sup>22</sup>

1. La conducta de los evaluadores en el Sistema de las Naciones Unidas debe ser intachable en todo momento. Cualquier deficiencia en su conducta profesional puede dañar la integridad de la evaluación, y más ampliamente las prácticas de evaluación en la Naciones Unidas o a las mismas Naciones Unidas, además de levantar dudas sobre la calidad y validez de su trabajo de evaluación.

2. El Código de Conducta del UNEG<sup>23</sup> aplica a todo el personal y consultores de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas. Los principios detrás del código de conducta corresponden en su totalidad a los estándares de conducta para el servicio civil internacional al cual todo el personal de NU está obligado. El personal de NU también está sujeto a reglas específicas de cualquier miembro de la UNEG y procedimientos para la obtención de servicios.

---

<sup>22</sup> UNEG Code of Conduct for Evaluation in the UN System. UNEG, March 2008.

<http://www.unevaluation.org/uneqcodeofconduct>

<sup>23</sup> UNEG es el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, una red profesional que reúne las unidades responsables de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas, incluyendo las agencias especializadas, fondos, programas y organizaciones afiliadas.

3. Las provisiones del Código de Conducta del UNEG aplican a todas las fases del proceso de evaluación desde la concepción hasta la conclusión de una evaluación y la disseminación y uso de los resultados de la evaluación.

4. Para promover la confianza en la evaluación en NU, se requiere que todo el personal de NU involucrado en la evaluación y los consultores de evaluación se comprometan por escrito al Código de Conducta para la Evaluación<sup>24</sup>, y más específicamente a las siguientes obligaciones:

### **Independencia**

5. Los evaluadores deberán asegurar que razonamiento independiente es mantenido y que los hallazgos y recomendaciones de la evaluación sean presentados independientemente.

### **Imparcialidad**

6. Los evaluadores deberán operar de una manera imparcial y objetiva además de brindar una presentación balanceada de las fortalezas y debilidades de las políticas, programa, proyecto o unidad organizacional que se evalúa.

### **Conflicto de Interés**

7. Se requiere que los evaluadores informen por escrito de cualquier experiencia pasada, ya sea de ellos mismos o de sus familias inmediatas, que podría dar lugar a un potencial conflicto de interés y lidiar honestamente en la resolución de cualquier conflicto de interés que pudiere surgir. Antes de llevar a cabo el trabajo de evaluación con el Sistema de las Naciones Unidas, cada evaluador deberá completar una forma de declaración de intereses.

### **Honestidad e Integridad**

8. Los evaluadores deberán mostrar honestidad e integridad en su comportamiento, negociar honestamente con los costos, tareas, limitaciones y alcance de posibles resultados de la evaluación mientras presentan fielmente sus procedimientos, información y hallazgos, en adición a resaltar cualquier tipo de limitaciones o dudas de interpretación dentro de la evaluación.

### **Competencia**

9. Los evaluadores deberán representar fielmente su nivel de habilidades y conocimientos y trabajar solo dentro de los límites de su entrenamiento profesional y capacidades en evaluación, negando tareas para las cuales no tienen las habilidades y experiencia requeridas para completarlas satisfactoriamente.

### **Rendición de Cuentas**

10. Los evaluadores son responsables de completar los entregables de evaluación dentro del marco de tiempo y presupuesto previamente acordados, mientras opera de manera costo-efectiva.

### **Obligaciones hacia los participantes**

11. Los evaluadores deberán respetar y proteger los derechos y bienestar de los individuos y sus comunidades, de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otras convenciones de derechos humanos. Los evaluadores deberán respetar las diferencias de cultura, costumbres locales, creencias y prácticas religiosas, interacción personal, roles de género, discapacidades, edad y etnia, utilizando instrumentos de evaluación apropiados al contexto cultural. Los evaluadores deberán asegurar que los participantes sean tratados como agentes autónomos, libres de elegir si participan o no en la evaluación, mientras aseguran que los grupos relativamente débiles estén representados. Los evaluadores deberán estar conscientes y acatar los códigos legales (ya sean internacionales o nacionales) que rigen, por ejemplo, las entrevistas a niños y jóvenes.

### **Confidencialidad**

---

<sup>24</sup> Se requiere que todos los consultores de evaluación firmen el Código al ser contratados.

12. Los evaluadores deberán respetar el derecho de las personas a proveer información confidencialmente y hacer que los participantes estén conscientes del alcance y límites de la confidencialidad, asegurando asimismo que la información sensible no pueda ser trazada a su fuente.

### **Prevención de Daños**

13. Los evaluadores deberán actuar minimizando riesgos y daños y evitando cargas a aquellos que participa en la evaluación, sin comprometer la integridad de los hallazgos de la evaluación.

### **Exactitud, Integridad y Confiabilidad**

14. Los evaluadores tienen la obligación de asegurar que los informes de evaluación y presentaciones sean exactos, íntegros y confiables. Los evaluadores deberán justificar explícitamente juicios, hallazgos y conclusiones y demostrar el fundamento subyacente, para que las contrapartes estén en posición de valorarlos.

### **Transparencia**

15. Los evaluadores deberán comunicar con claridad a las contrapartes el propósito de la evaluación, los criterios aplicados y el uso esperado de los hallazgos. Los evaluadores deberán asegurar que las contrapartes puedan participar en la adaptación de la evaluación y deberán asegurar que toda la documentación esté disponible y sea comprensible para las contrapartes.

### **Omisiones e Irregularidades**

16. Donde los evaluadores encuentren evidencia de cualquier conducta irregular o poco ética, están obligados a reportarla a la autoridad supervisora apropiada.

Acuerdo para cumplir el Código de Conducta para la Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas <sup>25</sup>	
Nombre del Consultor/a:	
Nombre de la Organización Consultora:	
Confirmando que he recibido, comprendido y que acataré el Código de Conducta para la Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas.	
Firmado en: (lugar)	
Fecha:	
Firma:	

<sup>25</sup> A ser firmado por todos los consultores individualmente antes de que el contrato sea emitido.



### ANEXO 3

#### Listado de proyectos del ATLAS para el período de Evaluación

Proyectos/Planes Anuales de Trabajo	Código
Salud Materna, Planificación Familiar y Aseguramiento de Insumos	PAN2U201
Servicios Amigables en Salud Sexual y Reproductiva para Jóvenes y Adolescentes y Prevención del VIH	PAN2U602
Atención en Situaciones Humanitarias	PAN2U706
Educación en Población, Sexualidad y Desarrollo Humano	PAN2U602
Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva ENASSER-2014	PAN2U705
Disponibilidad y uso de Datos Poblacionales	PAN2U705
Prevención de la Violencia contra la Mujer	PAN2U503 PAN2U504
“Alianza por una Vida sin Violencia”	PAN2U504
Ventana de Paz	PAN2U504
Asistencia para la Coordinación del Programa	PAN2A100

### ANEXO 4

#### Listado de socios implementadores y coordinadores de proyectos (2012-2015)

UNACHI
ASMUNG
Virgen del Camino
MINSA CNB
MINSA Chiriquí
MINSA Veraguas
ACUN



<b>PROVERDE</b>
<b>PRODESO</b>
<b>CEMP</b>
<b>APLAFA</b>
<b>MIDES Comarcal</b>
<b>PNB</b>
<b>Fundación Barú</b>
<b>Gobiernos locales</b>
<b>Autoridad Tradicional</b>
<b>COTOBUS</b>
<b>Agencias de Cooperación</b>
<b>Universidad de Panamá</b>
<b>SINAPROC Changuinola</b>
<b>ICGES</b>
<b>Instituto Nacional de Estadística y Censo</b>
<b>CIRH</b>
<b>MINSA Dir. Nacional de Provisión de Servicios</b>
<b>MINSA – Dirección Nacional de Promoción de la Salud</b>
<b>MINSA- Programa Nacional de Sida</b>
<b>MINSA- Programa Nacional de Niñez y Adolescencia</b>
<b>MINSA- Programa Nacional de SSR</b>
<b>Universidad de Panamá, Facultad de Educación</b>
<b>IMUP</b>
<b>ALIANZA DE MUJERES</b>

<b>CEASPA</b>
<b>CONAMUIP</b>
<b>CEGEL</b>
<b>Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)</b>
<b>ALIANZA DE MUJERES</b>
<b>Universidad del Trabajo y de la Tercera Edad</b>
<b>Unidad de Acceso a la Justicia y Género del Órgano Judicial</b>
<b>CLADEM</b>
<b>Secretaría Técnica del Gabinete Social (STGS)</b>
<b>Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP)</b>
<b>Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP)</b>
<b>CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS (NCR)</b>
<b>Centro de la Mujer Panameña (CEMP)</b>

## ANEXO 5

### MATRIZ DE EVALUACIÓN

<b>Pregunta de Evaluación 1:</b>			
¿En qué medida los resultados esperados y las estrategias de implementación responden a las prioridades del país, las necesidades de los grupos más vulnerables y agendas internacionales y/o regionales, en particular la CIPD y los ODMs?			
<b>Hipótesis</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes de Información</b>	<b>Métodos y herramientas para la recolección de datos</b>
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			

<b>Información relevada sobre Hipótesis</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores.</li> <li>• La información aquí detallada proviene de : revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc</li> <li>• Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos</li> <li>• Debe hacer visible la triangulación de la información</li> <li>• Información legible y clara</li> </ul>			
<b>Pregunta de Evaluación 2:</b>			
¿En qué medida la Oficina de UNFPA ha tenido capacidad para responder a los cambios en los en los contextos del desarrollo nacional?			
<b>Hipótesis</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes de Información</b>	<b>Métodos y herramientas para la recolección de datos</b>
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			
<b>Información relevada sobre Hipótesis</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores.</li> <li>• La información aquí detallada proviene de : revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc</li> <li>• Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos</li> <li>• Debe hacer visible la triangulación de la información</li> <li>• Información legible y clara</li> </ul>			
<b>Pregunta de Evaluación 3:</b>			
¿En qué medida se han logrado los resultados esperados del Programa de País?			
<b>Hipótesis</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes de Información</b>	<b>Métodos y herramientas para la recolección de datos</b>
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			
<b>Información relevada sobre Hipótesis</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores.</li> </ul>			

- La información aquí detallada proviene de : revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc
- Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos
- Debe hacer visible la triangulación de la información
- Información legible y clara

#### Pregunta de Evaluación 4:

¿Cuáles han sido los principales factores -internos o externos respecto al Programa de País- facilitadores u obstaculizadores asociados con el logro o no de los productos y resultados?

Hipótesis	Indicadores	Fuentes de Información	Métodos y herramientas para la recolección de datos
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			

#### Información relevada sobre Hipótesis

- Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores.
- La información aquí detallada proviene de : revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc
- Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos
- Debe hacer visible la triangulación de la información
- Información legible y clara

#### Pregunta de Evaluación 5:

¿En qué medida la ejecución del Programa de País se mantuvo orientada hacia el logro de sus productos y resultados?

Hipótesis	Indicadores	Fuentes de Información	Métodos y herramientas para la recolección de datos
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			

#### Información relevada sobre Hipótesis

- Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores.
- La información aquí detallada proviene de : revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc

- Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos
- Debe hacer visible la triangulación de la información
- Información legible y clara

**Pregunta de Evaluación 6:**

¿En qué medida se han planeado y utilizado apropiadamente los recursos técnicos, humanos y financieros para lograr los productos y resultados esperados?

Hipótesis	Indicadores	Fuentes de Información	Métodos y herramientas para la recolección de datos
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			

**Información relevada sobre Hipótesis**

- Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores.
- La información aquí detallada proviene de : revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc
- Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos
- Debe hacer visible la triangulación de la información
- Información legible y clara

**Pregunta de Evaluación 7:**

¿En qué medida los mecanismos de gestión han facilitado u obstaculizado el logro o no de los resultados del Programa de País?

Hipótesis	Indicadores	Fuentes de Información	Métodos y herramientas para la recolección de datos
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			

**Información relevada sobre Hipótesis**

- Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores.
- La información aquí detallada proviene de : revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc
- Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos
- Debe hacer visible la triangulación de la información

- Información legible y clara

### Pregunta de Evaluación 8

¿En qué medida se han incorporado en la formulación y la implementación del Programa de País estrategias y/o mecanismos para asegurar la apropiación por las contrapartes y el desarrollo de capacidades, de modo que los resultados sean sostenibles en el tiempo?

Hipótesis	Indicadores	Fuentes de Información	Métodos y herramientas para la recolección de datos
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			

### Información relevada sobre Hipótesis

- Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores.
- La información aquí detallada proviene de : revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc
- Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos
- Debe hacer visible la triangulación de la información
- Información legible y clara

### Pregunta de Evaluación 9

¿En qué medida se han fortalecido las capacidades de las contrapartes para integrar los productos en los programas vigentes de las instituciones?

Hipótesis	Indicadores	Fuentes de Información	Métodos y herramientas para la recolección de datos
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			

### Información relevada sobre Hipótesis

- Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores.
- La información aquí detallada proviene de : revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc
- Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos
- Debe hacer visible la triangulación de la información
- Información legible y clara

<b>Pregunta de Evaluación 10</b>			
¿En qué medida se han fortalecido las capacidades de las contrapartes para integrar los productos en los programas vigentes de las instituciones?			
<b>Hipótesis</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes de Información</b>	<b>Métodos y herramientas para la recolección de datos</b>
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			
<b>Información relevada sobre Hipótesis</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores.</li> <li>• La información aquí detallada proviene de : revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc</li> <li>• Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos</li> <li>• Debe hacer visible la triangulación de la información</li> <li>• Información legible y clara</li> </ul>			
<b>Pregunta de Evaluación 11</b>			
¿En qué medida UNFPA ha contribuido al funcionamiento de los mecanismos de coordinación con otras agencias del SNU?			
<b>Hipótesis</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes de Información</b>	<b>Métodos y herramientas para la recolección de datos</b>
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			
<b>Información relevada sobre Hipótesis</b>			
Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores. <ul style="list-style-type: none"> <li>• La información aquí detallada proviene de : revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc</li> <li>• Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos</li> <li>• Debe hacer visible la triangulación de la información</li> <li>• Información legible y clara</li> </ul>			

**Pregunta de Evaluación 12**

¿Cuáles son las principales ventajas comparativas del accionar de UNFPA en el país, específicamente en relación con otras agencias del SNU?

Hipótesis	Indicadores	Fuentes de Información	Métodos y herramientas para la recolección de datos
Hipótesis 1			
Hipótesis 2			
Hipótesis 3			
<b>Información relevada sobre Hipótesis</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información relevante en la fase de campo referente a esta hipótesis y sus correspondientes indicadores.</li> <li>• La información aquí detallada proviene de: revisión documental / entrevistas / grupos focales, etc.</li> <li>• Toda la información aquí presentada debe estar directamente relacionada con los indicadores definidos</li> <li>• Debe hacer visible la triangulación de la información</li> <li>• Información legible y clara</li> </ul>			



## ANEXO 6: ESTRUCTURA DE LOS INFORMES

### Estructura del Informe de Diseño

#### Primera página

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS: <i>NOMBRE DEL PAÍS</i>
<i>Período cubierto por la evaluación (2012-2014)</i>
<i>INFORME INICIAL</i>
<i>Fecha</i>

#### Segunda página

Mapa del país (media página)				
□□				
Tabla (media página)				
<b>Equipo evaluador</b>				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Títulos/posición en el equipo</th> <th>Nombres</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>	Títulos/posición en el equipo	Nombres		
Títulos/posición en el equipo	Nombres			

#### Tercera página

Tabla de contenidos

Sección	Título	Extensión sugerida
<b>CAPÍTULO 1: Introducción</b>		
1.1	Propósito y objetivos de la Evaluación del Programa de País	1-2 páginas máx.
1.2	Alcance de la evaluación	
1.3	Propósito del informe inicial (Diseño de la evaluación)	
<b>CAPÍTULO 2: Contexto nacional</b>		
2.1	Retos para el desarrollo y estrategias nacionales	4-6 páginas máx.
2.2	El papel de la cooperación internacional	
<b>CAPÍTULO 3: La respuesta estratégica y el programa de UNFPA</b>		
3.1	La respuesta estratégica de UNFPA	5-7 páginas máx.
3.2	La respuesta de UNFPA a través del programa de país	
3.2.1	El programa de país	
3.2.2	La estructura financiera del programa de país	
<b>CAPÍTULO 4: Metodología y enfoque de la evaluación</b>		
4.1	Criterios y preguntas de evaluación	7-10 páginas máx.
4.2	Métodos para la recopilación de información y análisis	
4.3	Selección de la muestra de contrapartes	
4.4	Valoración de la evaluabilidad, limitaciones y riesgos	
<b>CAPÍTULO 5: El proceso de evaluación</b>		
5.1	Panorama general del proceso	3-5 páginas máx.
5.2	Composición del equipo evaluador y distribución de roles	
5.3	Requisito de recursos y apoyo logístico	
5.4	Plan de trabajo	

(Número total de páginas)

20-30 páginas máx

## ANEXOS

Anexo 1 Términos de Referencia

...

### Siguiente página

Abreviaciones y acrónimos

Lista de tablas

Lista de figuras

### Siguiente página

Tabla de datos básicos (*nombre del país*)

## ESTRUCTURA DEL INFORME FINAL

### Primera página

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS DEL UNFPA: *NOMBRE DEL PAÍS*

*Período cubierto por la evaluación (2008-2012)*

*INFORME DE EVALUACIÓN FINAL*

*Fecha*

### Segunda página

Mapa del país (media página)

□□

Tabla (media página)

#### Equipo evaluador

Títulos/posición en el equipo	Nombres
-------------------------------	---------

### Tercera página

Reconocimientos

### Cuarta página

Tabla de contenidos

Sección	Título	Extensión sugerida
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>		3-4 páginas máx.
<b>CAPÍTULO 1: Introducción</b>		
1.1	Propósito y objetivos de la Evaluación del Programa de País	5-7 páginas máx.
1.2	Alcance de la evaluación	
1.3	Metodología y proceso	
<b>CAPÍTULO 2: Contexto nacional</b>		
2.1	Retos para el desarrollo y estrategias nacionales	8-10 páginas máx.
2.2	Progreso con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio	

	(ODM)	
2.3	El papel de la cooperación internacional	
<b>CAPÍTULO 3: La respuesta y la estrategia programática de la ONU y el UNFPA</b>		
3.1	La respuesta de la ONU y del UNFPA	5-7 páginas máx.
3.2	La respuesta del UNFPA a través del programa de país	
3.2.1	Breve descripción de la estrategia, las metas y logros del ciclo anterior del UNFPA	
3.2.2	El actual programa de país del UNFPA	
3.2.3	La estructura financiera del programa	
<b>CAPÍTULO 4: Análisis de las áreas programáticas</b>		
4.1	Salud Sexual y Reproductiva	7-10 páginas máx.
4.1.1	Relevancia	
4.1.2	Eficacia	
4.1.3	Eficiencia	
4.1.4	Sostenibilidad	
4.2	Población y Desarrollo	
4.2.1	Relevancia	
4.2.2	Eficacia	
4.2.3	Eficiencia	
4.2.4	Sostenibilidad	
4.3	Igualdad de Género	
4.3.1	Relevancia	
4.3.2	Eficacia	
4.3.3	Eficiencia	
4.3.4	Sostenibilidad	
<b>CAPÍTULO 5: Posicionamiento estratégico</b>		
5.1	La alineación estratégica a nivel corporativo	
5.2	La alineación estratégica a nivel sistémico	
5.3	Capacidad de respuesta	
5.4	Valor agregado	
<b>CAPÍTULO 6: Aspectos transversales: el sistema de Monitoreo y Evaluación</b>		
6.1	El sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) de la Oficina de País	5-10 páginas máx.
6.2	Apoyo a las capacidades de los socios nacionales en términos de sistemas de M&E	
<b>CAPÍTULO 7: Conclusiones y recomendaciones</b>		
7.1	Conclusiones principales	
7.1.1	Nivel estratégico	
7.1.2	Nivel programático	
7.1.3	Aspectos transversales	
7.2	Recomendaciones principales	
7.2.1	Nivel estratégico	
7.2.2	Nivel programático	
7.2.3	Aspectos transversales	
<i>(Número total de páginas)</i>		

## ANEXOS

- Anexo 1 Términos de Referencia
- Anexo 2 Lista de personas/instituciones visitadas
- Anexo 3 Lista de documentos consultados
- Anexo 4 La matriz de evaluación

(...)

**Quinta página**

Abreviaciones y acrónimos  
Lista de tablas  
Lista de figuras

**Sexta página**

Estructura del informe de evaluación del programa de país

**Séptima página**

Tabla de datos básicos (*nombre del país*)

## ANEXO 7

### EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EVALUACIÓN

**NOTA EXPLICATIVA:** La valoración de la calidad de la evaluación (o EQA en inglés) es un documento en el cual se revisan los estándares de calidad de la evaluación. La Sede del UNFPA ha expresado que se incluya en los anexos de los Términos de Referencia de la Evaluación.

***This version of the Evaluation Quality Assessment (EQA) grid template (and related Explanatory Note) must be attached to the ToRs of all evaluations commissioned by UNFPA. Upon receipt of the final Evaluation Report, the Evaluation Manager must complete an EQA using this template and upload it, along with the final Evaluation Report in Docushare.***

**Title of Evaluation Report:**

**Name of Evaluation Manager:**

**Name of EQA Reviewer (if different to above):**

**Budget and time frame allocated for this evaluation:**

**Overall Assessment:** Note that the overall assessment must address, as a minimum, the following issues: *scope of the evaluation; methodological design; findings and analysis; credibility of data; recommendations; conclusion; executive summary.*

Quality Assessment criteria	Assessment Levels			
	Very Good	Good	Poor	Unsatisfactory
<p><b>1. Structure and Clarity of Reporting</b>  <i>To ensure report is user-friendly, comprehensive, logically structured and drafted in accordance with international standards.</i>            Checklist of minimum content and sequence required for structure:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• i) Acronyms; ii) Exec Summary; iii) Introduction; iv) Methodology including Approach and Limitations; v) Context; vi) Findings/Analysis; vii) Conclusions; viii) Recommendations; ix) Transferable Lessons Learned (where applicable)</li> <li>• Minimum requirements for Annexes: TORs; Bibliography List of interviewees; Methodological instruments used.</li> </ul>	<p>Please insert <u>assessment level</u> followed by your main <u>comments</u>.</p>			
<b>2. Executive Summary</b>				

<p><i>To provide an overview of the evaluation, written as a stand-alone section and presenting main results of the evaluation.</i></p> <p>Structure (paragraph equates to half page max):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• i) Purpose, including intended audience(s); ii) Objectives and Brief description of intervention (1 para); iii) Methodology (1 para); iv) Main Conclusions (1 para); v) Recommendations (1 para). Maximum length 3-4 page</li> </ul>	
<p><b>3. Design and Methodology</b></p> <p><i>To provide a clear explanation of the following elements/tools</i></p> <p>Minimum content and sequence:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explanation of methodological choice, including constraints and limitations;</li> <li>• Techniques and Tools for data collection provided in a detailed manner;</li> <li>• Triangulation systematically applied throughout the evaluation;</li> <li>• Details of participatory stakeholders' consultation process are provided.</li> <li>• Whenever relevant, specific attention to cross-cutting issues (vulnerable groups, youth, gender equality) in the design of the evaluation</li> </ul>	
<p><b>4. Reliability of Data</b></p> <p><i>To clarify data collection processes and data quality</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sources of qualitative and quantitative data have been identified;</li> <li>• Credibility of primary (e.g. interviews and focus groups) and secondary (e.g. reports) data established and limitations made explicit;</li> </ul>	
<p><b>5. Findings and Analysis</b></p> <p><i>To ensure sound analysis and credible findings</i></p> <p><u>Findings</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Findings stem from rigorous data analysis;</li> <li>• Findings are substantiated by evidence;</li> <li>• Findings are presented in a clear manner</li> </ul> <p><u>Analysis</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interpretations are based on carefully described assumptions;</li> <li>• Contextual factors are identified.</li> <li>• Cause and effect links between an intervention and its end results (including unintended results) are explained.</li> </ul>	
<p><b>6. Conclusions</b></p> <p><i>To assess the validity of conclusions</i></p>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conclusions are based on credible findings;</li> <li>• Conclusions are organized in priority order;</li> <li>• Conclusions must convey evaluators' unbiased judgment of the intervention.</li> </ul>	
<p><b>7. Recommendations</b>  <i>To assess the usefulness and clarity of recommendations</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recommendations flow logically from conclusions;</li> <li>• Recommendations must be strategic, targeted and operationally-feasible;</li> <li>• Recommendations must take into account stakeholders' consultations whilst remaining impartial;</li> <li>• Recommendations should be presented in priority order</li> </ul>	
<p><b>8. Meeting Needs</b>  <i>To ensure that Evaluation Report responds to requirements (scope &amp; evaluation questions/issues/DAC criteria) stated in the ToR (ToR must be annexed to the report).  In the event that the ToR do not conform with commonly agreed quality standards, assess if evaluators have highlighted the deficiencies with the ToR.</i></p>	

Quality assessment criteria (and Multiplying factor *)	Assessment Levels (*)			
	Unsatisfactory	Poor	Good	Very good
5. Findings and analysis (50)				
6. Conclusions (12)				
7. Recommendations (12)				
8. Meeting needs (12)				
3. Design and methodology (5)				
4. Reliability of data (5)				
1. Structure and clarity of reporting (2)				
2. Executive summary (2)				
<b>TOTAL</b>				

(\*) Insert the multiplying factor associated with the criteria in the corresponding column e.g. - if "Finding and Analysis" has been assessed as "good", please enter the number 50 into the "Good" column. The Assessment level scoring the higher number of points will determine the overall quality of the Report

**OVERALL QUALITY OF REPORT:** [Insert overall Assessment Level based on highest score above – see Explanatory Note for further guidance and example]

UNFPA Management response	Country Programme Evaluations (from-to): .....(name of the country)
------------------------------	--



## ANEXO 8

### FORMATO DE LA RESPUESTA GERENCIAL (MANAGEMENT RESPONSE)

Note: The following management response lists the recommendations as 1 they appear in the evaluation report. Please refer to the report for more details on each recommendation. Recommendations may be organized by clusters, e.g.: strategic recommendations, recommendations associated with the country programme, recommendations 11sso01ted with cross-cutting issues. ]Within each cluster, recommendations should be ranked by <sup>p</sup>riority levels m=m 1 to 3).

Instructions for completing the management response:

1. Boxes in white to be completed upon receiving the present request
2. Boxes in grey to be completed one year later.

Cluster 1: Strategic recommendations					
Recommendation #	To .....	Priority Level ....			
	(e.g Country Office)	(from 1 to 3)			
Transcribir la recomendación aquí					
<b>Management response</b> - Please provide your response to the above recommendation. Where recommendations or part sof) are not accepted,please provide detailed justification. Where accepted, please indicate key actions for implementation:					
Recommendation #	To .....	Deadline	Responsible unit (s)	Annual Implementation updates	
	(e.g Coun				
Transcribir la recomendación aquí					
<b>Management response</b> - Please provide your response to the accepted,please provide detailed justification. Where accepted					
Key action	Deadline	Responsible unit			
Key action					
				Status (ongo	Comments

**Cluster 3: Recommendations associated with cross-cutting issues**

<b>Recommendation #</b>	<b>To ..... (e.g Country Office)</b>	<b>Priority Level .... (from 1 to 3)</b>
-------------------------	--------------------------------------	--

Transcribir la recomendación aquí

**Management response** - Please provide your response to the above recommendation. Where recommendations or part sof) are not accepted, please provide detailed justification. Where accepted, please indicate key actions for implementation:

**Cluster 2: Recommendations associated to programme**

Recommendation #	Key action	Deadline	Responsible unit(s)	Annual Implementation updates	
				Status	Comments

Transcribir la recomendación aquí

**Management response** - Please provide your response to the above recommendation. Where recommendations or part sof) are not accepted, please provide detailed justification. Where accepted, please indicate key actions for implementation:

Key action	Deadline	Responsible unit(s)	Annual Implementation updates	
			Status (ongoing or completed)	Comments


			<b>(ongoing or completed)</b>	



análisis y desarrollo social  
consultores



[www.aidsocial.com](http://www.aidsocial.com)

**En Galicia:**

Luis Pemán. [lpeman@aidsocial.com](mailto:lpeman@aidsocial.com)

TEL+34.646.129.514

**Sede Central en Asturias (España):**

c/ Álvaro de Albornoz, 1 – 4º D

33207 Gijón – Asturias

TEL. +34.984. 39.23.57

Fax. +34.984. 39. 25.37

Carlos Lobo. [clobo@aidsocial.com](mailto:clobo@aidsocial.com)

TEL. +34.619.026.091

**En Madrid:**

HUB Madrid - C/ Gobernador 26

28014 Madrid

F. Javier Fernández. [contacto.madrid@aidsocial.com](mailto:contacto.madrid@aidsocial.com)

TEL. +34. 619.026.127

**En Honduras:**

Carlos Santos. [aydescoh@aidsocial.com](mailto:aydescoh@aidsocial.com)

Móvil (+504) 9559-0372

Tel. (504) 2234-3929

Tel. (504) 2234-2942

**En Nicaragua:**

Guillermo Cárdenas. [aidnica@aidsocial.com](mailto:aidnica@aidsocial.com)

Móvil (+505) 8837-1110

**En Ecuador:**

Santiago Donday. [sdonday@aidsocial.com](mailto:sdonday@aidsocial.com)

CEL. +593.97.53.91.19

**En El Salvador**

Oswaldo Nolasco. [onolasco@aidsocial.com](mailto:onolasco@aidsocial.com)

Móvil (+503) 7989.4925

Teléfono (+503) 2669.6600