

Septiembre 2015

PNUD
Documento del programa para Panamá (2016-2020)

Índice

	<i>Página</i>
I. Justificación del programa	2
II. Prioridades del programa y alianzas	4
III. Gestión del programa y de los riesgos	8
IV. Seguimiento y evaluación	10

Anexo

Marco de resultados y recursos para Panamá (2016-2020)	12
--	----

I. Justificación del programa

1. Panamá se ha posicionado como un país con un desarrollo humano alto, gracias al impulso de una de las tasas de crecimiento económico más elevadas del mundo durante el último decenio (crecimiento anual medio del producto interno bruto (PIB) del 8,4% entre 2004 y 2013)¹. Su índice de desarrollo humano (IDH), de 0,765, lo sitúa en el puesto 65 de 187 países, solo detrás de Chile, Cuba, la Argentina y el Uruguay en América Latina. Su actividad económica sigue siendo fuerte (+7% del PIB en 2014) con un modelo basado en los servicios, el suministro de infraestructura y la construcción. Las perspectivas económicas, en particular las inversiones directas y el gasto público, presentan un pronóstico favorable a corto y medio plazo, aunque con tasas ligeramente más bajas debido a la crisis económica mundial y el déficit presupuestario.

2. El crecimiento económico produjo una reducción significativa del nivel de pobreza (del 33,4% en 2009 al 25,8% en 2013) y de extrema pobreza (del 15,3% en 2009 al 10,6% en 2013)². Sin embargo, los beneficios de este crecimiento, no diversificado y concentrado solo en el 7% del territorio del país³, se distribuyeron de manera desigual, por lo que ahora Panamá es uno de los países con mayor desigualdad de América Latina (siete de 17)⁴, con un coeficiente Gini de 0,531⁵ y un índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad que lo sitúa en el puesto 83 (0,588). Para abordar este problema fundamental de desarrollo se necesitan intervenciones específicas que afronten la exclusión socioeconómica de los grupos vulnerables, que se manifiesta en la insuficiencia de empleos productivos y medios de subsistencia dignos⁶; una cobertura y una calidad deficiente de los servicios públicos; mayor victimización y menor acceso a la justicia; escasa participación pública; y mayor carga debido a prácticas ambientales insostenibles. Estas disparidades se reflejan en la desigualdad del registro de logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del país. Si bien se han conseguido buenos progresos en la reducción de la pobreza (objetivo 1) y el acceso a la educación (objetivo 2), Panamá no logrará las metas de reducción de la mortalidad infantil (objetivo 4), salud materna (objetivo 5) y VIH/SIDA (objetivo 6) y quedarán metas sin conseguir en el ámbito de la igualdad de género (objetivo 3) y la sostenibilidad del medio ambiente (objetivo 7)⁷.

3. Entre los grupos vulnerables, merecen especial atención la desigualdad y la marginación que sufren las mujeres y la población indígena: las primeras por su proporción en la población, la segunda por su exclusión extrema. Panamá ocupa el puesto 107 en el índice de desigualdad de género de 2014, lo que refleja una

¹ Objetivos de Desarrollo del Milenio: Cuarto informe de Panamá (2014).

² Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019, diciembre de 2014.

³ Proyecto de Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), Panamá 2016-2020; febrero de 2015.

⁴ América Latina y el Caribe es en sí la región con mayor desigualdad del mundo.

⁵ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Anuario estadístico de 2013.

⁶ La tasa de desempleo oficial es del 4%, pero la no oficial está en el 39% y el subempleo en el 14% (Cuarto informe sobre los ODM).

⁷ Cuarto informe sobre los ODM, *op.cit.*

disparidad de género importante en la inclusión económica⁸, la participación política⁹ y la seguridad física¹⁰. La población indígena sufre una exclusión extraordinaria, con el 98,4% por debajo del umbral de la pobreza (el 90% de ellos en extrema pobreza) y un acceso a todos los servicios básicos muy por debajo del promedio nacional¹¹. Esta situación, junto con la falta de mecanismos oficiales para el diálogo con el Estado, ha contribuido a la aparición de conflictos graves. Hasta 2012 no se creó un Viceministerio de Asuntos Indígenas.

4. El acceso a los servicios básicos, en particular el agua y el saneamiento, la electricidad, el transporte público, la gestión de los residuos sólidos y los servicios de justicia y seguridad, es un problema global que afecta de manera desproporcionada a los grupos de población pobre y vulnerable. En 2013 solo disponía de un servicio de tratamiento de aguas residuales el 70% de la población y de gestión de los residuos sólidos el 66%¹². Entre los problemas cabe mencionar la variabilidad significativa de la calidad y la continuidad, los costos no diferenciados para distintos sectores de la población y la falta de participación de los usuarios en la adopción de decisiones. La pobreza urbana concentrada en los asentamientos marginales y una ruralidad generalizada agravan estos problemas, debido a la inadecuada gestión de los servicios y la falta de acceso, respectivamente. La fuerte centralización estatal de la gestión de los servicios básicos no ayuda a atenuar estas cuestiones y la Ley de descentralización de 2009 todavía está pendiente de aplicación.

5. Si bien se han celebrado elecciones libres y competitivas durante los 25 últimos años, las instituciones políticas, como la Asamblea Nacional, no reflejan la gran diversidad de la sociedad panameña. Las mujeres ocupan solo el 8,5% de los puestos del Congreso y la participación cívica en la gobernanza, ya sea en relación con las políticas públicas, las reformas institucionales o la rendición de cuentas del Gobierno, es escasa. La falta de acceso a una información pública de calidad alimenta la desconfianza en las instituciones gubernamentales y hace difícil el conocimiento objetivo de los logros, afectando incluso a su sostenibilidad¹³. Los niveles crecientes de violencia y los obstáculos a la justicia socavan la confianza del público en el sector de la seguridad, con encuestas que señalan que el 80% de la población se siente insegura y el 20% ha sido víctima de algún delito¹⁴. El fuerte aumento de los casos de corrupción en los últimos meses (que afecta a funcionarios superiores de la administración anterior) subraya la necesidad de fortalecer la gobernanza y de atraer a los ciudadanos a las instituciones públicas.

6. Panamá es uno de los países con mayor biodiversidad del planeta y sus bosques tienen una importancia capital para la conservación mundial. Los panameños se benefician principalmente de manera indirecta (por ejemplo, el suministro de agua) de su riqueza natural; y la proporción del PIB vinculada a una ordenación sostenible

⁸ Tasa de población económicamente activa: 49% entre las mujeres (80% para los hombres).

⁹ Las mujeres ocupan el 18% de los cargos electos, dos de 14 ministerios, ningún juez en el Tribunal Supremo (Informe sobre la situación del equipo de las Naciones Unidas en el país, 2014).

¹⁰ 1% de embarazos antes de los 15 años; 44 femicidios en 2013 (población de 3,7 millones), en comparación con el Uruguay (27/3,3 millones) y Chile (40/18 millones), según la Red de Periodistas Judiciales de América Latina.

¹¹ PEG, *op.cit.*

¹² PEG, *op.cit.*

¹³ Proceso de Concertación Nacional y Plan de Desarrollo Indígena.

¹⁴ Estudio de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (2013).

de los recursos naturales (por ejemplo, el ecoturismo) es de apenas un 3,5%¹⁵. La sostenibilidad del medio ambiente no se ha incorporado de manera adecuada al programa nacional, sobre todo en el modelo económico. Los procesos de consulta inadecuados y la evaluación incompleta de los efectos socioambientales de los proyectos de inversión han generado conflictos sociales. El enfoque que se hace del cambio climático y los riesgos geológico-ambientales no es amplio, manteniéndose la vulnerabilidad a corto y medio plazo en el acceso al agua y la electricidad, la degradación del suelo y las inundaciones.

7. Gracias al apoyo del PNUD, se han registrado avances significativos en el desarrollo¹⁶. En las políticas de seguridad ciudadana se asumió un enfoque de prevención, con medidas como la formación de un Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer y la disminución de las medidas represivas dominantes. La facilitación del diálogo Estado-sociedad, como en el delicado proceso de la mesa redonda nacional para los pueblos indígenas, contribuyó a crear confianza. La asistencia técnica para la transición entre las administraciones después de las elecciones de 2014 permitió mejorar la capacidad en la planificación estratégica y la aplicación del programa en varios ministerios.

8. Se necesitan nuevos avances. Las enseñanzas aprendidas en el pasado ciclo, incorporadas a la formulación del programa propuesto, indican la necesidad de aumentar la concentración en el programa, descubrir posibles sinergias entre las intervenciones y utilizar mejor el seguimiento y la evaluación como instrumentos de apoyo técnico y normativo para la oficina en el país. Por ejemplo, las intervenciones en beneficio de los jóvenes, que abarcan desde los procesos participativos para establecer un programa de desarrollo de los jóvenes hasta actuaciones específicas sobre el terreno con redes locales y dirigentes comunitarios, no se plasmaron en una política clara para este importante sector de la población, y los resultados siguen siendo aislados. Un informe nacional sobre el desarrollo humano (INDH) relativo a los jóvenes y la primera infancia no se utilizó suficientemente como instrumento de apoyo activo.

II. Prioridades del programa y alianzas

9. En el Plan Estratégico de Gobierno (2015-2019) (PEG) se presenta una visión integrada de “Un Solo País”¹⁷, y se proponen varias estrategias “para crecer más y mejor, con más equidad, equilibrio y sostenibilidad ambiental y con mayor integración y cohesión social, étnica y cultural y territorial”¹⁸.

10. Para contribuir a la consecución de esta visión, el programa del país propuesto, articulado en cuatro esferas principales, se concentra en la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento de la capacidad institucional. La igualdad de género, la gestión del riesgo y la creación de resiliencia están integradas como elementos intersectoriales. El marco operacional del programa responde a las prioridades del PEG, está vinculado estructuralmente al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas

¹⁵ Sistema de Cuentas Nacionales - Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

¹⁶ Informe final de evaluación, Evaluación del Programa País de Panamá 2012-2015.

¹⁷ “Un Solo País” es en realidad el título del informe del PEG.

¹⁸ PEG, pág. 9.

para el Desarrollo (MANUD), en consonancia con el Plan Estratégico del PNUD, y es compatible con la agenda mundial para el desarrollo después de 2015¹⁹.

11. Si bien la mayor parte de las intervenciones descritas en el marco del programa están orientadas a cambios directos en los servicios y la función pública (por ejemplo, coordinación de los servicios públicos, mayor eficacia del sistema judicial), un conjunto significativo de ellas buscan introducir cambios normativos. Estas incluyen: a) actividades de investigación/información para documentar la formulación de políticas (por ejemplo, servicios sociales); b) apertura a la participación pública (en particular para la rendición de cuentas) en las reformas institucionales y la incidencia de las políticas (por ejemplo, la prevención de la violencia relacionada con el género); y c) incorporación de la descentralización a diversos sectores normativos, por ejemplo la respuesta frente a los desastres y su gestión.

12. Hay varios tipos de intervenciones que son comunes a todas las esferas programáticas, en relación con: a) la capacidad de gestión avanzada de datos/información para el desarrollo; b) la articulación y habilitación de la participación ciudadana como impulsora fundamental del cambio; y c) el fortalecimiento institucional como pilar para una mejor administración de los bienes públicos. Estas intervenciones no solo forman parte de las cuatro esferas programáticas, sino que también tienen una influencia recíproca: la información de calidad es la base para una acción de desarrollo eficaz de las entidades públicas o la ciudadanía, al mismo tiempo que las instituciones fortalecidas y una ciudadanía participativa se prestan un apoyo recíproco en un régimen de gobernanza democrático.

Esfera 1. Servicios básicos

13. La mejora de la calidad de los servicios básicos y el acceso equitativo a ellos es una prioridad nacional. El PNUD ha sido tradicionalmente un interlocutor estratégico del Gobierno panameño para el suministro equitativo de estos servicios, y en el nuevo programa asumirá un enfoque multidimensional, plasmado en tres líneas de trabajo: a) apoyo institucional a las entidades nacionales; b) ampliación de los servicios a un grupo de población particularmente marginado (población indígena); y c) investigación orientada a nuevos conocimientos y enfoques innovadores.

14. El PNUD trabajará con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a fin de aumentar la capacidad del Gabinete Social para una aplicación coordinada de políticas públicas inclusivas, generar una mayor eficacia y mejorar la respuesta a las necesidades de la población. El respaldo garantizará que la adopción de decisiones se base en pruebas sólidas (en particular para la vulnerabilidad frente a los desastres y los factores de riesgo), mediante sistemas de información integrados e información actualizada sobre la prestación de servicios, trabajando con instituciones especializadas como la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), así como en las experiencias de la cooperación Sur-Sur.

15. El PNUD fortalecerá la capacidad institucional de organismos ministeriales específicos, en particular el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); el Consejo

¹⁹ En la formulación del PEG se tuvieron en cuenta los proyectos anteriores de los objetivos de desarrollo sostenible.

Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) para el agua y el saneamiento; y el Ministerio de Salud (MINSA) en relación con el VIH/SIDA y la tuberculosis.

16. El PEG incorpora medidas para acelerar el desarrollo en los territorios indígenas, aumentar el acceso a los servicios básicos y reducir la pobreza extrema. El PNUD respaldará la aplicación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión programática y territorial de los consejos generales de los 12 territorios indígenas de Panamá e involucrando a las comunidades en medidas de seguimiento participativo.

17. El programa de investigación plurianual del PNUD apoyará el desglose de los datos para los grupos vulnerables, en particular los datos de la pobreza multidimensional y los instrumentos y análisis en los futuros informes nacionales de desarrollo humano. En colaboración con la SENACYT, la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG) y la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), el PNUD promoverá también la innovación en los procesos/instrumentos de desarrollo local, organizando plataformas abiertas de información municipal, basadas en la participación ciudadana, que fomenten la obtención externa de datos e información para complementar las fuentes oficiales, en particular sobre la vulnerabilidad local y las medidas de disminución de los riesgos.

Esfera 2. Voz y democracia

18. El Gobierno reconoce que para mejorar la gobernanza democrática es necesario emprender reformas que incluyan procesos de participación pública. El PNUD respaldará al Gobierno en su objetivo de aumentar la participación pública en la reforma institucional y la revisión de las políticas públicas mediante un enfoque tridimensional: a) desarrollo de la capacidad institucional; b) procesos de participación pública; y c) mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

19. El PNUD trabajará con el Ministerio de Gobierno (MINGOB), la Oficina de la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros, para prestar asistencia técnica a las iniciativas orientadas a modernizar las operaciones del Estado (por ejemplo, los sistemas de gestión basados en los resultados) y aplicar reformas institucionales (por ejemplo, la reforma del sistema penitenciario). Apoyará la revisión del marco jurídico actual para la descentralización y la puesta en marcha de la Ley de descentralización (en particular, la evaluación de la capacidad municipal para la prestación de algunos servicios básicos o para la respuesta frente a los desastres naturales). El PNUD está dispuesto a prestar apoyo siempre que se convoque una Asamblea Constituyente, en particular mediante la formulación de un marco, el suministro de mejores prácticas y el fomento de la cooperación Sur-Sur²⁰. Se dotará de capacidad al nuevo Viceministerio de Asuntos Multilaterales y Cooperación, respaldando la cooperación con América Central y la región más amplia.

20. El PNUD promoverá una participación ciudadana activa en las políticas públicas y las reformas institucionales, tanto en los procesos ya mencionados como en otros, por ejemplo los diálogos con los grupos indígenas y las fases futuras de la concertación²¹, y en la reforma del sistema público de salud. Con los sectores

²⁰ En el PEG se contempla la Asamblea Constituyente, aunque el clima político y los calendarios generan cierta incertidumbre sobre su puesta en marcha.

²¹ Mecanismo integrado por partes interesadas múltiples para la creación de un consenso orientado a las políticas. El PNUD trabajó en la primera etapa de la concertación (2012-2013).

académicos, las organizaciones cívicas y el equipo de las Naciones Unidas en el país, se pondrán en marcha nuevos espacios para modelos de participación abierta, por ejemplo mecanismos de coordinación intersectorial como el Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer y la Comisión Nacional para la Prevención y Control del VIH. Además, el PNUD contribuirá a nuevas investigaciones sobre la participación política y la promoción de grupos prioritarios, en particular las mujeres.

21. Entre los esfuerzos que se van a realizar para aumentar la transparencia de las instituciones públicas cabe mencionar el apoyo a la obligación de rendir cuentas del sector público y los mecanismos de supervisión de los ciudadanos. En asociación con los organismos públicos, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), la Defensoría del Pueblo, los observatorios y otras organizaciones sociales (en particular mediante la cooperación Sur-Sur)²², el PNUD trabajará a fin de ampliar la disponibilidad y la calidad de la información pública y promoverá el acceso y el uso específico para la supervisión de los ciudadanos.

Esfera 3. Seguridad y justicia

22. La prevención de la violencia y la respuesta frente a ella, así como el acceso a la justicia y la seguridad ciudadana, son parte integral de una prioridad nacional (“impartición de justicia y seguridad”) contenida en el PEG.

23. El PNUD respaldará la impartición de justicia y la prestación de servicios de seguridad ciudadana, concentrando la atención en los derechos humanos y la diversidad cultural. También prestará asistencia técnica para una reforma del sistema judicial que aumente la eficacia y reduzca las dilaciones en la administración de justicia, en asociación con el Tribunal Nacional de Justicia, el Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG) y el MINGOB. Fortalecerá asimismo la capacidad de los organismos encargados de abordar la violencia y la seguridad ciudadana (el MINSEG, la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Prevención de la Presidencia) para aplicar políticas de prevención y respuesta, prestando particular atención a la disminución de la violencia sexual y por razón de género. El desarrollo de la capacidad incluirá una mejora de la gestión de la información con el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales, en asociación con las instituciones de la sociedad civil, las escuelas, el sector privado²³ y otros miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país. Se tendrán en cuenta las experiencias del Sistema de la Integración Centroamericana desde una perspectiva de cooperación Sur-Sur.

Esfera 4. Desarrollo sostenible

24. El PEG se hace eco de la intención del Gobierno de adoptar un modelo de desarrollo sostenible y resiliente. En las intervenciones multidimensionales del PNUD se integrará el trabajo sobre políticas/información en materia de medio ambiente y energía con estrategias para la creación de empleo/medios de subsistencia vinculadas directamente a la sostenibilidad ambiental. En conjunto, el objetivo es “sacar el medio ambiente del compartimento de medio ambiente” e incorporarlo al núcleo central de las políticas de desarrollo.

²² Experiencias en la región mediante la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información (eLAC).

²³ Como el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.

25. El PNUD fortalecerá la capacidad de las instituciones que se ocupan del medio ambiente, en particular el nuevo Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE). Se prestará una atención especial al cumplimiento de los compromisos nacionales contraídos en virtud de las convenciones/tratados internacionales en materia de medio ambiente relativos a la diversidad biológica y el cambio climático, entre ellos el Protocolo de Montreal y el Protocolo de Minamata sobre el Mercurio. Junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP) y las asociaciones de productores, el PNUD promoverá actividades productivas que sean respetuosas con los recursos que forman parte de la diversidad biológica en el marco de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. Con el Ministerio de Salud, respaldará intervenciones para restringir el uso de sustancias que agotan la capa de ozono y de contaminantes orgánicos persistentes.

26. Junto con el MAM, la Secretaría de Energía²⁴ y diversas entidades del sector privado, el PNUD respaldará los esfuerzos de Panamá para adaptarse a los efectos del cambio climático y su mitigación²⁵, a fin de impulsar la eficiencia energética, la cobertura universal de los servicios energéticos (en particular los sistemas sin conexión a la red) y los procesos para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD+). Además, en una nueva iniciativa para incorporar la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático a la planificación y las estrategias municipales, el PNUD promoverá la gestión del riesgo de desastres en coordinación con la Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y la AMUPA.

27. El PNUD prestará asistencia en la aplicación de estrategias locales de desarrollo económico que permitan la creación de empleos verdes y el fomento de la capacidad empresarial vinculada a los servicios ambientales (ecoturismo, gestión forestal sostenible) y que estén especialmente orientadas hacia las mujeres, los jóvenes sin empleo y las comunidades indígenas en las zonas rurales. Estas estrategias incorporarán medidas innovadoras, tales como modelos empresariales sociales e instrumentos financieros viables. Se formularán y respaldarán estrategias para aumentar la inclusividad y la extensión de los sistemas de trabajo a los grupos vulnerables, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).

III. Gestión del programa y de los riesgos

28. La ejecución de este programa será de ámbito nacional, con la colaboración del MEF como coordinador de la ayuda extranjera. El PNUD lo podría llevar a cabo directamente en caso necesario para facilitar la respuesta ante situaciones de fuerza mayor. La modalidad por defecto será la implementación nacional, para la cual el PNUD prestará apoyo administrativo y de gestión cuando se necesite. También se podría recurrir a otras modalidades de implementación, en particular con organismos

²⁴ En la Oficina de la Presidencia.

²⁵ Por ejemplo la influencia de las sequías en las cuencas de los ríos en las que se basan las operaciones del Canal.

de las Naciones Unidas u organizaciones no gubernamentales (ONG), y a la implementación directa del PNUD, para conseguir los objetivos y en consonancia con los procedimientos empresariales. Se creará una Junta del Programa formada por el MEF, el MIDES, el MINGOB y otros asociados oficiales importantes, buscando, entre otras cosas, producir un efecto multiplicador de las sinergias dentro de la cartera de proyectos. El programa asumirá el principio de gestión basada en los resultados para garantizar su eficacia. Se podrían solicitar, en caso necesario, procedimientos acelerados para la respuesta.

29. Se adoptará un enfoque multidimensional basado en las cuestiones planteadas, con otros productos en cada una de las esferas temáticas que se complementen entre sí, y se buscarán en las intervenciones sinergias que puedan tener repercusiones en esferas múltiples (por ejemplo, oportunidades para la participación ciudadana). Las sinergias operacionales se verán multiplicadas mediante la combinación de diversas modalidades de trabajo, en función de los objetivos (por ejemplo, creación de capacidad, promoción de redes, mediación, investigación, comunicación, etc.). La aplicación del programa adoptará un sistema de creación de redes que facilite la asociación con organizaciones y fomente la colaboración entre agentes/proyectos de la cartera. Para potenciar las sinergias y la colaboración entre proyectos, el PNUD estudiará la posibilidad de una revisión de la estructura actual de la oficina basada en temas y promoverá una mayor interacción entre las acciones del programa.

30. Un riesgo importante que afronta el programa es la posible dificultad de movilización de recursos para un país de ingresos medianos altos en un modelo de cooperación con un desarrollo en evolución. En respuesta, se volverá a formular la estrategia de movilización de recursos, en particular mediante asociaciones con fuentes no estatales²⁶. Además, el mantenimiento del pacto de gobernanza vigente entre el Gobierno y el principal partido de la oposición será fundamental para algunas de las reformas estratégicas previstas. Un segundo riesgo para el programa son los desastres naturales y otras crisis. La oficina mantendrá una supervisión constante de los medios de comunicación, las redes sociales y los mecanismos de alerta temprana, para permitir la identificación anticipada de cualquier situación que afecte de manera grave a las personas y/o los recursos financieros del programa. Los mecanismos de mitigación se basarán en instrumentos de gestión de las crisis existentes y en la capacidad empresarial para movilizar recursos en casos de imprevistos. Los riesgos operacionales se reducirán mediante el establecimiento de protocolos para las transferencias de dinero en efectivo basados en la evaluación de la capacidad de gestión financiera de los asociados en la ejecución (el sistema armonizado para las transferencias de dinero en efectivo); y mediante las enseñanzas aprendidas en el ciclo anterior y la formulación de un programa del país más específico.

31. Este documento del programa del país resume las contribuciones del PNUD a los resultados nacionales y constituye el principal método de rendición de cuentas ante la Junta Ejecutiva para la alineación de resultados y los recursos asignados al programa en el país. La rendición de cuentas de los directivos a nivel nacional,

²⁶ Se podría incluir aquí la búsqueda de apoyo de órganos del sector privado, mediante asociaciones (como la Cámara de Comercio o asociaciones profesionales, por ejemplo de los sectores médico y jurídico, etc.), o bien en asociación directa con una o varias empresas (por ejemplo, miembros del Pacto Mundial de las Naciones Unidas). También podría haber financiación conjunta con entidades internacionales de desarrollo, por ejemplo otros organismos de las Naciones Unidas, o financiadores privados (tales como la Fundación Gates).

regional y de la sede respecto a los programas del país se contemplan en el programa de la organización y en las políticas y procedimientos de las operaciones, así como en el marco de los controles internos.

IV. Seguimiento y evaluación

32. La generación de datos e información relacionados con el desarrollo muestra una debilidad manifiesta en Panamá. El PNUD cooperará con diversos organismos gubernamentales para mejorar los mecanismos/instrumentos de generación de datos/información y el acceso a ellos, especialmente con el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), el MEF y el mundo académico (por ejemplo la Universidad de Panamá). Los proyectos del PNUD incorporarán la generación de datos a sus tareas ordinarias. Además, habrá proyectos dedicados específicamente a mejorar la información sobre el desarrollo, en particular el proyecto del MIDES para mejorar la capacidad de seguimiento/análisis con miras a una aplicación eficaz de las políticas públicas, y la asociación con el MEF y el MIDES para medir la pobreza multidimensional. La elaboración de los INDH también contribuirá a mejorar la generación y la disponibilidad de estadísticas nacionales sobre el desarrollo.

33. En el programa se desglosarán los datos de los indicadores en la medida de lo posible, con arreglo a los criterios más pertinentes (género, etnia, edad, territorio, etc.), para cada intervención, basándose en el mapa de riesgos y recursos y contribuyendo en particular a los indicadores del MANUD incluidos en él. Se establecerá un grupo de trabajo interinstitucional del equipo de las Naciones Unidas en el país para supervisar colectivamente los indicadores del MANUD. Con el fin de mejorar las competencias fundamentadas en la oficina, se fortalecerá la capacidad interna para la recopilación y análisis de datos mediante la capacitación y la introducción de nuevos mecanismos de análisis, en colaboración con las instituciones académicas. El PNUD invertirá en un oficial de supervisión y evaluación de dedicación completa para aumentar el rendimiento de este elemento estratégico del programa. Por otra parte, se ampliará la colaboración con el centro regional para tener un acceso mayor a la cooperación Sur-Sur.

34. El PNUD utilizará fuentes internacionales de información, incluidas las propias (por ejemplo la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Teamworks), el Banco Mundial²⁷, el sistema de estadística de las Naciones Unidas (en particular los informes futuros sobre los objetivos de desarrollo sostenible) y recursos sectoriales como las Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. También se basará en fuentes regionales como la CEPAL²⁸.

35. Los proyectos cubrirán la mayor parte de los costos relacionados con la evaluación, como se indica en el plan de esta. En la recopilación de datos y en otras tareas sobre las evaluaciones temáticas y de los resultados también se utilizarán fondos de la oficina. La Dependencia de Desarrollo Humano Sostenible realizará varias investigaciones, reflejadas en su mayor parte en la esfera 1 del mapa de riesgos y recursos. Estas investigaciones, así como los productos de las actividades de seguimiento y evaluación, se utilizarán como instrumentos de promoción (por

²⁷ <http://data.worldbank.org/>.

²⁸ http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/.

ejemplo el nuevo INDH), para la incidencia de las políticas, los procesos institucionales o iniciativas gubernamentales específicas.

36. La oficina en el país llevará a cabo una evaluación estratégica de las alianzas durante el próximo ciclo de programación para valorar las posibles oportunidades de diversificar la base de financiación.

37. Por último, la innovación en los mecanismos y los procesos de supervisión proporcionará un acervo mayor y de mejor calidad de datos/información y aumentará la posibilidad de involucrar a los beneficiarios del proyecto en su ejecución, mediante sistemas como las estadísticas participativas (utilizando los teléfonos móviles), sensores de bajo costo en la infraestructura (edificios, carreteras) y representación visual de los datos (mapas, sitios interactivos)²⁹. Estos métodos ayudarán a fomentar la capacidad de utilización por los asociados en sus propias iniciativas.

²⁹ “Innovations in Monitoring & Evaluating Results” (Documento de debate del PNUD, 5 de noviembre de 2013).

Anexo

Marco de resultados y recursos para Panamá (2016-2020)

<i>Indicadores de resultados (I), bases de referencia y metas</i>	Fuente de datos (S) y frecuencia de su recopilación (f), responsabilidades (R)	Productos indicativos del programa del país ³⁰	Principales asociados/marcos de alianzas	Recursos indicativos por resultados (en dólares EE.UU.)
Prioridad nacional³¹:				
<ul style="list-style-type: none"> – Reducir las asimetrías sociales, culturales y territoriales a fin de avanzar hacia una sociedad más justa e inclusiva, ampliando las capacidades y oportunidades del conjunto de la población panameña de forma universal, sin distinción de origen, identidad cultural o estrato socioeconómico. – Mejorar las condiciones de vida de la población y propiciar la inclusión, mediante acciones orientadas a elevar los niveles de cobertura, la calidad y accesibilidad a los servicios sociales básicos. 				
Resultado del MANUD (o equivalente) con intervención del PNUD 1.1: Para 2020, el Estado aplicará políticas públicas amplias y proporcionará servicios sociales de calidad, concentrándose en la igualdad, la igualdad de género y la atención a las poblaciones prioritarias, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos.				
Resultado 3 del Plan Estratégico 2014-2017: Fortalecimiento de las instituciones de los países para dar acceso universal en forma progresiva a los servicios básicos.				
I 1.1.1 Nivel de reducción de la desigualdad en el desarrollo humano, desglosado por zonas rurales e indígenas (la desigualdad representa el % de distancia del IDH medio) <i>Base de referencia:</i> IDH rural 15,2%; IDH de la comunidad indígena 51,6% <i>Meta:</i> IDH rural 10%; IDH de la comunidad indígena 46,5%	S: Encuesta de hogares (INEC) f: Anual. R: PNUD/INDH	Fortalecimiento de las instituciones para la aplicación coordinada de políticas que aumenten la igualdad y la inclusión I: Porcentaje de progresos en el sistema de puntuación del fomento de la capacidad para la supervisión de las políticas sociales <i>Base de referencia:</i> 0 <i>Meta:</i> 15% I: % de población en riesgo con acceso a la prevención del VIH/SIDA y la salud <i>Base de referencia:</i> 40% <i>Meta:</i> 60%	MIDES Gabinete Social; MINSa (y mecanismo coordinador para una respuesta integrada frente al VIH/SIDA y la tuberculosis (Mecanismo Coordinador de Panamá); Instituto Nacional de la Mujer (INAMU); MEF; MITRADEL; Congresos y consejos generales indígenas; Secretaría Nacional de Discapacidad SENADIS); INEC; SENACYT; AIG;	Recursos ordinarios: 500.000,00 Otros recursos: 53.502.322,00
I 1.1.2 Porcentaje de población con acceso a servicios básicos de agua, saneamiento y electricidad, desglosada por comunidades urbanas, rurales e indígenas	S: Informes de estadística MINSa / ONUSIDA f: Anual R: MINSa / ONUSIDA S: Informes anuales f: Anual R: MINGOB	Plan de desarrollo integral de los pueblos indígenas formulado y en ejecución I: % de progresos en la aplicación del Plan de desarrollo integral de los pueblos indígenas <i>Base de referencia:</i> 0% <i>Meta:</i> 75%		

³⁰ Salvo indicación en contrario, los valores de los informes se desglosarán por beneficiarios con arreglo a los criterios pertinentes para cada intervención, especialmente por género, etnia y territorio (urbano, rural, indígena).

³¹ Las prioridades nacionales descritas en las matrices corresponden a las prioridades identificadas en el PEG (MANUD-Panamá, 2016-2020; *op.cit.*).

<i>Indicadores de resultados (I), bases de referencia y metas</i>	Fuente de datos (S) y frecuencia de su recopilación (f), responsabilidades (R)	Productos indicativos del programa del país30	Principales asociados/marcos de alianzas	Recursos indicativos por resultados (en dólares EE.UU.)
<p><i>Base de referencia:</i> Urbana 77,1%; Rural 52,8%; Comunidad indígena 2,9%</p> <p><i>Meta:</i> Urbana 85,1%; Rural 60,8%; Comunidad indígena 6.9%</p> <p>I 1.1.14 Porcentaje de ciudadanos que evalúan positivamente la calidad de los servicios básicos</p> <p><i>Base de referencia:</i> 0</p> <p><i>Meta:</i> 0 + 15%</p>	<p>S: Encuesta del Gabinete Social (PNUD/MIDES).</p> <p>f: BIANUAL</p> <p>R: UNDP/MIDES</p>	<p>Iniciativas de investigación y desarrollo para generar conocimientos que influyan en las políticas públicas y para catalizar las innovaciones en el desarrollo</p> <p>I: # de productos del conocimiento con datos sobre la situación del desarrollo humano sostenible y de visualización de las condiciones de los grupos vulnerables/prioritarios que se utilizan en la formulación de políticas sociales.</p> <p><i>Base de referencia:</i> 0</p> <p><i>Meta:</i> 4</p> <p>I: # de municipios con plataformas de información abierta (participativa) para el desarrollo local sostenible, a los que aportan datos/información tanto los ciudadanos como las instituciones</p> <p><i>Base de referencia:</i> 0</p> <p><i>Meta:</i> 3</p>	<p>AMUPA; UNICEF; FNUAP</p>	

Prioridad nacional:

- Promover una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas públicas.
- Ajustar el marco jurídico e institucional de las políticas públicas a fin de garantizar la aplicación de un proceso de descentralización transparente en la utilización de los recursos, la supervisión, la rendición de cuentas y la participación de los ciudadanos.

Resultado del MANUD (o equivalente) con intervención del PNUD 2.1: Para 2020, el Gobierno habrá avanzado en la aplicación de reformas institucionales que fortalecen un sistema de gobernanza democrático, participativo, inclusivo y coordinado a nivel local.

Resultado 2 del Plan Estratégico 2014-2017: Satisfacción de las expectativas de los ciudadanos respecto de la participación, el desarrollo, el estado de derecho y la responsabilidad con sistemas más sólidos de gobernanza democrática.

<p>I 2.1.1 # de municipios que reciben al menos una competencia del Gobierno mediante la Ley de descentralización.</p> <p><i>Base de referencia:</i> 0</p> <p><i>Meta:</i> 40</p>	<p>S: Informes de proyectos.</p> <p>f: Anual</p> <p>R: MINGOB</p>	<p>Apoyo a las reformas de las instituciones públicas</p> <p>I: # de competencias delegadas en los municipios como consecuencia de la Ley de descentralización revisada.</p> <p><i>Base de referencia:</i> 0</p> <p><i>Meta:</i> 4</p> <p>I: % del presupuesto nacional asignado a los municipios locales</p> <p><i>Base de referencia:</i> 2%</p> <p><i>Meta:</i> 5%</p>	<p>MINGOB; Ministerio de la Presidencia; Director del Departamento de Prisiones; MINSAL; MEF; Cancillería; Tribunal Electoral; ANTAI; Defensoría del Pueblo; SENADIS INAMU;</p>	<p>Recursos ordinarios: 350.000</p> <p>Otros recursos: 21.500.000</p>
<p>I 2.1.7 Porcentaje de mujeres elegidas funcionarias en los poderes ejecutivo y judicial: como líderes de partidos y Tribunal Electoral.</p> <p><i>Base de referencia:</i> 0%</p>	<p>S: Informes de proyectos</p> <p>f: Anual</p> <p>R: PNUD</p>	<p>I: % de progresos en el sistema de puntuación del fomento de la capacidad para la planificación y supervisión de la gestión pública</p> <p><i>Base de referencia:</i> 0</p> <p><i>Meta:</i> 15%</p>		

<i>Indicadores de resultados (I), bases de referencia y metas</i>	Fuente de datos (S) y frecuencia de su recopilación (f), responsabilidades (R)	Productos indicativos del programa del país30	Principales asociados/ marcos de alianzas	Recursos indicativos por resultados (en dólares EE.UU.)
<i>Meta:</i> 40%				
I 2.2.8 Número de detenidos que se benefician de programas de rehabilitación social y/o de medidas alternativas a la prisión. <i>Base de referencia:</i> 3.000 <i>Meta:</i> 4.500	S: Informes del sistema penitenciario. f: Anual R: MINGOB	I: # de prisiones con programas de rehabilitación social para los detenidos <i>Base de referencia:</i> 0 <i>Meta:</i> 3 Participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos del país I: Número de organizaciones de la sociedad civil con representación en las plataformas y redes para el diálogo social <i>Base de referencia:</i> 22 <i>Meta:</i> 30 Fortalecimiento del acceso transparente a la información pública I: Índice de percepción de la corrupción (Transparency International) <i>Base de referencia:</i> (2014): 37 <i>Meta:</i> 40 I: % de instituciones públicas adicionales que proporcionan acceso en línea a información relativa a su gestión y ejecución del presupuesto. <i>Base de referencia:</i> 0 <i>Meta:</i> 25%	Contralor General de la República; Procuraduría General de la Nación; Instituto Nacional de Cultura; AMUPA; Gobiernos locales; Partidos políticos; Congresos y consejos indígenas; Universidad de Panamá; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); UNICEF; FNUAP	

Prioridad nacional:

- Promover medidas eficaces que contribuyan a un desarrollo territorial equilibrado, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.
- Formular, aprobar y aplicar una estrategia nacional sobre el cambio climático y aplicar un plan nacional para la gestión del riesgo y la prevención de desastres.
- Mejorar la productividad de los pequeños agricultores, garantizar la seguridad alimentaria y mejorar la capacidad de generar ingresos de la población rural.

Resultado del MANUD (o equivalente) con intervención del PNUD 3.2: Para 2020, el Estado habrá fortalecido su capacidad para formular y aplicar políticas, planes y programas que contribuyan a la sostenibilidad del medio ambiente, la seguridad alimentaria y nutricional, la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y la creación de resiliencia.

Resultado 1 del Plan Estratégico 2014-2017: Crecimiento y desarrollo incluyentes y sostenibles, con incorporación de capacidad productiva que genere empleo y medios de vida para los pobres y los excluidos.

I 3.2.7 % de aplicación de la Estrategia nacional para la conservación de la biodiversidad y la Política de cambio climático. <i>Base de referencia:</i> 0%	S: Página web de la CMNUCC f: Anual R: CMNUCC	Mejora del cumplimiento de los compromisos relativos a los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente I: Comunicación nacional a la CMNUCC <i>Base de referencia:</i> La comunicación nacional está desfasada (2010) <i>Meta:</i> Presentación de la tercera comunicación nacional a la CMNUCC (2018)	MEF; MAM; Autoridad de Recursos Hídricos de Panamá; MIDA; IDIAP; MINSA	Recursos ordinarios: 200.000 Otros recursos: 7.312.000
---	---	---	---	---

<i>Indicadores de resultados (I), bases de referencia y metas</i>	Fuente de datos (S) y frecuencia de su recopilación (f), responsabilidades (R)	Productos indicativos del programa del país ³⁰	Principales asociados/ marcos de alianzas	Recursos indicativos por resultados (en dólares EE.UU.)
<i>Meta:</i> 50%			SINAPROC;	
I 3.2.9 # de municipios que aplican planes locales para la gestión del riesgo <i>Base de referencia:</i> 0 <i>Meta:</i> 10	S: Informes del SINAPROC f: Anual R: SINAPROC	I: Número de toneladas de hidroclorofluorocarburos con potencial de agotamiento del ozono (PAO) eliminadas (la base de referencia del consumo es de 24,77 toneladas de PAO) <i>Base de referencia:</i> 5.55 <i>Meta:</i> 8.66	FAO; PNUMA; AMUPA; INAMU MITRADEL; Asociaciones empresariales; Sindicatos; Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME)	
I 3.1.2 % de energía eólica y solar de la matriz energética nacional. <i>Base de referencia</i> (2015): 2% <i>Meta</i> (2020): 5%	S: Secretaría de Energía f: Anual R: Secretaría de Energía	I: Reducción de los riesgos para la salud humana asociada con la disminución de los niveles de mercurio (Protocolo de Minamata) <i>Base de referencia:</i> por determinar <i>Meta:</i> por determinar		
I 3.1.4 # de programas que generan empleos ecológicos <i>Base de referencia:</i> 1 <i>Meta:</i> 3	S: AMPYME f: Anual R: AMPYME	<p>Integración por los municipios de la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático en sus planes de gestión</p> <p>I: # de municipios que incorporan la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático a sus planes de gestión y sus presupuestos. <i>Base de referencia:</i> 0 <i>Meta:</i> 10</p> <p>I: Porcentaje de aumento de la consignación en el presupuesto nacional para el código de cuenta destinado a la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático (Cuenta 912 de la ley de consignaciones del presupuesto general). <i>Base de referencia:</i> 0% <i>Meta:</i> 15%</p> <p>Formulación y aplicación de medidas de eficiencia energética inclusivas e innovadoras, acceso a la energía en las comunidades rurales y diversificación de la matriz energética</p> <p>I: # de hogares rurales adicionales con un acceso mejorado a la electricidad en sistemas aislados. <i>Base de referencia:</i> 0 ³²</p>		

³² Censo de 2010, INEC. Hay 130.000 hogares rurales que carecen de electricidad sin acceso a la red.

Indicadores de resultados (I), bases de referencia y metas	Fuente de datos (S) y frecuencia de su recopilación (f), responsabilidades (R)	Productos indicativos del programa del país30	Principales asociados/ marcos de alianzas	Recursos indicativos por resultados (en dólares EE.UU.)
		<p><i>Meta:</i> 5.000</p> <p>Las unidades productivas rurales prioritarias mejoran su capacidad de producción, diversifican sus actividades y generan medios de subsistencia mediante su incorporación a las estrategias de desarrollo económico local</p> <p>I:# de microempresas rurales establecidas con prácticas ambientalmente racionales <i>Base de referencia:</i> 0 <i>Meta:</i> 50</p> <p>I: % de zonas prioritarias de productores en las que se aplican prácticas agrícolas sostenibles <i>Base de referencia:</i> por determinar <i>Meta:</i> por determinar</p>		
Prioridad nacional: Aumento de la capacidad para gestionar la seguridad pública, con un enfoque basado en los derechos para la prevención de la violencia y la delincuencia.				
Resultado del MANUD (o equivalente) con intervención del PNUD 2.2: Para 2020, el Estado contará con un sistema más eficaz de prevención y atención amplia en todos los tipos de violencia, incluida la de género, para la administración de justicia y la aplicación de estrategias de seguridad pública, respetando los derechos humanos y la diversidad cultural.				
Efecto 3 del Plan Estratégico 2014-2017: Fortalecimiento de las instituciones del país para dar acceso universal en forma progresiva a los servicios jurídicos básicos (justicia, seguridad y estado de derecho) para proteger la vida, el empleo, los medios de subsistencia y la propiedad.				
I 2.2.3 # de enjuiciamientos que terminan en sentencias de prisión en casos de femicidio y violencia contra la mujer. <i>Base de referencia:</i> 0 <i>Meta:</i> 100%	S. Informe anual f: Anual R: Estadísticas judiciales	Fortalecimiento de las instituciones judiciales para garantizar el acceso a la justicia y reducir las dilaciones legales I: # medio de días de los procesos en los tribunales hasta que se dicta una sentencia <i>Base de referencia:</i> 80 <i>Meta:</i> 64	Ministerio de la Presidencia (Secretaría de Prevención); MINSEG; MINGOB; Poder judicial; Departamento de Justicia; Defensoría del Pueblo; Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal (SIEC); Observatorio de Seguridad Ciudadana (Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá	Otros recursos: 6.000.000
I 2.2.4 Número de medidas aplicadas en la Estrategia nacional de seguridad pública para prevenir la violencia. <i>Base de referencia:</i> 0 <i>Meta:</i> 6	S. Informe anual f: Anual R: SIEC	Fortalecimiento de los sistemas de información y supervisión de la violencia (pública y privada) con la incorporación de criterios de igualdad y de calidad de la respuesta institucional I: # de informes oportunos y fiables disponibles <i>Base de referencia:</i> 4 <i>Meta:</i> 6		
I 2.2.6		Mejora del nivel de respuesta institucional para la seguridad ciudadana y la mediación en conflictos		

<i>Indicadores de resultados (I), bases de referencia y metas</i>	Fuente de datos (S) y frecuencia de su recopilación (f), responsabilidades (R)	Productos indicativos del programa del país30	Principales asociados/ marcos de alianzas	Recursos indicativos por resultados (en dólares EE.UU.)
# medio de días en los procesos de mediación y/o judiciales hasta que se dicta una sentencia <i>Base de referencia:</i> 81 <i>Meta:</i> 48 I 2.2.7	S. Encuestas de los informes de los observatorios f: Anual R: CCIAP	I: Porcentaje de ciudadanos que informan de una sensación de inseguridad <i>Base de referencia:</i> 80% <i>Meta:</i> 60% I: # de municipios con planes locales de seguridad pública <i>Base de referencia:</i> 6 <i>Meta:</i> 10	(CCIAP); INAMU; Instituto de Criminología (Universidad de Panamá); FLACSO; Gobiernos locales; ONG relacionadas con el género	
# de personas con acceso al nuevo sistema de justicia penal <i>Base de referencia:</i> 526.179 <i>Meta:</i> 3.700.000 I 2.2.11	S. Encuestas de los informes de los observatorios f: Anual R: CCIAP	I: Porcentaje del presupuesto público destinado a la política de prevención de la violencia desglosado por tipos <i>Base de referencia:</i> 10% <i>Meta:</i> 30%		
# de ciudadanos satisfechos con los sistemas de prevención, justicia y seguridad pública. <i>Base de referencia:</i> 0% <i>Meta:</i> 10%	S. Informes sobre violencia contra la mujer f: Anual R: INAMU – SIEC			