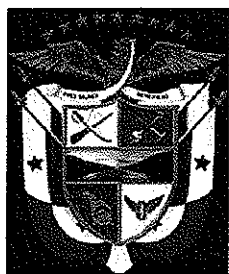


C



P

**Plan de Acción del Programa
de País (CPAP)**

entre

El Gobierno de Panamá

y

**El Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)**

A

Panamá

Enero 2007

P

Tabla de Contenido

Preámbulo

- I. Bases de la Cooperación**
 - II. Análisis de Situación**
 - III. Cooperación Anterior y Lecciones Aprendidas**
 - IV. Programa Propuesto**
 - V. Estrategias de las Alianzas**
 - VI. Gestión Programática**
 - VII. Monitoreo y Evaluación**
 - VIII. Compromisos de UNDP**
 - IX. Compromisos del Gobierno**
 - X. Otras Disposiciones**
- Anexo 1 Marco de Resultados y Recursos del CPAP**

Preámbulo

Fundamentados en el compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015 y de dar seguimiento a los acuerdos emanados de las Convenciones y Cumbres de las Naciones Unidas y basados en las experiencias obtenidas y los progresos alcanzados durante la implementación del Programa de País 2002 – 2007 y tomando en consideración el inicio de un nuevo período de cooperación (2007 – 2011)

El Gobierno de la República de Panamá y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acuerdan mutuamente el contenido de este documento, así como sus respectivas responsabilidades en la implementación del Programa de País, teniendo como marco el Acuerdo Básico suscrito entre ambas partes mediante Ley No.9 de 8 de Noviembre de 1973. Igualmente declaran que estas responsabilidades serán cumplidas dentro de un espíritu de estrecha colaboración y en ese marco, las Partes han convenido en lo siguiente:

Parte I. Bases de la Cooperación

1. El Plan de Acción del Programa de País, CPAP, será el instrumento de programación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Panamá para el período 2007 – 2011. El Plan de Acción del Programa de País sirve para definir con más detalle los resultados esperados durante el período en cuestión, los pormenores de tal cooperación y las responsabilidades respectivas de las Partes.
2. Este documento se basa en los resultados de la Evaluación Común sobre el País (CCA) y en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), preparados conjuntamente por el Equipo de País de las Naciones Unidas en 2006 y firmado con el Gobierno Nacional el 24 de octubre de 2006.

Parte II. Análisis de Situación

3. Panamá, país ubicado en la franja más estrecha del Istmo centroamericano, presenta enormes contrastes y desigualdades en los aspectos sociales y económicos, una riqueza inestimada en flora y fauna y perspectivas de desarrollo positivas, particularmente por la modernización del Canal de Panamá, que de tener efecto sobre sus niveles de ocupación y de pobreza, podría implicar un cambio significativo en las condiciones existentes en la actualidad.
4. La economía panameña ha tenido un crecimiento positivo, lo cual no es aún garantía de bienestar de su población que cada vez más se concentra en las áreas urbanas, superando las dos terceras partes y mostrando una tasa de participación en la población ocupada de 63.6, concentrando los hombres el 80.3 y las mujeres un 47.4. Las actividades asociadas al sector externo son las que muestran mayor dinamismo y comprenden: los servicios portuarios, el transporte aéreo, restaurantes y hoteles, el Canal de Panamá, el comercio en la Zona Libre de Colón y la exportación de productos agrícolas no tradicionales.

Pobreza:

5. La pobreza en Panamá ha sido descrita en forma precisa como compuesta por tres grandes segmentos diferenciados: la pobreza urbana, la pobreza rural no indígena y la pobreza indígena, teniendo como características comunes: el bajo nivel de ingresos, el bajo nivel de consumo, el acceso nulo o limitado a las facilidades sanitarias, educativas y culturales fundamentales de la sociedad moderna.¹ De allí que se haya establecido que, en el caso de Panamá, desigualdad y pobreza son dos elementos complementarios que tienen que ser abordados como parte de una misma ecuación. En los años 90 los índices de pobreza alcanzaron casi el 50% para retomar a los niveles oscilantes entre 38% y 42%, en los cuales se ha mantenido desde la década de los setenta cuando se iniciaron los estudios particulares sobre este tema. Las cifras más recientes basadas en la Encuesta Niveles de Vida 2003, revelan

que el 36.8% de la población del país vive en condiciones de pobreza y el 16.6% en pobreza extrema (Gabinete Social, 2005: p. 22) ⁽¹⁾. La pobreza y la pobreza extrema proporcionalmente se concentran en las áreas rurales y particularmente, en las áreas indígenas donde el 90% de su población es afectada por esta última condición. No obstante, la pobreza urbana en cifras absolutas alcanza niveles preocupantes y mayores a los de la pobreza en las áreas rurales e indígenas. La diferencia estriba es que mientras la pobreza urbana es fundamentalmente pobreza de ingreso, la pobreza rural e indígenas presenta carencias tan profundas que comprometen la supervivencia humana.

6. La desigualdad en Panamá está entre las más altas del continente, con un coeficiente de Gini en consumo de 0.46 en el 2003. En Panamá, el quintil más rico consume 12.9 veces más que el más pobre, aunque ha mejorado con respecto al año 1997. Por lo tanto, la pobreza panameña es mucho más el resultado de la deficiente distribución de los recursos existentes que de la escasez de los mismos. En consecuencia, el crecimiento de la economía de Panamá contribuirá poco a la reducción de la pobreza si no se reducen los altos niveles de desigualdad, por lo que el logro de una mayor equidad constituye una de las piedras angulares de la estrategia nacional de reducción de la pobreza (Paes de Barros, 2004).

Gobernabilidad Democrática y para el Desarrollo Humano:

7. El país ha registrado avances importantes en la consolidación de su democracia con la celebración de tres elecciones libres y limpias desde el retorno a la democracia en 1990 (PNUD, 2004) ⁽²⁾ la ampliación de los derechos civiles, el establecimiento de mecanismos institucionales y ciudadanos para la fiscalización de la gestión pública, el aumento de la participación ciudadana y la creación de un ambiente propicio para promover la justicia y el respeto a la ley. No obstante, se detectan debilidades institucionales y algunas prácticas políticas que afectan negativamente la imagen y la credibilidad de las instituciones democráticas, especialmente de los partidos políticos, el Poder Judicial, y el Poder Legislativo (Achar y González, 2004: p.185) ⁽³⁾ por lo que se requieren cambios institucionales que modernicen el funcionamiento del Estado y el sistema político dentro del marco del desarrollo humano.

8. Entre las reformas necesarias están el fortalecimiento de los mecanismos para combatir la corrupción y promover la transparencia, el mejoramiento de la eficiencia en la gestión y la coordinación interinstitucional, el uso de la tecnología y los sistemas de información, así como el fortalecimiento de la capacidad de los servidores públicos; cambios que deben construirse a partir del consenso entre amplios sectores para facilitar su apropiación e implementación. La crisis del sistema político en general y de los partidos políticos en particular ha sido ampliamente reconocida en la sociedad panameña. El deterioro que sufren los partidos políticos –por su distanciamiento del electorado, el marcado personalismo, y la percepción de que no cumplen adecuadamente con sus funciones de control político y legislativo (PNUD, 2004: p. 118) han provocado una crisis de representación. La coexistencia de la democracia con altos niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso es otro factor que debilita la gobernabilidad democrática en Panamá ya que degrada la ciudadanía social al “obstaculizar la integración de los individuos en la sociedad” (PNUD, 2004: p. 157). En este sentido, los avances en el fortalecimiento de la gobernabilidad dependerán en parte de los esfuerzos en la lucha contra la pobreza.

Medio Ambiente, Energía y Prevención de Desastres:

9. Panamá presenta un panorama preocupante con respecto a la conservación y el uso racional de los recursos naturales, la contaminación ambiental y la cobertura de agua y saneamiento, particularmente para las áreas rurales. Bajo el paraguas del desarrollo humano sostenible, se han realizado importantes avances en el establecimiento de estrategias, consensos y abogacía por el derecho a un ambiente sano, la protección de la biodiversidad y el uso racional de los recursos naturales, pero aún falta un largo camino por recorrer.

¹ Los datos del Segundo Informe Objetivos del Milenio están basados en la ENV, 2003.

² El Índice de Democracia Electoral se ha mantenido en 1, la máxima puntuación, desde 1990.

³ Al año 2003, el 23% de los panameños confiaban en los partidos políticos, 25% en el Poder Legislativo, y 31% en el Poder Judicial.

10. A pesar de ser el decimonoveno país en diversidad biológica a nivel mundial (ANAM, 2004: p.46), de 52 cuencas existentes en el país, el 90% está contaminada o afectada en forma severa. Entre los años 1996 y 2002, debido al aumento de la presión económica sobre los grupos de pobreza extrema, el consumo de leña pasó de ser de 12.8% a 30.5% del consumo energético del país (ANAM, 2004: p.24). Se estima que cada residente de las áreas urbanas desecha 590 gramos de basura residencial por día, estimándose que la basura industrial del área capitalina supera las sesenta mil toneladas al año (ANAM, 2004: p.72). Adicionalmente, el caudal de aguas residuales domésticas e industriales de la vertiente del Pacífico del área metropolitana supera los 25 millones de metros cúbicos al año, todas ellas sin tratamiento (ANAM, 2004: p.83). Sobre las áreas boscosas se ejercen grandes presiones como las producidas por la deforestación, debido al desarrollo maderero, inmobiliario, marítimo o minero y gradualmente los más pobres pierden sus medios de vida basado en los servicios que los bosques les brindan entrando en un ciclo de pobreza y deterioro ambiental

11. Aunque entre los países de América Central, Panamá es el que menos impacto ha sufrido por desastres naturales de gran magnitud, el grado de vulnerabilidad del país a los sismos, las inundaciones y los incendios es relativamente alto, siendo las poblaciones en situación de pobreza las que se encuentran en mayor riesgo, por lo que se desarrollan esfuerzos por fomentar un cambio hacia una cultura de gestión de riesgos que priorice la prevención y la mitigación del impacto de los desastres naturales antes de que ocurran.

VIH-SIDA:

12. Según el Informe sobre los "Progresos Realizados en la Respuesta de País a la Epidemia del VIH-SIDA", Panamá es uno de los tres países más afectados por el VIH en Centroamérica. Con una población aproximada de 3,228,186 habitantes, según estimaciones de población de la Contraloría General de la República (DEC, 2006), reporta hasta septiembre de 2005 un total acumulado de 7,111 casos de SIDA en todo el país, con una prevalencia a nivel nacional del 0.92% (Banco Mundial, 2003), con tendencia al ascenso y concentrada en los grandes conglomerados urbanos y en grupos poblacionales específicos de trabajadoras/es del sexo y personas que tienen relaciones con el mismo sexo. De los casos reportados a septiembre de 2005 (Dirección General de Salud Pública, 2006), el 67.4% corresponde a una transmisión sexual, el 2.0% a transfusión sanguínea, un 3.7% a transmisión perinatal y en un 27% se desconoce el modo de transmisión. En relación con la edad, las mayores frecuencias de casos se registran entre las edades de 25-29 (13.3%), 30-34 (19.2%), 35-39 (16.5%) y 40-44 (13.2%).

13. El análisis por sexo permite observar que son los hombres los que se ven mayormente afectados por la epidemia al registrar 5,358 casos frente a 1,753 (24.8%) casos en el sexo femenino. Sin embargo, la relación hombre-mujer se sigue estrechando, de forma que para septiembre de 2005, la relación era de 3 a 1. El porcentaje de letalidad por SIDA indica de forma acumulada un 72%, considerando que en los últimos tres años se ha registrado un descenso importante en el porcentaje de letalidad del SIDA debido a la provisión de terapia antirretroviral. Las regiones que presentan las mayores tasas para el año 2004 son la Provincia de Colón (44.1%), la Región Metropolitana (33.8%), el Distrito de San Miguelito (23.7%) y Panamá Oeste (16.1%) (Mastellari de Greco, 2006).

Parte III. Resultados y enseñanzas de la cooperación anterior

14. La cooperación brindada por el PNUD durante el ciclo anterior (2002-2006) es valorada positivamente por sus socios nacionales ya que, a través de la creación de capacidades nacionales, el intercambio de conocimiento, la gestión de proyectos y su monitoreo, así como el aporte de insumos para orientar las políticas públicas, la organización ha contribuido de manera significativa con los esfuerzos nacionales por reducir la pobreza, fortalecer la gobernabilidad democrática, proteger el medio ambiente, prevenir las crisis, y combatir el VIH – SIDA.

Pobreza:

15. Entre los esfuerzos realizados para reducir la pobreza se destacan: a) la asesoría técnica ofrecida al Gobierno Nacional para la creación de una red social de oportunidades orientada a combatir la pobreza extrema mediante

subsidios directos y la provisión de servicios básicos, así como la elaboración de un diagnóstico sobre la administración pública panameña que ha servido de herramienta para la reorientación de la gestión pública hacia la eficiencia y los resultados; **b)** la elaboración de dos Informes Nacionales de Desarrollo Humano (2002 y 2004) que sirvieron como herramientas para la formulación de políticas sociales; **c)** la creación de capacidad en la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República para generar y monitorear el conjunto de índices de desarrollo humano; **d)** la contribución del PNUD, a través del Grupo Temático de los ODM, a la elaboración de dos informes nacionales (2003 y 2005) que miden el avance del país hacia la consecución de los ODM; **e)** la ejecución de proyectos en Darién y Bocas del Toro dirigidos a mejorar la capacidad de la población en situación de pobreza de satisfacer sus necesidades básicas a través de micro créditos comunales y la asistencia técnica para mejorar la productividad de las actividades agrícolas y comerciales; **f)** el fortalecimiento de las capacidades organizativas y participativas de asociaciones de base comunitaria en Darién y las áreas indígenas; **g)** la elaboración de un estudio sobre la desigualdad en la distribución del ingreso con el apoyo del Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas (IPEA).

Gobernabilidad Democrática y para el Desarrollo Humano:

16. Entre las experiencias desarrolladas en el ámbito de la gobernabilidad democrática, se destacan las siguientes: **a)** el PNUD profundizó las experiencias de diálogo amplio desarrolladas a lo largo de la década del noventa facilitando la construcción de acuerdos nacionales en torno a la transformación del sistema educativo y la reforma de la seguridad social. El Diálogo por la Transformación del Sistema Educativo produjo tres proyectos de ley y una serie de medidas administrativas que servirán como marco de referencia para la implementación de las reformas propuestas. El primer diálogo para la reforma de la seguridad social (2001-2003) facilitado por el PNUD, aunque inconcluso, contribuyó a generar conciencia sobre la gravedad de la situación financiera de la institución. La segunda experiencia de diálogo en torno a la seguridad social generó una nueva ley (Ley 51 del 27 de diciembre de 2005) que establece un sistema mixto de pensiones; **b)** el PNUD contribuyó a impulsar la modernización del Poder Judicial a través de la elaboración de un diagnóstico sobre la justicia penal y la asistencia técnica y financiera a la Comisión de Estado por la Justicia designada por el Presidente de la República para elaborar una agenda de reforma del sistema de justicia. Uno de los principales retos será promover la implementación de los acuerdos alcanzados en la Comisión; **c)** el PNUD coadyuvó al mejoramiento de las funciones de control legislativo y político que desempeña el Poder Legislativo con la creación de la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa así como el mejoramiento de la transparencia con el establecimiento de un sistema electrónico de información y seguimiento legislativo; **d)** la cooperación del PNUD ha contribuido a impulsar la gobernabilidad electrónica mediante la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones a la gestión pública. Para lograr este resultado ha sido clave la creación en el año 2004 de la Secretaría de Innovación Gubernamental cuyo fortalecimiento institucional el PNUD apoya. Cabe destacar el diseño e implementación de una plataforma digital de simplificación de pagos, trámites, servicios públicos y acceso ciudadano a información del sector público, la incorporación de 80 escuelas al programa "Conéctate", un modelo integral de innovación educativo y de acceso a una cultura digital, la instalación de 2 de los 3 módulos del Sistema de Gestión Presidencial (SIGOB) que permiten llevar un sistema de correspondencia y tramitación presupuestaria eficiente, así como monitorear las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

17. La cooperación del PNUD contribuyó a la formulación de un programa nacional de gestión de riesgos que redundó en la implementación en Darién de iniciativas dirigidas a aumentar la capacidad institucional de los organismos vinculados a la gestión local de riesgos y la capacidad de planificación, monitoreo y respuesta a emergencias de comunidades locales. Otro resultado de la cooperación del PNUD fue el establecimiento en Panamá del Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial cuyas donaciones promueven la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, la promoción del uso de fuentes de energía renovables, y la conservación de los recursos naturales. Durante el período de cooperación, el PNUD brindó apoyo a sus socios para el establecimiento de un Centro Internacional de Desarrollo Sostenible en Panamá (CIDES) compuesto por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Medio Ambiente, Energía y Prevención de Desastres:

18. El PNUD ha promovido la realización de tres evaluaciones de efecto, cuyo carácter es estratégico, las cuales han permitido tanto a la organización como al Gobierno Nacional aprender de las lecciones derivadas de los diálogos nacionales, de la eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios públicos con equidad y sobre los avances para la erradicación de la pobreza. Es importante subrayar que la contraparte oficial, representada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ha incrementado su presencia en las diferentes fases y para la cuarta evaluación sobre ambiente, aún en proceso, ha estado participando desde las etapas iniciales.

19. Durante el período de cooperación el PNUD logró consolidar su posición como socio del desarrollo de Panamá, afianzando sus alianzas con el Gobierno Nacional y otros actores sociales para la puesta en marcha de acciones conducentes a promover el desarrollo humano sostenible del país. El trabajo de facilitador que desempeñó el PNUD con efectividad y credibilidad en los procesos de diálogo para la transformación educativa y la reforma de la seguridad social le confirió a la organización un rol y reconocimiento importante en la construcción de acuerdos nacionales y el fortalecimiento de la democracia. La elaboración y difusión de dos informes nacionales de desarrollo humano y otros estudios sobre la desigualdad y los ODM en Panamá han permitido al PNUD ejercer liderazgo en el debate público sobre esta temática y han contribuido a generar mayor conciencia y apoyo entre diversos actores nacionales sobre la importancia de incorporar el enfoque del desarrollo humano a la formulación de políticas. La cooperación del PNUD ha tenido un impacto sobre la modernización y reforma de los Poderes del Estado aunque uno de los principales retos será continuar profundizando en los cambios y asegurar el cumplimiento de los planes adoptados.

20. La debilidad institucional y la falta de capacidad administrativa y operativa de algunas contrapartes en la ejecución de proyectos ha comprometido los resultados de algunas iniciativas, especialmente aquellas dirigidas a mejorar la gestión fiscal y financiera, y el acceso de los pobres a la tenencia de la tierra. Es por ello que el PNUD ha emprendido un intenso plan de capacitaciones que ofrece al personal administrativo y financiero de los proyectos ejecutados por el Gobierno Nacional las herramientas necesarias para su ejecución eficiente. En materia de VIH/SIDA, aún predomina en el país una visión epidemiológica que requiere redoblar los esfuerzos para integrar otros aspectos de modo que se incrementen los niveles de sensibilidad y atención no sólo en salud, sino también en los aspectos laborales y de la economía.

Parte IV. Programa Propuesto

21. El programa propuesto para el período 2007-2011 da continuidad a las prioridades del programa anterior y propone nuevas áreas de acción que contribuyen a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y al logro de los objetivos expuestos en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá, a saber: la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso; las garantías sociales básicas para el ejercicio de los derechos humanos; y la modernización del Estado y la reforma del sector público. El programa incorporará los siguientes ejes transversales: derechos humanos, equidad de género, y tecnología de la información y las comunicaciones.

a. La reducción de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso

22. Para aportar al logro del Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá (UNDAF) en lo relativo a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso, el PNUD contribuirá con los siguientes productos que a la vez están alineados a los efectos que la organización se ha propuesto alcanzar en el país: la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza claramente vinculadas a los ODM como la implementación de un Sistema de Protección Social en áreas rurales, indígenas y urbano-marginales; y el apoyo a la gestión de programas que mejoren el acceso de la población en situación de pobreza y pobreza extrema a los servicios públicos, e incrementen su capacidad generadora de ingresos mediante el aumento de su producción y competitividad en las actividades productivas y una inserción exitosa en los mercados. En esta área de cooperación, el PNUD aportará recursos propios que suman US\$ 750 mil dólares (27% del Programa).

b. Las garantías sociales básicas para el ejercicio de los derechos humanos

23. Esta área cubre diversos productos relacionados con la igualdad de género, el mejoramiento de la calidad y equidad en el acceso a la educación, la necesidad de redoblar esfuerzos en la prevención del VIH-SIDA y en las estrategias y acciones que aseguren la sostenibilidad ambiental. En este marco, el PNUD, durante el próximo ciclo de cooperación, se propone el desarrollo de estrategias, políticas y programas que promuevan la igualdad de género, basado en la agenda económica de las mujeres, así como la adopción de estrategias que impulsen la educación hacia un modelo de calidad, inclusión y participación con la introducción de la enseñanza del inglés y el uso de la tecnología de información. En el ámbito de la prevención del VIH/SIDA, los esfuerzos del PNUD estarán dirigidos a propiciar acciones multi-sectoriales que incorporen el VIH/SIDA en los planes nacionales de desarrollo y a apoyar las acciones interagenciales conducentes al desarrollo de un plan nacional intersectorial para la prevención y control de las infecciones de transmisión sexual, el establecimiento de un sistema nacional de monitoreo y evaluación con amplia participación, y la realización de campañas nacionales de sensibilización y educación. En términos de ambiente, el PNUD encaminará su apoyo al desarrollo e implementación de estrategias y planes nacionales en materia de bioseguridad, manejo de las zonas costeras y la eliminación de los clorofluorocarbonados; la incorporación de la gestión de riesgos a la planificación para el desarrollo a través del desarrollo de acciones locales y nacionales para la prevención de desastres en áreas de alta vulnerabilidad. El PNUD asignará US\$ 490 mil dólares a esta área de cooperación (17% del programa).

c. Modernización del Estado y la reforma del sector público

24. Para aportar al logro del Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá en lo relativo a la modernización del Estado y la reforma del sector público, el PNUD contribuirá fundamentalmente en la creación de capacidades, a través de los siguientes productos que a la vez están alineados a los efectos que la organización se ha propuesto alcanzar en el país: el desarrollo de políticas de Estado basadas en estudios sobre temas prioritarios en la agenda del Estado como la institucionalidad, la justicia y los retos mundiales y nacionales en materia de desarrollo humano; el fortalecimiento de las capacidades del Sistema Estadístico Nacional para producir, actualizar y dar seguimiento a los indicadores de desarrollo, así como llevar adelante la constante actualización e innovación de técnicas de medición; la promoción de debates amplios sobre los problemas nacionales, que requieren soluciones concertadas por los actores de la política pública; el fortalecimiento de las capacidades analíticas y programáticas de los partidos políticos; el fortalecimiento de los mecanismos de auditoría social y participación ciudadana para la vigilancia de los derechos humanos; el impulso a programas piloto de educación cívica para fomentar la participación ciudadana; la modernización y orientación de la administración pública hacia la equidad, eficacia, igualdad y transparencia en la gestión; la reforma del sistema de administración de la justicia según los acuerdos de la Comisión de Estado por la Justicia; y el fortalecimiento de las capacidades de los actores de la gobernabilidad local a través del desarrollo de modelos de gestión y participación local, y la creación de un grupo interinstitucional de coordinación y abogacía para impulsar el proceso de descentralización política y administrativa. El monto que invertirá el PNUD en este área de cooperación asciende a USD 1,489.7 dólares (54% del programa propuesto).

Parte V. Estrategias de Alianzas

25. El principal reto que enfrentará la Oficina de País durante el próximo ciclo de cooperación será orientar sus programas, en forma significativa, a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a los objetivos propuestos en el Marco de las Naciones Unidas para la Asistencia al Desarrollo (UNDAF).

26. El PNUD, como socio del desarrollo, reconoce que el país es el genuino protagonista de los procesos de cambio y progreso y, por lo tanto, impulsará como principal estrategia la creación de capacidades nacionales para fortalecer las acciones conducentes al desarrollo, la cual se ejecutará en tres dimensiones: **a)** a través de la promoción del diálogo, la concertación y estudios especializados sobre temas de Estado; **b)** en el nivel organizacional apoyando los procesos de reforma y fortalecimiento de un Estado moderno, transparente, eficiente, eficaz y comprometido con el

bienestar ciudadano y c). apoyando acciones de capacitación y formación de los funcionarios públicos para promover cambios culturales a fin de facilitar la gestión basada en resultados y una ejecución eficiente y oportuna de los proyectos prioritarios de desarrollo. En este esfuerzo, el rol del PNUD como facilitador del intercambio del conocimiento es clave ya que la organización es capaz de vincular al país con las experiencias exitosas que se desarrollan en el mundo a través de sus expertos y centros de excelencia.

27. Otra estrategia central para apoyar los procesos de desarrollo de Panamá se relacionan con la capacidad que la Oficina de País desarrolle para movilizar recursos externos e internos. De esta manera, el PNUD estará en la mejor disposición para ofrecer financiamientos puentes, capitales semilla y otras iniciativas que contribuyan al desarrollo nacional y a impulsar avances para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

28. El PNUD también hará uso de sus experiencias, a través de la red de oficinas mundiales, para ofrecer al país asistencia técnica de alta calidad, proveer insumos de política, promover el establecimiento de estrategias de reducción de la pobreza, realizar estudios especializados, facilitar la administración de proyectos en beneficio de los pobres, e impulsar el establecimiento de sistemas y redes de protección social en el marco de una perspectiva global que fomente la participación de los pobres y grupos excluidos en el crecimiento económico.

29. Los retos nacionales y corporativos —entre ellos la reforma del Sistema de las Naciones Unidas, las prioridades determinadas por el Administrador del PNUD, y la nueva orientación respecto de la contribución sustantiva que debe hacer la organización al desarrollo de los países—demandarán que la Oficina lleve a cabo esfuerzos de adecuación permanente a las nuevas realidades. Esta estrategia que da continuidad a decisiones tomadas en el ciclo anterior, incluyen elementos clave tales como el uso de tecnología, de revisión y adecuación de las estructuras, de formación de personal, así como la aplicación de políticas de recursos humanos coherentes y equitativas.

30. A fin de lograr estos objetivos, la Oficina de País fortalecerá la alianza existente con el Gobierno Nacional y seguirá promoviendo sólidas alianzas con el sector privado y la sociedad civil para que éstos incrementen su participación y sus aportes al desarrollo del país. En consonancia con las nuevas políticas de programación, se afianzará aún más la relación establecida con la contraparte nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas con el objetivo de garantizar un trabajo en conjunto que contribuya a la permanente revisión del programa de cooperación y de sus prioridades, así como de las actividades en el ámbito del monitoreo y la evaluación, particularmente con respecto a las evaluaciones de efecto, cuya dimensión estratégica enriquece la perspectiva de análisis e intervención en importantes problemas nacionales.

31. El PNUD continuará ejerciendo su papel de facilitador en el nuevo proceso de concertación nacional que ha iniciado el gobierno nacional e igualmente seguirá fortaleciendo sus vínculos con el Sector Privado a través de la Red de Responsabilidad Social Empresarial. Igualmente, el PNUD continuará apoyando y liderando, cuando sea el caso, la programación interagencial, particularmente en los temas de género, descentralización, ODM, así como contribuirá en el monitoreo del UNDAF.

Parte VI. Gerencia del Programa

32. El éxito del Programa Propuesto, basado en el Marco de Cooperación, dependerá en gran medida de la apropiación que la contraparte nacional haga del mismo. El PNUD ejerce un papel de socio en los procesos de desarrollo y por lo tanto, en esa calidad, acompaña la gestión gubernamental en coordinación con las otras agencias del Sistema de Naciones Unidas. El Programa de País, que sirve de marco a este Plan de Acción ha sido construido sobre la base del proceso de reforma que lleva adelante las Naciones Unidas, especialmente en lo relativo a los principios de simplificación y armonización, expresados en los instrumentos comunes del Sistema de las Naciones Unidas como el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas (UNDAF), el Programa de País de la Agencia (CP) y el Plan de Acción del Programa de País (CPAP). La interrelación entre el CPAP, CPD y el UNDAF fortalece la actuación corporativa del Sistema de las Naciones Unidas en las áreas temáticas relevantes relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Anualmente, serán firmados los Planes Operativos Anuales que se trazan basados en los documentos anteriormente mencionados.

33. Los documentos de proyecto serán preparados teniendo como marco el CPAP y los planes anuales. El PNUD firmará los documentos de proyecto con los socios según las prácticas corporativas y los requerimientos locales. A la luz de la Guía de Programas Conjuntos del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG), el alcance de la cooperación interagencial será fortalecida para potenciar sus aportes al país.

34. Por tratarse de un programa cuya base es la ejecución nacional y el desarrollo de capacidades en el país, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), designará la unidad que le representará para participar en las revisiones de los planes anuales. Los planes anuales describen los resultados específicos a alcanzar, como parte del acuerdo entre el PNUD y cada agencia ejecutora, que hará uso de los recursos.

35. Como socio para el desarrollo, el PNUD promueve, supervisa, orienta y administra una amplia cartera de proyectos, que oscila entre 40 y 50 por año, en las áreas temáticas corporativas. La Gerencia de este portafolio requiere de un trabajo en equipo continuo, en alianza con los socios para el desarrollo. A estos efectos, el equipo de programa mantiene y fomenta canales de comunicación con estos socios, a saber: la contraparte oficial a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), las autoridades sectoriales, la empresa privada, líderes comunitarios, los gobiernos locales y la sociedad civil.

36. A fin de garantizar el impacto de los programas y proyectos en el proceso de desarrollo nacional, se hace cada vez más necesario priorizar y focalizar las políticas para la asignación óptima de recursos. Se propone que para el próximo ciclo se fortalezca la alianza que para estos efectos se ha establecido con la contraparte nacional, a fin de lograr mayor efectividad en la focalización. De esta manera se podrá lograr una gerencia del programa que permita medir el impacto real en los retos nacionales y sus aportes hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

37. Con el ánimo de fortalecer las capacidades nacionales y agilizar la ejecución de proyecto, el PNUD, como parte del Equipo de País de las Naciones Unidas, se propone implementar las políticas de Naciones Unidas en materia de armonización en el manejo de los fondos (HACT) y creación de capacidades nacionales. En ese sentido, cuando haya transferencias de efectivo a una agencia ejecutora, éstas estarán basadas en los planes de trabajo anuales entre el PNUD y la agencia ejecutora. Las transferencias de efectivo para las actividades detalladas en el Plan de Trabajo Anual podrán hacerse a través de las siguientes modalidades:

1. Transferencias de efectivo directas a la agencia ejecutora, siempre que ésta haya sido evaluada y esté en capacidad de un manejo de fondos eficiente y eficaz. Estas transferencias podrán efectuarse antes del inicio de las actividades (transferencia directa de efectivo) o después de haber sido concluidas las actividades (reembolso de fondos).
2. Pagos directos a los proveedores o terceras partes para hacer frente a las obligaciones incurridas por la agencia implementadora sobre la base de solicitudes firmadas por el oficial designado de la agencia ejecutora
3. Pagos directos a los proveedores o terceras partes por obligaciones contraídas por agencias del Sistema de las Naciones Unidas en apoyo a actividades acordadas con la agencia ejecutora.

38. En los casos de las transferencias directas de efectivo éstas serán requeridas y procesadas en períodos que no excedan los tres meses. Los reembolsos de gastos previamente autorizados serán solicitados y procesados para períodos autorizados trimestralmente o tras la finalización de las actividades. El PNUD no estará obligado a reembolsar los gastos realizados por la agencia ejecutora que excedan las cantidades autorizadas.

39. Tras la finalización de una actividad, los saldos no utilizados serán reprogramados de común acuerdo entre el asociado en la ejecución y el PNUD, o reembolsados.

40. Las modalidades de transferencia de efectivo, las cantidades de los reembolsos y el alcance y frecuencia de las actividades de garantía dependerán de las conclusiones de un examen de la capacidad de gestión de las finanzas públicas en el caso de una agencia ejecutora de gobierno y de una evaluación de la capacidad financiera del asociado en la ejecución que no pertenece al Sistema de las Naciones Unidas. Un consultor competente, como una empresa de contadores públicos, seleccionado por el PNUD podrá realizar tal evaluación, con la participación de la agencia ejecutora, la cual podrá participar en la selección de la consultoría.

41. Las modalidades de transferencia de efectivo, los montos de los desembolsos y el alcance y frecuencia de las actividades de garantía podrán reconsiderarse en el curso de la ejecución del programa, sobre la base de las conclusiones de la vigilancia del programa, el seguimiento de los gastos y la presentación de informes sobre éstos y las auditorías.

Parte VII. Monitoreo y Evaluación

42. El monitoreo y la evaluación del CPAP será llevada en línea con la matriz de resultados del UNDAF y su correspondiente plan de monitoreo y evaluación. El Gobierno Nacional y el PNUD serán responsables de establecer los mecanismos necesarios, así como de los instrumentos y revisiones, a fin de asegurar el seguimiento y evaluación continua del CPAP y de asegurar la eficiente utilización de los recursos del programa, así como su transparencia e integridad. Las agencias ejecutoras elaborarán y presentarán informes periódicos de progresos, logros y resultados de los proyectos a su cargo, delineando los retos enfrentados durante la implementación, así como el uso articulado de los recursos establecidos en el Plan Operativo Anual. Hasta donde sea posible, los informes responderán a los procedimientos de armonización y simplificación de las Naciones Unidas.

43. Los elementos de monitoreo y evaluación constituyen un elemento fundamental de la gerencia del Programa y, por lo tanto, se enfocarán en el análisis de los factores que contribuyen al logro de los efectos directos, incluyendo metas anuales, productos, alianzas, asesoría política y servicios para el desarrollo. Igualmente, se promoverán evaluaciones de los productos que resultan del procesamiento de los insumos a través de las actividades previstas en el CPAP. Utilizará como instrumentos los Planes Operativos Anuales, los Informes Anuales, las Actas de Visitas de Seguimiento, los documentos de uso de los recursos como los Informes Combinados de Gastos (CDR), las reuniones de Revisión Anual y cualquier otro documento que contenga información relevante para transmitir los avances del proyecto.

44. En este marco, para cada Plan de Trabajo Anual, la agencia ejecutora preparará el correspondiente informe anual. Este informe servirá de base para evaluar los productos logrados y su contribución al logro de los efectos directos y al logro de los objetivos nacionales. Estos informes, junto con las visitas de campo y las reuniones periódicas dedicadas al análisis de asuntos temáticos y programáticos serán incluidos en la Revisión Anual del Plan de Acción del Programa de País.

45. La revisión anual realiza una evaluación del avance de la implementación del programa a través de informes, retroalimentación, evaluación y aprendizaje. Tendrá lugar en el último trimestre del año (octubre –diciembre) con el fin de contribuir al Informe Anual Orientado a Resultados (ROAR) y proporcionar pautas para la preparación del Plan de Trabajo Anual del año siguiente, así como la oportunidad de hacer ajustes necesarios.

46. Mediante la revisión anual se podrá realizar el diálogo sobre el progreso en los resultados (productos y efectos) que facilitará la construcción de acuerdos con el gobierno y los aliados alrededor de los efectos compartidos. Una vez concluida la revisión anual, se elaborará un resumen de las decisiones, conclusiones y lecciones aprendidas, el cual será compartido con las contrapartes, los aliados y las agencias de cooperación. La revisión anual es una de las principales contribuciones del PNUD al monitoreo global del UNDAF, el cual constituye el marco del Plan de Acción del Programa de País (CPAP).

47. En el último ciclo, el PNUD ha privilegiado las evaluaciones de efecto como parte de su visión estratégica de la cooperación y ha adoptado la gerencia por resultados de desarrollo, lo que ha implicado un aprendizaje sobre la marcha en el uso de nuevos instrumentos que van desde los nuevos formatos de documentos de proyecto, las evaluaciones de efecto – de carácter estratégico - hasta la apertura en Atlas de diversas modalidades de seguimiento, como son las bitácoras. El Plan de Evaluación se ha llevado a cabo según lo previsto y se han realizado las evaluaciones de efectos relacionados con las áreas de gobernabilidad (2), pobreza y ambiente, como se señaló anteriormente y sus recomendaciones han sido valoradas y adoptadas. Se ha previsto para el nuevo ciclo de programación cinco evaluaciones de efecto, a razón de una por año, –independientemente de las evaluaciones particulares de los proyectos—en las áreas de pobreza, gobernabilidad, energía y medio ambiente y VIH/SIDA.

48. Las evaluaciones de efecto constituyen a su vez un área en la que se requieren reforzar las capacidades del país para desarrollar habilidades analíticas desde una perspectiva programática y estratégica. Por tal razón, se continuará con la práctica de incorporar consultores nacionales en estos procesos y se reforzarán los esfuerzos con la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá, así como con otras unidades dentro de la Universidad de Panamá u otras instituciones académicas estatales, de forma tal que se deje abierta la posibilidad de incorporar a la Universidad Tecnológica de Panamá, UDELAS y la Universidad Autónoma de Chiriquí.

49. Los resultados de la evaluación de efecto directo servirán como contribución primaria de UNDP a la evaluación del UNDAF, la cual tendrá dos momentos: la evaluación de medio término y la evaluación final.

50. Con respecto al monitoreo del HACT, las agencias ejecutoras convienen en cooperar con el PNUD en la supervisión de todas las actividades a las que están destinadas las transferencias de efectivo y facilitarán el acceso a los registros financieros pertinente y el personal responsable de la administración del efectivo provisto por el PNUD. Con esta finalidad la agencia ejecutora convienen en realizar las siguientes actividades:

1. Exámenes periódicos in situ y verificaciones al azar de los registros financieros por el PNUD o sus representantes.

2. Supervisión programática de las actividades de conformidad con las normas y directrices del PNUD, para las visitas in situ y el seguimiento sobre el terreno.

3. Auditorías programadas o especiales. El PNUD en colaboración con otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas y con el Ministerio de Economía y Finanzas establecerá un plan anual de auditoría, dando prioridad a las auditorías de las agencias implementadoras que reciben cantidades elevadas de asistencia en efectivo, proporcionado por el PNUD y cuya capacidad de gestión financiera requiere fortalecimiento.

51. El PNUD encomendará la ejecución de las auditorías a servicios de auditoría privados y la agencia ejecutora podrá seleccionar la empresa de contabilidad de una lista de empresas aprobadas previamente por el organismo de las Naciones Unidas. Los informes de auditoría estarán disponibles para las consultas o revisiones de la contraparte nacional de coordinación, es decir, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Parte VIII Compromisos de PNUD

52. El PNUD aportará hasta un máximo de US\$2,700,000.00 de Recursos Ordinarios para el período 2007 – 2011, con sujeción a la disponibilidad de fondos y a las programaciones establecidas. El PNUD movilizará un monto estimado de US\$100 millones por año como contribución a otros recursos, con sujeción al interés de los donantes.

53. Los fondos aportados de Recursos Ordinarios y a Otros Recursos no incluyen la financiación recibida en respuesta a llamamientos de emergencia.

54. El PNUD se compromete a prestar los servicios necesarios para la administración eficaz y eficiente del programa, de conformidad con lo convenido en el marco del CPAP y en el marco del Acuerdo entre el PNUD y el Gobierno de Panamá.

55. En aquellos casos de transferencias directas de efectivo o de reembolsos, el PNUD notificará a la agencia ejecutora la cantidad aprobada por el PNUD y desembolsará los fondos a la agencia ejecutora para un período aproximado de tres meses.

56. En los casos de pagos directos a los proveedores o terceras partes por obligaciones incurridas por la agencia ejecutora sobre la base de solicitudes firmadas por el oficial designado de dicha agencia; o a proveedores o terceras partes por obligaciones asumidas por el PNUD en apoyo a las actividades acordadas con la agencia ejecutora se procederá a la tramitación de los pagos en el término más corto posible.

57. El PNUD no tendrá responsabilidades directas sobre los arreglos contractuales concluidos entre la agencia ejecutora y los proveedores o terceras partes.

58. Cuando más de una agencia del Sistema de las Naciones Unidas provea fondos a la misma agencia ejecutora, el monitoreo de programa, el monitoreo financiero y la auditoría serán asumidas conjuntamente y coordinadas con tales agencias.

Parte IX Compromisos del Gobierno

59. El Gobierno proveerá las facilidades necesarias para la prestación de la cooperación del PNUD, de conformidad con los compromisos establecidos que ofrecen el marco legal de la cooperación con el Gobierno de Panamá. El Gobierno apoyará las acciones del PNUD, a fin de recaudar los fondos necesarios para satisfacer las necesidades financieras del Programa de País.

60. Igualmente, el Gobierno definirá un proceso de aprobación ágil de los proyectos y participará en las actividades de monitoreo y evaluación, en las reuniones de planificación y facilitará la participación de los donantes, las organizaciones no gubernamentales y otros socios, según se requiera. El Gobierno constituirá también a los gastos de mantener la misión del PNUD en el país abonando anualmente a la organización una suma global convenida de mutuo acuerdo entre las partes, según lo previsto por el Acuerdo entre el PNUD y el Gobierno de Panamá y tramitará la programación y desembolso de los compromisos financieros adquiridos a través de los proyectos de manera anual.

61. Las agencias ejecutoras utilizarán un informe normalizado de autorización de financiación y certificado de gastos (FACE) que refleje las actividades del Plan de Trabajo Anual, para solicitar la liberación de fondos o para recabar el acuerdo de que el PNUD reembolsará o pagará directamente los gastos previstos. Las agencias ejecutoras utilizarán el formulario FACE para informar sobre la utilización del efectivo recibido. Las agencias ejecutoras nombrarán funcionarios designados autorizados para suministrar la información sobre las cuentas, solicitar efectivo y certificar su utilización. Los funcionarios designados por las agencias ejecutoras certificarán el formulario FACE.

62. El efectivo transferido a las agencias ejecutoras deberá emplearse sólo para las actividades acordadas en los planes de trabajo anuales.

63. El efectivo recibido por las agencias ejecutoras gubernamentales o por ONGs nacionales, deberá utilizarse de conformidad con las normas, las políticas y los procedimientos nacionales acordes con las normas internacionales, en particular para garantizar que el efectivo se emplee en las actividades acordadas en los planes de trabajo anuales y que los informes sobre la utilización de todo el efectivo recibido se presenten al PNUD en un plazo de seis meses desde la recepción de los fondos. Si alguna de las normas, las políticas y los procedimientos nacionales no son

coherentes con las normas internacionales, se aplicarán las reglamentaciones, las políticas y los procedimientos del organismo de las Naciones Unidas, en este caso, el PNUD.

64. En el caso de ONG internacionales y organizaciones intergubernamentales asociadas en la ejecución, el efectivo recibido deberá utilizarse de conformidad con las normas internacionales, garantizando en particular que el efectivo se emplee en las actividades acordadas en los planes de trabajo anuales y que se presenten informes sobre la utilización de todo el efectivo recibido al PNUD en un plazo de seis meses desde la recepción de los fondos.

65. Para facilitar las auditorías programadas y especiales, toda agencia ejecutora que reciba efectivo del PNUD deberá suministrar a éste o a su representante acceso oportuno a:

- Todos los registros financieros que establecen el registro de transacciones de las transferencias de efectivo suministradas por el PNUD.
- Toda la documentación y el personal pertinentes relacionados con el funcionamiento de la estructura de control interno de las transferencias de efectivo de la agencia ejecutora.

66. Las conclusiones de todas las auditorías serán presentadas a la agencia ejecutora y al PNUD. A su vez, la agencia ejecutora deberá:

- Recibir y revisar los informes de auditoría presentados por los auditores.
- Suministrar oportunamente una declaración de la aceptación o el rechazo de las recomendaciones de la auditoría al PNUD, como agencia que efectuó la transferencia del efectivo.
- Adoptar medidas para aplicar las recomendaciones de la auditoría aceptadas.
- Informar sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones a los organismos de las Naciones Unidas, trimestralmente.

Parte X Otras disposiciones

67. El presente Plan de Acción del Programa de País será modificado, siempre que haya consentimiento de ambas partes.

68. Las disposiciones del CPAP no pueden interpretarse como excluyentes de la protección al PNUD, acordada por las disposiciones y el espíritu de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones Unidas, de la cual es signatario el Gobierno Panameño.

69. Por consiguiente, los infrascritos, debidamente autorizados, han firmado el presente Plan de Acción del Programa de País, en dos (2) ejemplares originales de igual tenor, en la Ciudad de Panamá, a los 31 días del mes de Enero del año 2007.

En Representación del Gobierno de Panamá



Héctor E. Alexander H
Viceministro de Economía

En Representación del PNUD



José Eguren
Representante Residente - PNUD