Panamá

Evaluación Intermedia

Ventana Temática: Desarrollo y el Sector Privado

Título del Programa: Red de Oportunidades Empresariales para las Familias Pobres de Panamá

Autor: Alejandro E. Rausch, consultor del F-ODM

Prólogo

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de Paris y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa “Unidos en la Acción”.

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman en acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

Secretariado del F-ODM

Programa Conjunto Fondo de los ODM

Red de Oportunidades Empresariales para las Familias Pobres de Panamá

Informe Final de Evaluación Intermedia

Consultor

Alejandro E. Rausch

Nueva York

Abril de 2012

Índice **Página**

Resumen Ejecutivo 5

Introducción 10

I. Contexto 11
II. Descripción del Programa Conjunto 16
III. Evaluación 22
IV. Conclusiones 38
V. Recomendaciones 40
VI. Lecciones Aprendidas 40
Anexo I Agenda Visita de Campo 43
Anexo II Principales documentos 46
Anexo III Entrevistas y visitas de campo 47
Anexo IV Actores Claves 49
Anexo V Entrevistas Organismos Públicos 51
Anexo VI Entrevistas Organismos SNU 56
Anexo VII Entrevistas Beneficiarios 59
Anexo VIII Fotografías Visita de Campo 64

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CGL	Comité de Gestión Local
CGPC	Comité de Gerencia del Programa Conjunto
CGPC	Comité de Gerencia del Programa Conjunto
GpRD	Sistema de Gestión por Resultados para el Desarrollo
DEL	Desarrollo Económico Local
EMPRETEC	Programa Emprendedor de las Naciones Unidas UNCTAD
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
F-ODM	Fondo PNUD- España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
IPACOOP	Instituto Panameño de Cooperativas
MDGF	Millenium Development Goals Fund (Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo de Milenio)
MDTF	Millenium Development Trust Fund (Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Milenio)
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MYPE	Micro y Pequeña Empresa

MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OE	Organismo Ejecutor
OCR	Oficina de la Coordinadora Residente
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONU	Organizaciones de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PC	Programa Conjunto
RdeOE	Red de Oportunidades Empresariales para Familias Pobres-
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras
PYMES	Pequeña y Mediana Empresa
RdeOE	Red de Oportunidades Empresariales
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
UE	Unidad Ejecutora
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDAF	Marco de Cooperación de la Naciones Unidas para el Desarrollo

Resumen Ejecutivo

El presente documento es el resultado de la evaluación intermedia del Programa Conjunto (PC) "Red de Oportunidades Empresariales para Familias Pobres" de Panamá. Este programa tiene una asignación de US$ 8 millones, canalizados a través del PNUD, ONUDI, FAO, UNCTAD y OMT.

Este PC de tres años, busca reducir los niveles de pobreza en las zonas rurales e indígenas, apoyando a las población pobre a iniciar nuevos micro emprendimientos sostenibles con énfasis en los sectores turismo, no agropecuario y agropecuario. La estrategia que adelanta el Gobierno de Panamá contempla tres ejes: i. Reducción de los niveles de pobreza; ii. El mejoramiento de la distribución de los ingresos; y iii. La inversión en el desarrollo del capital humano.

El Programa pretende cubrir la brecha existente entre el Programa Gubernamental de transferencias monetarias condicionadas (Red de Oportunidades) y el Programa Impulso Panamá, orientado a consolidar las empresas medianas existentes.

El programa forma parte del Fondo España – Naciones Unidas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) y su ventana temática "Desarrollo y Sector Privado".

La evaluación intermedia fue gestionada por el Secretariado del F-ODM en Nueva York y realizada por un evaluador externo. El objetivo de la evaluación intermedia es analizar la calidad del diseño del programa, analizar los procesos y mecanismos institucionales del programa e identificar el nivel de eficiencia y efectividad del programa conjunto.

Para realizar esta evaluación se partió del análisis de los documentos internos y antecedentes de PC, los informes de progreso en base a los cuáles se diseñó la estrategia para el trabajo de campo basado en entrevistas bilaterales semi-estructuradas, la participación en talleres y otras consultas y análisis exploratorios que fueran surgiendo en el terreno.

En total hubieron aproximadamente 44 reuniones bilaterales, en algunos casos con grupos focales en la ciudad de Panamá del 6 al 10 de febrero con SNU: PNUD, FAO, ONUDI, UNCTAD y OMT, y GOP: MIDA, MEF, MICI, MEF y ANPYME y OSC REDNOMIPEM y AECID y un Taller preliminar de discusión el viernes 10; se visitaron 9 grupos de micro y pequeños productores cuyo tamaño variaba entre 18 y 5 familias por un total de 100 familias y se tuvieron dos Talleres que duraron aproximadamente 3 horas, que juntaron 26 y 50 personas, respectivamente. Finalmente, hubo un Taller de Retroalimentación el 16 de febrero en Panamá con la Participación del SNU, AECID y GOP. La agenda está detallada en el Anexo I de este Informe.

Conclusiones principales

1. El PC es coherente con el MANUD, atiende a las prioridades de los ODM1, ODM3, ODM7 y ODM8 y establece una línea de trabajo orientada a atender las necesidades de género.

2. Aunque el objetivo del PC es *relevante*, el diseño inicial no fue considerado *pertinente* para contribuir a atenuar la pobreza en la población beneficiaria seleccionada en el plazo previsto por el mismo, salvo que se focalice su cobertura territorial y de beneficiarios sobre los micro empresarios existentes con cultura asociativa, empresarial y orientada a los mercados, que es la recomendación actual.
   La debilidad de la formulación del PC se refleja en marco de resultados del Programa, ya que los mismos y los productos correspondientes son demasiado imprecisos.

3. La coordinación interagencial ha sido compleja ya que participan 5 agencias del SNU, de las cuales 3 son no residentes, debiendo ajustarse sistemas de gestión, financieros, contratación, coordinación e información.

4. El sector público de Panamá es centralizado con alta rotación de contrapartes, a nivel de autoridades de conducción política y técnica, además de la debilidad y dependencia de las delegaciones territoriales de los Ministerios y las Gobernaciones, lo cual agrega un nivel de complejidad en términos de la gestión y sostenibilidad del Programa.

5. La ejecución del PC careció de la presencia del Coordinador General de la UE durante el 50% del período evaluado, lo cual conjuntamente con las observaciones por parte de la misión del Secretariado del F-ODM en febrero del 2011 sobre la ejecución del año 2010, que llevo a una redefinición del Programa y un posterior impase entre los meses de julio y agosto del 2011, debido a la decisión del MEF de revisar el PC, lo cual también afectó el ritmo y la calidad de la implementación durante el año 2011, que fue el segundo año evaluado.

6. Como consecuencia de la redefinición del PC y en forma posterior al impase mencionado, se crea un clima favorable entre los diferentes actores como así también hacia el interior del Programa, tomando en cuenta los elementos siguientes:
   - Finalmente existe un coordinador a cargo del PC.
   - Se acuerda que el ¨motor del crecimiento¨ de la región será el turismo y que por lo tanto las ¨rutas turísticas¨ serán la base sobre la cual se apoyarán los proyectos agroalimentarios, artesanales y mixtos, como así también los encadenamientos productivos.
   - La actitud por parte de la mayor parte de las agencias del SNU, salvo en parte quizás la FAO, han estado dispuestos a hacer un ejercicio de reflexión para focalizar las acciones del PC en línea con el logro de resultados concretos y accesibles en el plazo previsto por el PC. Esto forma parte, de los procesos de integración y coherencia intersectorial entre agencias del SNU.

7. La UE funciona en la llamada *casa del PC*, donde trabajan todas las agencias del SNU, se establece un sistema de M&E y línea de base, que aunque debe ser mejorado y ajustado, por lo menos es un buen punto de partida.

8. A raíz de estos cambios comienza a haber una *mayor convergencia* entre la acción de las diferentes agencias en el territorio y se observan algunos avances notables, aunque no generalizados, en lo que hace a mejoras de ingreso, comercialización, organización de la producción y otros aspectos clave a nivel de productores agrupados en asociaciones que reflejan resultados en términos de eficiencia y eficacia, que debieran estar mejor documentados para los registros del mismo.

9. Aunque se ha hecho un esfuerzo por lograr la sostenibilidad del PC, la amplia cobertura territorial / sectorial del diseño inicial, por oposición a la focalización hicieron muy difícil esta labor durante el período analizado.

10. En cuanto al financiamiento el ritmo de ejecución está por debajo de lo previsto por el lapso transcurrido por el PC, lo cual también se espera superar en esta etapa final

Recomendaciones

A. En base a las consideraciones del informe de evaluación de medio término se recomienda formular un Plan Operativo Anual que permita reformular el Programa para el período restante hasta la terminación del PC que considere los aspectos siguientes:
   - Focalizar en las provincias, distritos y corregimientos donde hay mayor potencial de éxito revelado: Chiriquí, Veraguas y Coclé.
   - Focalizar en la población beneficiaria de micro empresarios orientados a los mercados, que ya estén asociados, formal o informalmente, y hayan demostrado capacidad y condiciones de absorber la asistencia técnica y demás apoyo que brinda el PC con potencial de aliviar o eventualmente salir de la pobreza en forma sostenida, atendiendo particularmente a la condición de género. El PC no deberá trabajar con beneficiarios en forma individual y carente de experiencia empresaria sectorial.

     Si bien todas las poblaciones en situación de pobreza tienen mérito, desde la perspectiva de este PC el mismo debería centrarse sólo en aquellas que tienen mayores posibilidades de éxito y articularse con los otros componentes del PC en los escasos meses de ejecución que le resta al mismo. Esto significa que las mismas deberían concentrarse en aquellas que permitan aumentar las capacidades empresariales, competitivas, de gestión, de acceso a mercados y financiamiento de los grupos. El punto de partida del trabajo empresarial será el mercado y no la subsistencia, de allí la perspectiva de mercados inclusivos.
   - El *motor de crecimiento* serán las ¨rutas turísticas¨ sobre las cuales se apoyarán los sectores:
     - Agroalimentario
     - Artesanías
     - Mixtas

- El POA podrá tener una menor cantidad de componentes, que el diseño original, lo cual permitirá la focalización de los resultados /efectos, a nivel sectorial y territorial, como así también las actividades y productos que sean necesarios para alcanzar los mismos. Es decir un marco de resultados más focalizado y preciso.
- Los servicios de apoyo empresarial no financiero, mediante capacitación y asistencia técnica brindada directamente por el PC, mientras que el apoyo financiero: capital semilla y fondo revolvente podría ser dado directamente con recursos del PC a través de una institución con reputación y acreditada en el país como así también otras direccionadas por AMPYME de manera de asegurar la transparencia, equidad y sostenibilidad en el uso de los recursos.
- Se considerará la posibilidad de brindar asistencia técnica en lo referente a diseño, innovación y tecnología para agro alimentos y artesanías como así también establecer centros de diseño y demostración para atender las demandas de la población de la zona promoviendo la capacidad de cambio permanente de los productores de la región ligados a las necesidades de los mercados local, nacional y externo. Contribuyendo a la innovación en tecnología de producto y proceso aumentando así la acometividad de los productos.
- Para los tres sectores se ha visualizado la necesidad de contribuir al desarrollo de políticas, acciones, instrumentos que creen capacidades y permitan la replicabilidad y escalabilidad de las actividades y resultados.
- Se definirá el sistema de M&E y la línea de base en el marco del SIMON, cuyo seguimiento será trimestral con el propósito de asegurar la eficiencia y efectividad del gasto y las acciones, respectivamente, y se promoverá el intercambio de experiencias entre regiones e iniciativas de manera que permita la ¨fertilización cruzada¨ de las mismas. Este sistema apuntará a resguardar la transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y las acciones, respectivamente.

- El PC se podrá beneficiar del plan de gestión de conocimiento global gestionado por ONUDI
  - Los aspectos de sostenibilidad e impacto, que son de mediano plazo serán considerados en el diseño para el análisis futuro.
    Plazo: Inmediato Marzo de 2012.

B. Incorporar al PC la consultoría de comunicación, difusión e incidencia.
   Plazo: Inmediato abril 2012

C. Considerar la posibilidad de incorporar al PC actividades dedicadas a los aspectos siguientes:
   - Sobre la base del análisis de las necesidades y demandas de financiamiento del PC relevar las fuentes de financiamiento disponible a través de

AMPYME y otras fuentes, las condiciones de las mismas y las actividades necesarias para su acceso.

- Determinar la posible articulación del PC con las otras iniciativas en marcha con financiamiento de otras fuentes
  Plazo: Inmediato a partir de marzo de 2012 durante la ejecución del PC

D. Considerar la posibilidad de extender la duración del PC hasta el primer semestre de 2013
   Plazo: Inmediato presentar pedido a Secretariado F-ODM

1. Introducción

Esta evaluación intermedia del ¨Programa Conjunto, Red de Oportunidades Empresariales para las Familias Pobres¨ de Panamá, financiado por el F-ODM del Gobierno de España y ejecutado conjuntamente por PNUD, ONUDI, FAO, OMT y UNCTAD, analiza tanto los aspectos operativos como aquellos sustantivos del mismo.

El Programa Conjunto (PC) fue aprobado por el nuevo Gobierno el 18 de noviembre de 2009 comenzando su ejecución en enero del 2010. La evaluación analiza los resultados alcanzados entre enero del 2010 y diciembre del 2011, aunque tiene en cuenta los resultados del Taller realizado días previos a la visita de campo de esta misión en los días 19 y 20 de enero de 2012. En base al trabajo realizado se hacen recomendaciones acerca de cómo se puede focalizar y mejorar sustancialmente el desempeño del programa en la segunda fase de su ejecución.

Este informe está estructurado de la siguiente manera:

El primer capítulo, describe el contexto de la evaluación, su propósito y enfoque. Esto está seguido del propósito de la evaluación, su utilización, los diferentes usuarios, una descripción del proceso de evaluación, la metodología de trabajo aplicada y sus limitaciones. El segundo capítulo, del informe analiza diseño del PC, los resultados, productos actividades y la coherencia del mismo desde las diferentes perspectivas sustantivas, operativas y de gestión.

Los principales resultados de la evaluación se exponen en el capítulo tercero, en base a las pautas establecidas por el Secretariado del FODM, los criterios y prioridades propuestos por la AECID para el FODM, las Agencias del SNU y los criterios del evaluador. El capítulo cuarto, se refiere a las conclusiones, mientras que el quinto, a las recomendaciones. Finalmente, en el capítulo seis, se concluyen las lecciones aprendidas para Programas del sector privado.

El evaluador externo quisiera agradecer a: las diferentes agencias clave del Gobierno Nacional, a la Alta Gerencia del PNUD, como así también a las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) participantes, a la Representante de la AECID y su equipo de trabajo en el país, a los representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), sector privado, los agentes del gobierno nacional y sub nacional en el territorio, las organizaciones de la comunidad de beneficiarios como así también beneficiarios individuales que colaboraron con esta evaluación, por su voluntad de participar en las entrevistas, talleres y demás reuniones y eventos.

Una especial mención merece la conducción de la Unidad Ejecutora (UE) del PC y su equipo de apoyo UE y el soporte de la responsable de coordinación interagencial del PNUD, como así también los responsables de Agencias del SNU y coordinadores respectivos de sectores del PC que dedicaron su tiempo a la organización y realización de la misión en la capital y el territorio.

Las fotos presentadas en este informe han sido tomadas por el Programa Conjunto durante la evaluación intermedia por lo cual también se agradece esta colaboración.

Alejandro E. Rausch

I. Contexto

1. Situación socio-económica:

Situación económica

Panamá se mantiene como uno de los países de más rápido crecimiento en la región. Según las cifras preliminares el crecimiento del PIB real llegó a 10.6% en 2011, impulsado por los sectores de la construcción, el comercio y el transporte. Las perspectivas a corto plazo son favorables, a pesar de los riesgos financieros en el mercado internacional. Se prevé que la expansión del Canal de Panamá y el programa de inversión del gobierno continúen impulsando la demanda y el crecimiento en los próximos años, aunque la tasa de crecimiento en el 2012 podría ser menor.

Esta dinámica de crecimiento ha permitido que el presupuesto público en el 2012 haya superado los 14,000 millones con más de 6,900 millones para servicios sociales (47.9%).

Situación social

Panamá enfrenta desafíos para su desarrollo caracterizados por un profundo nivel de inequidad económica y social, que afecta principalmente a poblaciones rurales, indígenas y mujeres. Por ejemplo, las mujeres en Panamá reciben un ingreso equivalente al 57% del ingreso de los hombres, evidenciando una desigualdad en el acceso al empleo.

Según el Informe mundial de Desarrollo Humano (2011) Panamá se ubica en el lugar número 58 a nivel global en el Índice de Desarrollo Humano IDH, con un puntaje de 0.768 sobre 1, sin embargo al ajustar el IDH por el nivel de desigualdad, este se reduce casi en un cuarto (0.579). El desafío consiste en lograr un desarrollo más equilibrado que permita reducir los diferenciales de ingreso y productividad entre zonas geográficas, a través del desarrollo de capacidades de las personas.

La población que enfrenta carencias más extremas ha disminuido, sin embargo existe disparidades entre áreas, las zonas urbanas poseen un 3.1% de personas en pobreza humana, este porcentaje llega a 13.5% en las zonas rurales y entre las poblaciones indígenas el 28.8% de la población vivía bajo pobreza humana en el 2010.

El Tercer Informe Nacional de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2009) por su parte, evidenció progresos en algunas metas relacionadas con la pobreza y la nutrición, el acceso a enseñanza primaria universal y equidad de género en el acceso a educación y empleo. A pesar de ello Panamá continua enfrentando importantes retos para el cumplimiento de las metas vinculadas a la salud, como mortalidad materna, mortalidad infantil, VIH/Malaria y del Medio Ambiente. En cuanto a la **cobertura de servicios básicos** en el país existen grandes diferencias en función de

la ubicación geográfica (rural-urbana), el nivel de ingresos y el grupo étnico. Cerca del 90% de la población en pobreza extrema carece de un sistema adecuado de eliminación de excretas. Esto incide, a su vez, en la prevalencia de problemas nutricionales y de enfermedades infecciosas.

Uno de los retos más grandes que tiene el país en cuanto al desarrollo social es la incorporación de la población al mercado de trabajo formal en empleos de calidad, lo cual acaba repercutiendo en la reducción de la economía informal y en la extensión de la cobertura del sistema de protección social.

2. Antecedentes

El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) "es un mecanismo de cooperación internacional lanzado en el año 2006 con la misión de impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en todo el mundo, prestando para ello apoyo a gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones ciudadanas en sus iniciativas para luchar contra la pobreza y la desigualdad¨. El F-ODM es un elemento clave de la política española de cooperación multilateral para el desarrollo e impulsa significativamente el proceso de reforma de las Naciones Unidas, especialmente en relación con la ejecución de la iniciativa "Unidos en la acción" a nivel nacional.

El F-ODM cuenta en la actualidad con 130 programas repartidos por 40 países de 5 regiones del mundo y se calcula que benefician de forma directa o indirecta a más de 20 millones de personas. Para mejorar la eficacia de la asistencia, todos los programas financiados por el F-ODM aprovechan la fortaleza colectiva de Naciones Unidas, reuniendo a varias de sus agencias para abordar cuestiones interinstitucionales. Mediante este proceso, el F-ODM está a la vanguardia de la reforma del sistema de Naciones Unidas, impulsando de forma significativa y concreta los esfuerzos para actuar de manera unificada.

El F-ODM implementa 12 programas conjuntos en la Ventana Sector Privado y Desarrollo con un presupuesto de 63 millones de dólares. Estos esfuerzos contribuyen a la consecución del objetivo 1 de los ODM, en particular la meta de reducir la proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día. Según el F-ODM "los países del mundo luchan por obtener mayor productividad y crecimiento económico, pero muchas veces cuando llega no se traduce en beneficios para la mayor parte de la población. Los programas apoyan el desarrollo de políticas y crecimiento pro-pobre que aumenta la participación y beneficios de los pobres en el desarrollo del sector privado. Las intervenciones tratan de fortalecer sectores económicos donde los pobres están fuertemente representados, abrir mercados para mejorar sus oportunidades y estimular a pequeñas y medianas empresas (PYMES)"

3. Marco conceptual de la evaluación: meta y enfoque

La evaluación intermedia del ¨Programa Conjunto, Red de Oportunidades Empresariales para las Familias Pobres¨ de Panamá, consiste en el análisis de: a) La formulación del

programa, b) Los procesos de implementación y manejo del programa, y c) El alcance de los resultados.

Las preguntas de evaluación fueron desarrolladas por el Secretariado del F-ODM para tratar cada uno de los puntos clave de la evaluación.

La evaluación tiene como meta analizar el desempeño del Programa Conjunto (PC). Al mismo tiempo quiere contribuir a la estrategia de M&E del F-ODM: El informe quiere proporcionar información analítica y evidencia de las ventajas comparativas de las N.N.U.U. trabajando conjuntamente para alcanzar los ODM.

4. Objetivo de la evaluación

Según los "Términos de Referencia del F-ODM para la evaluación de intervenciones del sector privado", la unidad de análisis de la evaluación intermedia es el Programa Conjunto, Red de Oportunidades Empresariales para las Familias Pobres de Panamá. El marco lógico del programa, el cual define sus efectos directos, productos, actividades e insumos, han sido analizados y revisados durante el proceso de la evaluación.

La evaluación intermedia tiene los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la calidad del diseño del programa, su coherencia interna y externa con el MANUD, la estrategia nacional de desarrollo y los objetivos de desarrollo del milenio, así como también la apropiación nacional del programa.

- Analizar el proceso de funcionamiento del programa conjunto y estudiar la eficacia de la gestión de planeamiento, coordinación y ejecución de los recursos asignados para la implementación del mismo. Para esto se analizará los procesos y mecanismos institucionales que ayudarán a identificar posibles factores de éxito y limitaciones del trabajo entre la agencias de las NN.UU. como parte del marco "Un N.N.U.U."

- Identificar el nivel de efectividad y sostenibilidad del programa conjunto, su contribución a la ventana temática "Desarrollo y Sector Privado" del F-ODM y los ODM a nivel nacional

- **Usuarios de la evaluación**

Esta evaluación tiene la doble función: a) de contribuir a la rendición de cuentas para los donante de los fondos, el Gobierno de España por medio del F-ODM y los beneficiarios de programa conjunto y público en general; y b) contribuir al aprendizaje de la formulación y la implementación del programa facilitando encuentros de reflexión entre contrapartes.

El cliente de la evaluación es el Secretariado del F-ODM en PNUD en Nueva York. Los usuarios de esta evaluación son el F-ODM, las cinco agencias que implementan el programa conjunto (PNUD, el PC, ONUDI, FAO, UNCTAD y OMT), el Ministerio de

Economía y Finanzas (MEF), la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP) y la Red Nacional de Organizaciones de la Micro y Pequeña Empresa (REDNOMIPEM).

- **Proceso de la evaluación**

El Secretariado del F-ODM contrató, a través de un proceso de licitación competitiva, a Alejandro E. Rausch, consultor externo para la realización de esta evaluación. La evaluación intermedia se inició el día 15 de enero del 2012. Conforme al acuerdo con el F-ODM. El evaluador externo entregó su informe de gabinete el día 3 de febrero del 2012. El trabajo de campo que incluía la visita al programa conjunto en Panamá que tuvo lugar del 6 a 16 de febrero del 2012. La finalización de la evaluación intermedia está prevista para el día 30 de marzo del 2012.

- **Metodología**

El marco conceptual de la evaluación tomó como punto de partida la triangulación de la información. También se desarrolló una matriz de preguntas de evaluación para recopilar información. Se combinó también instrumentos tanto cualitativos como cuantitativos los cuales permitieron obtener información de forma amplia y completa. La base de la evaluación está constituida por las entrevistas y talleres realizados como parte de esta evaluación.

Para la evaluación intermedia la siguiente selección de instrumentos para recopilar información fue propuesta y aceptada como parte de la aceptación del informe de gabinete:

Instrumentos metodológicos	**Objetivo**
Estudio de fuentes secundarias	Antecedentes, contexto, guías, pautas, informes previos, y otros documentos disponibles del diseño del PC
Estudio de documentos internos del programa conjunto e informes de seguimiento	Análisis de la evolución de la ejecución, el desempeño e indicadores del PC
Entrevistas bilaterales semi-estructuradas con contrapartes del PC	Aplicación de preguntas claves del cuestionario pre-definido por el Secretariado del F-ODM
Entrevistas bilaterales semi-estructuradas con contrapartes clave del PC: CR, DPA, AECID, MEF, MICI, MIDA, ATP, AMPYME, etc	Aplicación del cuestionario pre-definido por el Consultor cuanti cualitativa
Entrevistas bilaterales semi-estructuradas con Agencias SNU	Aplicación del cuestionario pre-definido por el Consultor cuanti cualitativa
Por lo menos 4 Talleres con grupos con beneficiarios de distintas provincias, sectores, y grupos del área del proyecto: líderes de comunidades, grupo de mujeres, grupo de jóvenes y miembros mixtos de una comunidad	Percepciones de beneficiarios
Por lo menos 2 talleres de retroalimentación	Presentación de los resultados preliminares; reflexión sobre los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones

El trabajo de campo estaba programado entre el 6 y 17 de febrero de 2012. Sin embargo, debido a conflictos que se presentaron motivado por bloqueos que efectuaron las comunidades indígenas en el interior del país, en zonas aledañas a las donde se iba a realizar la visita de campo, fue necesario reprogramar la misma, que debía comenzar el 8 de febrero para el 13 de febrero, debiendo concentrar la misma en menos provincias e imprimiéndole una mayor intensidad a las visitas.

En total hubieron aproximadamente 44 reuniones bilaterales, en algunos casos con grupos focales en la ciudad de Panamá del 6 al 10 de febrero con SNU: PNUD, FAO, ONUDI, UNCTAD y OMT, y GOP: MIDA, MEF, MICI, ATP y ANPYME y OSC REDNOMIPEM y AECID y un Taller preliminar de discusión el viernes 10; se visitaron 9 grupos de micro y pequeños productores cuyo tamaño variaba entre 18 y 5 familias por un total de 100 familias y se tuvieron dos Talleres que duraron aproximadamente 3 horas, que juntaron 26 y 50 personas, respectivamente. Finalmente, hubo un Taller de Retroalimentación el 16 de febrero en Panamá con la Participación del SNU, AECID y GOP. La agenda está detallada en el Anexo I de este Informe.

II. Descripción del Programa Conjunto[1]

El *Programa Conjunto, Red de Oportunidades Empresariales para las Familias Pobres (PC)* de Panamá es implementado por el PNUD, ONUDI, FAO, UNCTAD y OMT, siendo el PNUD la agencia líder. Cuenta con un presupuesto total de US$ 8 millones a ser ejecutados en tres años, de enero del 2010 a diciembre del 2012. El presupuesto desagregado por agencia es: PNUD 31,16 %; FAO 22,99%; ONUDI 25,84 %; UNCTAD 9,97 %; OMT 10,03 %.

Resumen Presupuestario PC RdeOE	
PNUD	2,493,100
FAO:	1,839,500
ONUDI	2,067,168
UNCTAD	797.732
OMT	802,500
Total	8,000,000

La contraparte nacional del PC es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) mientras que la contraparte Nacional co-Líder es la AMYPYME, siendo las provincias participantes: Veraguas, Coclé, Chiriquí y Herrera.

Retos del PC Los retos a considerar en base a los resultados de la evaluación realizada son:

- Adecuada focalización sobre la población beneficiaria del Programa;
- Participación y compromiso de las contrapartes del sector público –nacional y sub nacional-, sector privado y la sociedad civil con la sostenibilidad del PC;
- Facilidades para la formalización y acreditación de micro productores;

[1] En base al Documento del PC Aprobado a finales de noviembre de 2009.

- Acceso al crédito y capital; y
- Diseño de estrategia, política y acciones para para la promoción del desarrollo económico local y regional en base a micro emprendimientos asociativos.

1. Objetivo

El documento de proyecto aprobado a finales del año 2009, plantea que el objetivo general del PC RdOE es reducir los niveles de pobreza en las zonas rurales e indígenas, apoyando a las población pobre a iniciar nuevos micro emprendimientos sostenibles con énfasis en los sectores turismo, no agropecuario y agropecuario.

También señala que la estrategia que adelanta el Gobierno de Panamá contempla tres ejes: i. Reducción de los niveles de pobreza; ii. El mejoramiento de la distribución de los ingresos; y iii. La inversión en el desarrollo del capital humano.

El Programa se dirige a cubrir la brecha existente entre el Programa Gubernamental de transferencias monetarias condicionadas *Red de Oportunidades* y el *Programa Impulso Panamá*, orientado a consolidar las empresas medianas existentes.

El PC llevará a cabo acciones en la que los actores locales relevantes, tanto públicos como privados, se incorporen al desarrollo y las experiencia del mismo, y contribuyan a facilitar su implementación, como para que se establezcan capacidades para la sostenibilidad de los resultados y la propagación de los mismos en otras zonas del país. En la propuesta inicial se establecía que la población beneficiaria inicial a que se dirigirá el PC podrían ser grupos que aún no conformaban micro emprendimientos, es decir que ni siquiera llegaban a ser informales, por tanto, el enfoque debía, poner énfasis en el micro emprendimiento asociativo primario, para ir creando las capacidades para llevarlos a micro emprendimientos formales y con capacidades fortalecidas en conformación de redes que les permitan de forma asociativa darles impulso para surgir.

Las zonas seleccionadas son las provincias de Coclé, Veraguas, Herrera, y Chiriquí y fueron seleccionadas por predominio de actividades rurales, sus elevados niveles de pobreza y potencial de desarrollo agropecuario, artesanal y turístico.

Panamá tiene niveles de pobreza que alcanzan al 37% y de desigualdad del 51%, lo cual se acentúa en las zonas rurales del país.

2. Resultados

Los Resultados son coherentes con el MANUD: Mejor distribución del ingreso mediante el apoyo a acciones para incrementar los ingresos de trabajo, mejorar la calidad del empleo y disminuir el trabajo infantil.

Siendo los resultados del PC los siguientes:

Resultado 1: Procesos locales de desarrollo de micro emprendimientos más eficientes y eficaces basados en la participación del sector privado en asociación con el sector público.

Producto

- Formulado y presentado un mapeo en las zonas de intervención para identificar y or ganizar a la población meta en grupos de microemprendedores.
- Microemprendedores organizados vinculados a la implementación de los Planes des arrollo Local en las zonas de intervención Alianzas Estratégicas conformadas
- Convenios firmados para contribuir a la efectividad y a la sostenibilidad de los micr oheemprendimientos

Resultado 2: Mejor acceso a recursos productivos y servicios de apoyo de calidad a los micro emprendimientos.

Producto

- Microemprendedores de las zonas de intervención con acceso a programas de servi cios de micro finanzas fortalecidos

Resultado 3: Reducción de riesgos y costos inherentes en las actividades de micro finanzas.

Producto

- Operadores de microfinanzas gestionando sus servicios utilizando nuevas prácticas e instrumentos innovadores para la gestión del riesgo y reducción de costos

Resultado 4: Población objetivo con capacidades fortalecidas ha identificado y desarrollado micro emprendimientos sostenibles para mejorar su condición de vida.

Además de los 4 resultados del PC antes detallados, en el documento de proyecto inicial se mencionan los siguientes: Las Alianzas Público Privadas (APP) con Universidades, Gobiernos Locales, OSC, etc., Acompañamiento con redes de proveedores, redes locales y de servicios (REDNOMIPEM); Formación de fondos de garantía FG y capital semilla; incidencia y participación en diseño de políticas públicas; acceso a recursos como el acceso a tierras PRONAT. Estos podrán ser abordados con recursos propios del mismo, como es el caso de las APP en el R1, o apalancando recursos de otras fuentes disponibles.

Producto

- Micro emprendedores han identificado, desarrollado e iniciado la implementación de planes de negocios sostenibles piloto (Turismo y actividades conexas, actividades agrícolas y no agrícolas).

- Microemprendedores participando en Clusters (1) con empresas líderes de producci ón y/o comercialización, a través de contratos y otros mecanismos forales
- Micro emprendedores capacitados en el manejo de tecnologías productivas y empres ariales.
- Microemprendedores de zonas de intervención participando en distintas formas de a sociación.

3. Género

En lo referente a género el PC pretende[2]: 1. Adaptar los insumos metodológicos existentes con enfoque de género a la realidad local; 2. Desarrollar programas de capacitación a personal de instituciones locales y beneficiarios para sensibilizarlos sobre el enfoque de género y transferirles las metodologías; 3. Actualización de diagnósticos disponibles de los factores que afectan a la mujer en el desarrollo de su rol productivo; 4. Selección de actividades productivas que generen oportunidades para las mujeres como empresarias o empleadas, en condiciones paritarias con los demás beneficiarios; 5. Implementación de al menos 2 proyectos por provincia intervenida según criterios orientados a generar el empoderamiento y el desarrollo de capacidades económicas, humanas, sociales y organizacionales en las mujeres. En el diseño inicial se hace mención explícita al enfoque de género en la presentación del Programa y en el marco de resultados, lo cual queda reflejado en el párrafo anterior.

Esta situación ha sido corroborada durante la evaluación intermedia y la visita de campo. Dado que se ha observado una participación importante de mujeres en comunidades y asociaciones de artesanos, turismo y en la producción agroalimentaria, como así también liderando algunas iniciativas, lo cual amerita la adopción de acciones que contribuyan a la equidad e inclusión, mediante hogares de cuidado diario para los niños, grupos de apoyo técnico y crediticio, etc., algunas de las cuales están en marcha.

4. **Características de la producción de la región de intervención:** Agropecuaria y agroindustrial fragmentada conformada por grandes, medianos y pequeños productores y aquellos de subsistencia, siendo los primeros dinámicos dedicados al mercado externo. También existe producción de artesanías, pesca artesanal, y minería de oro y plata.

5. Las fases previstas son las siguientes:

En la fase 1 del PC se han considerado las actividades vinculadas con el mapeo de la zona de intervención, el diagnóstico, la construcción de la línea de base y la identificación de elementos de complementariedad estratégica con los Planes de Desarrollo Municipal –PDM- y otros programas en ejecución a nivel local y nacional.

En la fase 2 las actividades se inclinan a mejorar las capacidades de los micro emprendedores, como así también el acceso a los recursos productivos y servicios de apoyo, haciendo especial énfasis en el mercado y los servicios de micro finanzas a nivel

[2] Pag 32 PC F-ODM Aprobado noviembre 2009.

local, siendo estos últimos los principales factores de riesgo que podrían afectar el impulsos de lo los micro emprendimientos. Para ello se realizarán estudios de mercados, así como análisis de nuevas necesidades de adecuaciones e incorporación de nuevos productos y servicios.

La fase 3 corresponde a las actividades que sintetizan los resultados del PC, es la fase en que los productos deben ser medibles tanto cuantitativamente como cualitativamente, es decir ya en esta fase se presentan productos que rinden elementos de impacto y sostenibilidad en relación a la finalidad del PC.

Dado que la formulación del programa coincidió con el periodo de elecciones de nuevas autoridades a nivel presidencial y local que asumieron sus nuevas funciones el 1º de julio de 2009, el PC demandó un necesario ejercicio de validación antes de su implementación, con la participación por parte de las nuevas autoridades elegidas, como así también de aquellas que fueron designadas a nivel de ministerios, agencias y municipios, ya que actuarán como contraparte o asociados en la ejecución del Programa. Ello demoró el inicio de la ejecución del mismo a mediados de 2010.

El Gobierno Nacional para el período 2010-2014 ha diseñado el Plan Estratégico de Gobierno, que identifica como los motores de crecimiento la Logística, el Turismo, la Agricultura y los Servicios Financieros, en los que el país tiene y puede desarrollar una ventaja competitiva sostenible.

6. Racionalidad del Proyecto inicial

La *lógica planteada por el proyecto* inicial fue la de dedicar el primer año al mapeo de actores y oportunidades identificando ¨**pobres**¨ **y** ¨**no tan pobres**¨[3] es decir el *antes* que puedan encarar micro emprendimientos a partir de las dos condiciones siguientes: a) ser un micro emprendedor potencial y b) tener un conjunto de ideas de proyectos para conformar paquetes de proyectos que se refuercen mutuamente para alcanzar el *después* es decir ser un **micro emprendedor**.

El planteo fue ¨concentrar esfuerzos y recursos en organizar y convertir a las poblaciones más pobres, donde no existe ningún tipo de iniciativa en grupos de micro emprendedores, originalmente se apuntaba hacia la realización de un diagnóstico que terminase en un anteproyecto de Ley, que buscaría simplificar los obstáculos que limitan el crecimiento de las microempresas en Panamá.

Según las estimaciones de la AMPYME existen aproximadamente 500 mil microempresas en el país, sin contar posiblemente los llamados micro emprendedores potenciales que se había planteado atender el PC en las zonas de intervención.

[3] Este es un término introducido por el formulador del PC original, pag 37, 2 párrafo Doc PC RdeOE de Panamá. Diciembre de 2009 .

Por lo tanto, esta estrategia original de intervención y su contribución a la política pública, se fue diluyendo, a medida que el foco del PC fue cambiando en cuanto a beneficiarios finales, áreas de intervención y los encadenamientos sectoriales (turismo, agroalimentario y artesanías).

Esta labor que se encararía en los 2 años siguientes al PC debería ser realizada mediante:

- Tutores y estudiantes con prácticas rentadas que gestionarían planes de negocios, financiamiento y demás sistemas de apoyo.
- Sistema de incubadora de empresas.
- Certificación de calidad de micro emprendimientos

7. El enfoque planteado para las actividades del documento original del PC es de:

Promoción, capacitación y acompañamiento; coordinación y apalancamiento con otros programas públicos; coordinación de los servicios básicos del sector público; focalización del PC para atender a los más desprotegidos frente a la crisis; apalancar a través de las Agencias del SNU el fortalecimiento de los organismos del sector público panameño; poner en marcha mecanismos de capacitación de beneficiarios según su perfil socio cultural; generar procedimiento de contratación de expertos según ¨primas de éxito¨; acompañamiento personalizado al micro emprendedor; crear mecanismos que promuevan la RSE y a Asociación Pública Privada APP; incorporación de ¨Proyectos Vitrina Exitosos¨ buenas prácticas, incubadoras de empresas y Agendas Locales de Desarrollo; que el Programa tenga la flexibilidad necesaria para lograr su escalabilidad.

8. Agencias del SNU participantes

Las agencias seleccionadas para participar en la ejecución del PC fueron el PNUD, FAO, que son residentes en el país, y ONUDI, UNCTAD y OMT que son no residentes en el mismo. La participación de 5 agencias de las cuales 3 son no residentes agrega un nuevo nivel de complejidad a la ejecución del Programa.

9. Principales eventos del PC

Eventos PC RdOE para Familias Pobres en Panamá	
Eventos	**Fecha**
Firma del Documento de Proyecto del Programa Conjunto por parte del Sistema de Naciones Unidas y del Gobierno Nacional	29 nov de 2009
Inicio de actividades en campo, distrito de La Pintada, provincia de	Junio-julio

Coclé	2010
Misión de Seguimiento del Fondo ODM	9 al14 febrero2011
Aprobación de la Reorientación Estratégica por parte del F-ODM	25 mayo 2011
Recepción de los fondos asignados para el Segundo año de implementación del Programa	Julio-noviembre 2011
Carta MEF al Fondo señalando retiro del Programa, reunión del CEN, posterior reunión con el MEF para el diálogo y nominación de AMPYME como co-líder del PC	14 de julio al 26 de agosto 2011
Contratación Directa de un Coordinador General por 4 meses	28 de nov de 2011
Proceso de contratación del Coordinador del Resultado 1 y la Coordinadora del Resultado 4	3-16 enero de 2012
Taller de abordaje estratégico con todos los socios para focalización geográfica	19-20 enero 2012
Misión de Evaluación de Medio Término	6-16 de febrero de 2012

III. Evaluación

1. Diseño

La formulación del PC es *coherente* con lo planteado por el MANUD: Mejor distribución del ingreso mediante el apoyo a acciones para incrementar los ingresos de trabajo, mejorar la calidad del empleo y disminuir el trabajo infantil. Además contribuye a alcanzar el ODM1: erradicar la pobreza extrema y el hambre; al ODM3: contribuir a la igualdad de los géneros y a la autonomía de la mujer; ODM7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, dado que el PC debe estar orientado al turismo, y desarrollo productivo sustentable; y ODM8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo a través de la promoción del turismo y el fomento de la exportación de producción agroalimentaria y artesanías.
Sin embargo, la formulación del Programa no ha tenido un enfoque apropiado para abordar el problema de la pobreza a partir de la promoción de la micro empresa en las provincias seleccionadas en un plazo de tres años como tiene previsto el Programa, con la participación de 5 Agencias del SNU, lo cual le agrega cierto grado de complejidad debido a que 3 de ellas son no residentes.

Aunque no hay duda que el tema de pobreza y desigualdad es *relevante* en Panamá. El diseño propuesto para la ventanilla del sector privado del F-ODM, partiendo del grupo

beneficiario ¨pobre o no tan pobre¨[4] en lugar de micro emprendedores que trabajan en forma asociativa (formal o informal), a mi modo de ver, *no es pertinente,* para contribuir a desarrollar un modelo que permita contribuir a la reducción de la pobreza de esa población objetivo en el plazo de tres años que tiene el PC.

En efecto, el desafío de poder lograr la *transición de la población informal en condición de pobreza a micro emprendedor* asistido por el PC a partir del segundo año de ejecución, ya que el primer año estaría dedicado a la *identificación de potenciales beneficiarios y actividades productivas con potencial*, de manera tal que pueda mejorar su condición en forma sostenible entre el segundo y tercer año, cuando finaliza el Programa es sumamente difícil, debido a los desafíos que implica lograr la transición de una persona que parte de la situación de pobreza a la condición de micro empresario en condiciones sostenibles en un lapso de tiempo tan breve.

El no haber concentrado todo el esfuerzo en identificar beneficiarios que sean micro empresarios pertenecientes a hogares de bajos ingresos (pobres), de acuerdo a un criterio de calificación, que podría haber establecido el proyecto en su fase inicial, ha sido un error ya que procurar llevar a personas que están en una situación precaria de subsistencia con menores capacidades sectoriales, carentes de cultura asociativa, de acceso a mercados y demás destrezas que la actividad económica conlleva, es más riesgosa, demanda mucho más tiempo y recursos para mejorar su situación.

Por otra parte, un abordaje diferente, como el que se detalla a continuación, partiendo de micro empresarios, hubiese permitido un marco de resultados o estructura de Programa que permitiese abordar, a través de sus diferentes componentes o resultados las distintas dimensiones necesarias para el desarrollo económico, social y productivo de los beneficiarios y la zona de intervención. Con los consiguientes productos que debiera lograr un proyecto de estas características como ser: mejoras de ingreso, acceso a mercados, empleo, acceso a financiamiento, número de beneficiarios, diversificación de la producción, mejoras en la productividad y las actividades necesarias para alcanzar estos productos y otros clave del Programa, permitiendo focalizar rápidamente en la cobertura territorial del PC para permitir concentrar los recursos y lograr mayor impacto durante la implementación.

Sin embargo,, como se mencionara anteriormente, si se partiese de *micro empresarios* que ya poseen conocimientos y habilidades, que tienen experiencia comercial y de mercado y cultura asociativa, estén o no formalizados en cooperativas o entidades jurídicas representativas. Donde ya existe una cultura empresarial y de trabajo asociativo esta situación permitiría al PC llegar a una mayor cantidad de beneficiarios de bajos ingresos rápidamente, en forma efectiva y eficiente.

Esto permitiría alcanzar economías de escala y una mayor cobertura de beneficiarios, debido a su concentración sectorial, geográfica y el carácter de grupo asociativo, a través de la capacitación y asistencia técnica en las diferentes etapas del ¨ciclo

[4] Diseño del PC. Separación de pobreza y microemprendimientos. Pag 43 y 44. PC Nov 2009.

productivo y de comercialización¨ para los bienes y servicios que ellos producen para el mercado.

Esto sí podría traducirse en mejoras en los ingresos, empleo, calidad de vida y bienestar de los beneficiarios del Programa con los ¨efectos demostración¨, intercambio de experiencias entre proyectos y regiones-¨fertilización cruzada¨, que sirva de ¨inspiración¨ y arrastre para otros grupos de beneficiarios. Esta situación permitiría el escalamiento y replicabilidad del Programa, según la experiencia y buenas prácticas recientes en esta materia[5].

Esta debilidad de origen del diseño en lo referente a resultados, productos y actividades se proyecta a lo largo de la ejecución del Programa. De manera tal que las actividades de capacitación, sensibilización, planes de desarrollo económico local, alianzas estratégicas, apoyo para alcanzar los ODMs, alianzas público privadas, acceso al financiamiento y otras.

El nivel de abstracción o precisión de las actividades definidas en el marco de resultados inicial dependieron de la interpretación del gerenciamiento del PC, de la apropiada coordinación interagencial y finalmente de la calidad de los expertos o consultores en el terreno, ya que en estas circunstancias ellos progresivamente contribuyen a resolver los problemas concretos que afectarán a los beneficiarios finales del Programa y por lo tanto la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos del mismo.

La falta de un *proceso de formulación participativo*, a través del cual se pudiera haber logrado quizás superar algunos de estos problemas al someter el PC a la *validación y consenso* por parte de los diferentes actores (públicos, privados, sociedad civil y beneficiarios), condujo a esta marco de resultados y una definición demasiado amplia de resultados, productos y actividades, en lugar de una focalizada y concreta. Un ejercicio de este tipo hubiera permitido que los diferentes sectores interesados pudiesen expresar su visión acerca de la lógica del PC, la estrategia, la política, acciones, resultados, productos previstos, su compromiso con el mismo y sugerir los cambios necesarios para incrementar la eficacia, eficiencia, coherencia e impacto del mismo.

Esto probablemente fue reflejo de un limitado *compromiso y apropiación* del Programa por parte de los diferentes actores (Gobierno, sociedad civil y sector privado) y *beneficiarios finales* durante la etapa inicial del mismo.

Es posible, que de haber realizado un posterior Taller de Inmersión y Sensibilización Nacional y otros a escala local, durante la fase de puesta en marcha del Programa, como se ha realizado en otros casos, ello pudiera haber servido para alertar o quizás superar este problema.

Las actividades de mapeo y relevamiento previstas durante el primer año del Programa impidieron definir una *línea de base para sustentar la evaluación y el análisis*

[5] http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/scaling_up_localdevelopmentinnovations.html . Scaling up integrated local development and innovations. UNDP. Poverty. NY. 2011

cuantitativo y cualitativo del avance del PC ya que no hubo un *sistema de M&E* durante la etapa de formulación del Programa. Sin embargo, tampoco se logró avanzar en esta actividad durante este período, lográndose algún progreso a partir de mediados del 2011.

En cualquier proyecto, y más aún en uno de estas características, es importante poder diferenciar los productos finales que se desea alcanzar de los intermedios, por ejemplo, los programas de capacitación empresarial es un medio para un fin, de la misma manera que lo son los de capacitación de la mano de obra. Por la forma que fue estructurado el Programa no les ha resultado fácil a los participantes del mismo diferenciar los aspectos referidos a la mejora de ingresos, empleo, productividad, acceso a mercados, financiamiento y otros con respecto a los instrumentos a través de los cuales se logran algunos de estos resultados.

Este es en parte el problema implícito o explícito, si se quiere en el diseño y la estrategia planteada por el PC RdOE FP de Panamá.

Por otra parte, el diseño del PC debió haber considerado las necesidades de fortalecimiento institucional a nivel nacional y sub nacional para la promoción de Alianzas Públicas Privadas (APPs), propuestas en el resultado R1, en un Estado centralizado, con alta rotación de sus cuadros políticos de conducción y técnicos, en el cual se verifica una limitada coordinación entre áreas dentro de un mismo organismo.

Además, los resultados R2 referido al acceso a micro finanzas y el R3, concerniente a reducción de riesgos y costos de financiamiento son demasiado difusos como también lo es el que debería ser el resultado principal y relevante del Programa que es el R4 ¨Población objetivo con capacidades fortalecidas ha identificado y desarrollado micro emprendimientos sostenibles para mejorar su condición de vida¨

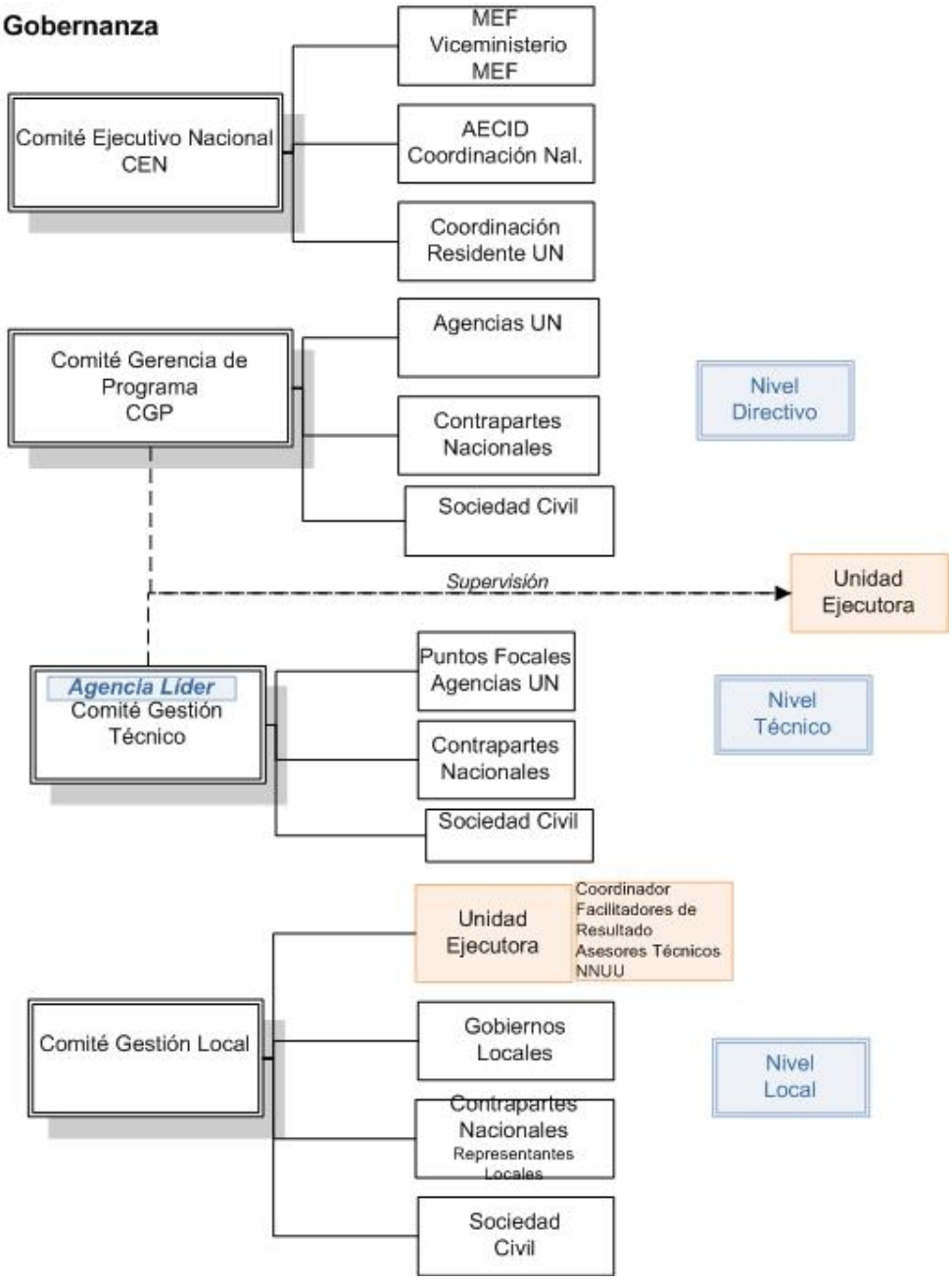
Asimismo, se observó la carencia de una *estrategia y política de visibilización, comunicación e incidencia* que acompañe al Programa a nivel nacional y territorial, lo cual facilitaría la ejecución del mismo creando imagen, reputación y tracción a nivel nacional y territorial.

El criterio mediante el cual se decidió la participación de las cinco Agencias del SNU en el Programa no está claro en el documento salvo en el marco de resultados. Aunque la coordinación de 5 agencias, de las cuales 3 son no residentes tiene su complejidad como ya se ha comprobado. Sin embargo, a medida que ha avanzado la ejecución del PC se ha podido encontrar una lógica que el diseño original no presentaba lo cual ha permitido mejorar la coordinación interagencial en la mayoría de los casos.

La dimensión de género fue considerada en el diseño del PC y en el marco de resultados del mismo y debe ser mantenida a lo largo de los procesos de ajuste de su ejecución ya que como se ha comprobado durante la visita de campo la participación de la mujer es muy importante en la zona de intervención.

Estructura de Gobernanza del PC

Esquema de Gobernanza

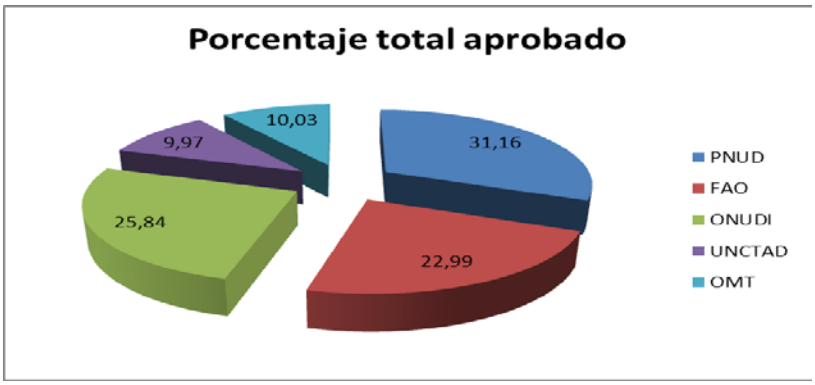


2. Proceso / Ejecución

La Agencia líder del PC es el PNUD, siendo las demás agencias especializadas la ONUDI, FAO, UNCTAD y OMT, según el orden de recursos asignados.

3. Resumen Presupuestario 4. PC RdeOE	
PNUD	2,493,100
FAO:	1,839,500
ONUDI	2,067,168
UNCTAD	797.732
OMT	802,500
Total	8,000,000

Porcentaje de recursos por Agencia del SNU



Durante el *primer año de ejecución* (enero-diciembre 2010) una parte importante de las actividades y recursos fueron destinados al mapeo de actores, de actividades comerciales y productivas, de identificación y sensibilización de beneficiarios, sensibilización y de formación en desarrollo económico local.
Es importante destacar que el coordinador de la Unidad Ejecutora (UE) recién se hizo cargo del PC en abril de 2010 y aunque estuvo a cargo del mismo hasta junio del 2011, ya había delegado algunas de sus funciones en abril de ese año.

Posteriormente, se comienza un nuevo proceso de reclutamiento del coordinador general de la UE que resulta fallido hasta que finalmente se hace cargo un nuevo coordinador interino en diciembre de 2011.

Mientras tanto esta función fue cubierta por el Área responsable y Oficial de Programa de contraparte designado por el PNUD. Lo cual también ha tenido algunas consecuencias en el gerenciamiento y operación del mismo. Es decir que a los efectos prácticos, la UE del PC careció de un coordinador general formal durante prácticamente la mitad del período de ejecución evaluado, con todas las consecuencias sustantivas y operativas que ello conlleva, además de la falta de continuidad en la relación institucional en todos los niveles internos y externos. Estos déficits fueron compensados, en parte, por la OP del PNUD.

A lo largo del año 2010 las actividades fueron realizadas en forma fragmentada ya que cada Agencia del SNU respondía más a las acciones e intereses de los organismos nacionales de contraparte, con los que usualmente trabajan, y no a una estrategia coordinada del PC, procurando además cumplir con la meta de desembolso del 70% de los fondos para poder solicitar el 2º al año siguiente. Además, los sistemas operativos de cada agencia resultaron complejos y lentos, con insuficiente delegación de responsabilidades en el coordinador local de cada agencia con los consiguientes retrasos que ello significó.

La debilidad del diseño del PC, junto a la falta de coordinación de actividades a nivel nacional y en el territorio durante el primer año, contribuyeron a una dispersión de los recursos y una baja eficiencia y eficacia en su aplicación lo cual impidió la *focalización*

territorial, sectorial y de beneficiarios que era uno de los propósitos principales a alcanzar en el año.

Además, los *cambios de conducción y responsabilidades* a nivel de los organismos del Gobierno Nacional, como así también la *actividad fragmentada* por parte de las agencias llevo al solapamiento de actividades agravando las consecuencias, en términos de eficiencia e imagen del PC.

En efecto, a lo largo de la ejecución del PC durante el período analizado, cambiaron las autoridades de contraparte en todos los organismos nacionales, como así también sus representantes técnicos que los representan ya sea en el CGPC o en el CGT, en algunos casos varias veces, solamente en la Autoridad de Turismo de Panamá, ha habido continuidad de la contraparte ya que el Director de Planificación está desde el inicio del PC, mientras que en la Dirección General de Artesanías del MICI han habido 6 cambios. El Gobierno de Panamá es altamente centralizado, con una relativamente alta rotación de personal tanto a nivel nacional como sub nacional.

Durante el primer año se realizan las actividades de mapeo de actores y de oportunidades comerciales y productivas, se analizaron las condiciones referidas al clima de negocios que afectan a la población meta, se comenzaron a identificar aliados para conformar los Comités de Gestión Local (CGL), se empezaron a desarrollar cursos y actividades de desarrollo económico local (DEL), como así también la identificación de potenciales beneficiarios para los diferentes sectores.

En términos generales ha habido una *limitada eficiencia y eficacia* en la asignación y uso de estos recursos durante el primer año debido a los factores siguientes: restringida coordinación de actividades entre agencias; falta de focalización de la labor territorial y sectorial en la identificación de la población beneficiaria del PC y su participación dentro de un proceso real de DEL.

Aunque ha habido actividades de capacitación, formación y cursos formales realizados en el marco del PC, ha faltado un marco estratégico que permita insertar las acciones con la promoción del desarrollo económico del entorno local de manera estructurada.

Es importante quizás detenerse aquí y hacer una breve observación, recurrente quizás en los PC y otros, ya que la inercia del gasto en algunas actividades de capacitación formal en cursos y programas de DEL han demostrado tener poca relación y sustentabilidad con las intervenciones territoriales de este Programa y otros, habiendo sido los recursos asignados a estas actividades significativos.

La secuencia debiera ser, a mi modo de ver, empezar por realizar una focalización territorial y una vez seleccionada un área de intervención y habiendo tenido los compromisos y condiciones necesarias para avanzar con las actividades de promoción del desarrollo productivo, incorporar la dimensión de DEL que permita ordenar la misma desde sus diferentes perspectivas y necesidades con una visión concreta y práctica.

Entre el 8-15 de febrero de 2011 se realiza un Misión de Evaluación a los PC de Panamá que determina que para el PC RdOE: ¨será necesaria una revisión de la formulación, así como el establecimiento de una estructura de coordinación, basada en una unidad de ejecución central empoderada y con capacidad de decisión, apoyada por unidades de coordinación local, que garanticen la articulación de actores e intervenciones en terreno¨.

La segunda etapa de ejecución (enero-diciembre de 2011) comprende la llamada Redefinición del PC de mayo de 2011 por parte del Secretariado del F-ODM, durante el cual se posterga el 2º desembolso hasta junio del 2011 y el impase del 14 de julio al 26 de agosto en el cual el GOP, a través del MEF, comunica la decisión de no continuar el Programa. El 14 de julio de 2011 el Gobierno a través de la contraparte nacional en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del MEF comunica que no continuará el PC con lo cual se produce un impase que dura hasta el 26 de agosto de 2011, se produce una reunión del CEN, un diálogo con el MEF y nómina al AMPYME co-líder del PC.

Atendiendo a las observaciones realizadas por la Misión del Secretariado del FODM, se comienza un proceso de redefinición del PC, que apunta a una estrategia basada en: una mayor focalización territorial; un enfoque de redes a partir de Mesas Temáticas y Sectoriales e Intersectoriales que sirvan de foros de diálogo, concertación, estrategia y programación del Desarrollo Económico Local (DEL); vincular la acción con la política pública; fortalecer la Unidad de Ejecución (UE) incorporando coordinadores de resultado y orientada a una mayor coordinación y cohesión interagencial; el ajuste de la estructura de Gobernanza para acomodar un Comité de Gestión Técnica; la incorporación de un sistema de M&E llamado SIMON; incorporar de la función de comunicación a la UE; focalizar la dimensión de género; y precisar la relación de los componentes del PC con los ODMs.

Aunque este ejercicio de redefinición realiza un esfuerzo por responder a las observaciones realizadas, lamentablemente la convergencia de lo sectorial y territorial a través de las Mesas Temáticas aun da lugar a imprecisiones en cuanto a resultados, productos y metas arrastrando algunos de los problemas señalados del diseño original que son, los que probablemente impiden alcanzar resultados de escala, concretos y sostenibles en períodos de tiempos como los previstos por el PC.

En esta nueva fase se ha trabajado de manera más estrecha con los diferentes organismos nacionales y sub nacionales de contraparte con el espíritu de fortalecer las capacidades de las contrapartes, en ambos niveles, como así también a nivel de beneficiarios y otros actores clave para el logro y sostenibilidad de los resultados del PC, para lo cual la AMPYME juega un rol central como organismo co-lider designado por el MEF.

El trabajo interagencial ha mejorado en cuanto a su coordinación, procedimientos y trabajo conjunto ya que los expertos nacionales están todos trabajando desde la llamada Casa del PC. Sin embargo, aún se visualizan diferencias de criterio con la FAO que es una agencia que tiene un papel importante en el Programa.

Se ha sugerido que los TDRs sean compartidos, con la debida anticipación, con el coordinador de la UE y las reuniones y consultas del CGT y CGPC con la periodicidad requerida por esta fase crítica del PC.

La gestión y coordinación a nivel del CEN, CGPC y CGT, como así también de la UE parece haber mejorado después de los problemas que hubieron durante el año 2011. El espíritu de la AMPYME, el MEF, los organismos sectoriales y territoriales es apoyar la ejecución del PC en esta etapa final para alcanzar aunque sea en forma parcial los objetivos propuestos.

En base a lo anterior, el Plan Operativo Anual (POA) que se ejecutará durante el 2012 deberá monitorearse en forma trimestral, aplicando criterios de eficiencia y eficacia rigurosos, cuando se hace el análisis del uso de los recursos y los resultados de su aplicación.

Para ello se sugiere retomar el *sistema de M&E llamado SIMON* que fue analizado durante la misión de medio término y constituye una herramienta valiosa para el seguimiento y evaluación del Programa, debiendo tener el compromiso de las Agencias del SNU para la carga y mantenimiento del mismo.

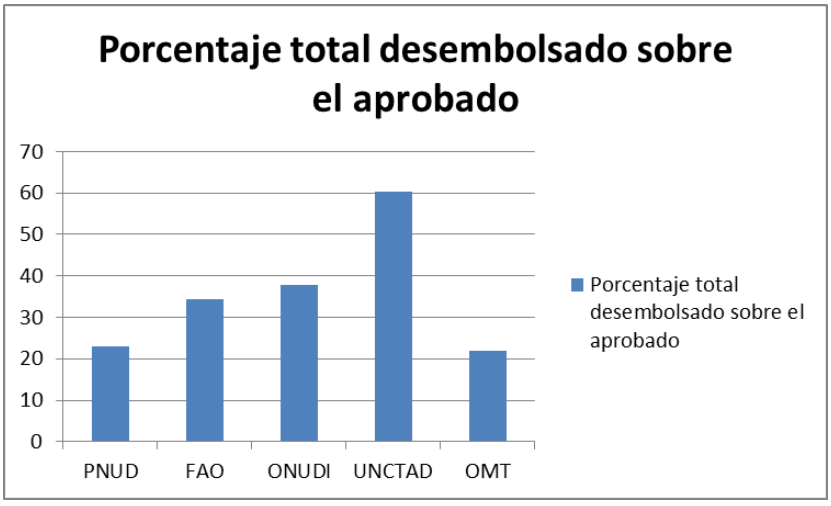
El presupuesto total desembolsado a diciembre del 2011 por el PC fue de US$ 2.610.161-, siendo el comprometido US$ 507.570-. Mientras que el total transferido por el PC es de US$ 5.143.115 -.

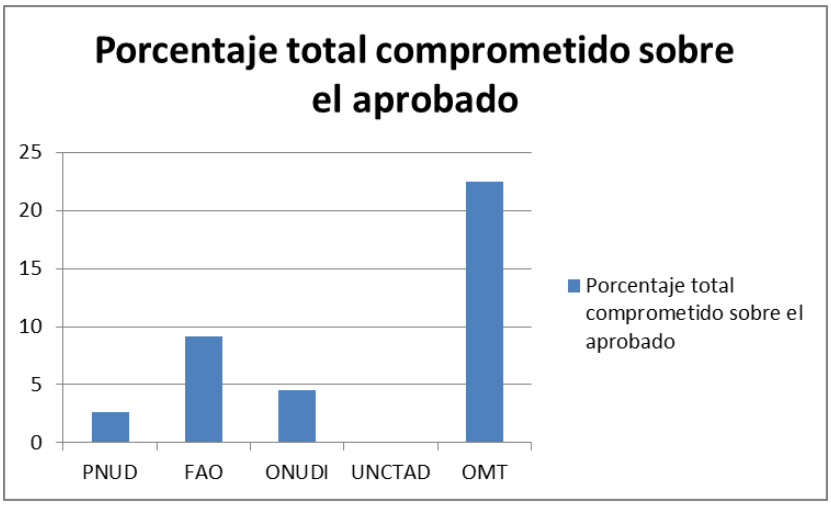
El total de recursos transferidos al PC al 31 de diciembre de 2011 fue de US$ 5.143.115, es decir el 64,3 % de los recursos previstos por el PC, de los cuales se han ejecutado a la fecha el 32,6% de los recursos, comprometido el 6,3% es decir un total del 38,9% habiendo transcurrido aproximadamente el 66 % del tiempo asignado al Programa a esa fecha (24 meses), si no se considera el plazo de prórroga.

Resumen Presupuestario Estimado al 31 de Diciembre de 2011	
Presupuesto Total Aprobado hasta la fecha (31 de Diciembre, 2011)	**Total: 8.000.000** PNUD 2.493.100 FAO 1.839.500 ONUDI 2.067.168 UNCTAD 797.732 OMT 802.500
Presupuesto Total Transferido hasta la fecha (31 de Diciembre, 2011)	**Total: 5.143.115** PNUD 1.312.865 FAO 1.261.985 ONUDI 1.441.218 UNCTAD 556.179 OMT 570.868
Presupuesto Total Comprometido hasta la fecha (Estimado al 31 de Diciembre, 2011)	**Total: 507,570** PNUD 64,715

	FAO 168,847 ONUDI 93,512 UNCTAD 0 OMT 180,496
Presupuesto Total Desembolsado[1/] hasta la fecha (Estimado al 3i de Diciembre, 2011) [1/] *Entendemos por desembolsado los recursos ejecutados.*	**Total: 2,610,161** PNUD 569,832 (Incluye UC+ Seguimiento y Evaluación+ 7% costos indirectos) FAO 632,803 (Incluye 7% costos indirectos) ONUDI 782,823 (Incluye 7% costos indirectos) UNCTAD 480,791 (Incluye 7% costos indirectos) OMT 175.336 (Incluye 7% costos indirectos)

Como se puede observar, en términos relativos, la agencia que ha realizado los menores desembolsos relativos y compromisos hasta la fecha es el PNUD, seguida por la FAO, OMT y ONUDI. Mientras que UNCTAD ha hecho los mayores desembolsos. La situación de desembolsos relativos de la agencia líder y de las otras agencias especializadas debe ser mirada con cierta atención.





5. Resultados y productos (diciembre 2011):

R1- Se ha iniciado el proceso de desarrollo económico local con base en los ODMs a través de la creación de relación positivas con las instituciones de gobierno local (Gobernación y con el 83% de las alcaldías de la Provincia de Coclé), con Asociaciones empresariales (Cámara de Comercio y de Turismo), con beneficiarios del Programa y con Cooperativas, con otros programas de desarrollo en las áreas de intervención (PARTICIPA). Las relaciones indicadas están en fase de formalización (acuerdos de alianzas, convenios, acuerdos bilaterales, etc.).

Productos

1.1. Se ha finalizado el *Mapeo zonas intervención* compartido y aplicado en intervención en campo.

1.2. Dos mesas temáticas instalada en Coclé.
Se está elaborando plan de trabajo 2012 (a. agro; b. turismo y artesanía). Iniciado el proceso de capacitación en Desarrollo Económico Local DEL con los actores presentes en el territorio.

1.3. Existe progreso en definición de acuerdos y convenios con programas del sector público (PARTICIPA y Gobernación de Coclé) y con el sector privado (Fundación DEMUCA y PROCAJA).

R2- Se ha iniciado un proceso de acercamiento con instituciones de micro financiamiento rural (PROCAJA), y de fortalecimiento institucional de socios locales (AMPYME y REDNOMIPEN), para facilitar y mejorar el acceso de las microempresas al micro crédito rural.

productos

2.1. Realización de diplomado en INCAE en Nicaragua de 3 funcionarios AMPYME y 3 pasantías (Brasil, Chile y Colombia) para conocer nuevas experiencias y buenas prácticas que favorezcan acceso al crédito de emprendedores rurales. REDNOMIPEN participó en pasantía Ecuador sobre las organizaciones artesanas y DEL.

2.2. Revisión TDRs consultoría de estudio de mercado y prospección de servicios microfinanzas, por ser desierta la licitación lanzada.

R3- Hay continuidad de las acciones junto con las contrapartes nacionales y sociedad civil, para dar inicio en el 2012 de las acciones programadas sobre riesgo crediticio.
productos

3.1. TDRs elaborados, a la espera de lanzar la licitación para la contratación de servicios.

R4- Se ha avanzado en el desarrollo de iniciativas empresariales dirigidas al mejoramiento de la producción/servicios, comercialización y organización fortaleciendo las capacidades de gestión empresarial de los beneficiarios. Se han incorporado los beneficiarios a los procesos del Resultado 1.
Productos

4.1. Iniciada la elaboración de los planes de negocios por grupos emprendedores. Brindada asistencia técnica y acompañamiento a emprendedores para la mejora de sus negocios rurales. Fueron certificados 80 artesanos que vieron mejorada su capacidad de comercialización.

4.2. Realizadas ventas de 5 grupos de emprendedores a líderes comerciales nacionales y locales, ganancias han sido reinvertidas en sus organizaciones. Incorporación de nuevos emprendedores a grupos ya existentes.

4.3 El 70% de emprendedores involucrados participaron en proceso capacitación tecnología productiva. Realizadas capacitaciones en gestión empresarial con 160 emprendedores rurales en forma conjunta, de diferentes sectores del PC.

4.4. Realización de capacitación dirigida a 176 beneficiarios y equipo técnico del programa en fomento de asociatividad y trabajo en equipo.

El ritmo de ejecución del año 2011 se vio afectado por los motivos señalados anteriormente, redefinición del programa, impase del mismo y demora en la selección de un nuevo coordinador de la UE, lo cual significa que hasta esa fecha el presupuesto desembolsado y comprometido alcanzaba el 38,9%, por debajo del 66% esperable a los dos años de ejecución de PC.

Sin embargo, la misión de evaluación pudo evidenciar cierto avance en la focalización sectorial, de beneficiarios y territorial que pudiera servir de base para un cambio sustancial para el año 2012.

Durante este período las Agencias del SNU que participan del PC trabajan en una misma oficina, llamada la casa del PC, con lo cual ha comenzado un proceso de mejora de la gestión interagencial a nivel de la UE permitiendo una más estrecha coordinación a nivel de los puntos focales, mejorando los sistemas de comunicación entre las mismas contribuyendo a la mayor cohesión del Programa mismo en su relación con la contraparte co-líder AMPYME el CGPC y el CGT.

Sostenibilidad (algunas medidas tomadas para la sostenibilidad del PC):

- Implementación del proceso de capacitación metodológica y de contenidos hacia las instituciones públicas y a los actores locales (MICI, ATP, MIDA, AMPYME, MEF, equipo técnico del Programa) en cuanto a la Asistencia Técnica y al

acompañamiento de emprendedores rurales, trabajo en equipo, asociatividad y fomento de redes para asegurar la sostenibilidad del Programa.

- Talleres realizados para la capacitación de formadores de EMPRETEC para asegurar recursos humanos capacitados para la continuidad a las iniciativas generadas.
- Inicio de la construcción conceptual de una metodología unificada de intervención del Programa, para su transferencia a las contrapartes locales.
- Fomento de la participación y liderazgo de las autoridades locales en las actividades del Programa para asegurar la apropiación de las iniciativas generadas por el mismo Programa.

En todos los casos se ha procurado fortalecer y desarrollar capacidades en las contrapartes locales con el propósito de lograr la sostenibilidad de las acciones desarrolladas.

La alta rotación de las contrapartes del PC, a los diferentes niveles ha sido un problema que debe ser atendido. El PC deberá priorizar la participación de las contrapartes nacionales y territoriales como así también la participación de beneficiarios mediante procesos de transferencia de conocimiento y tecnología empleando un proceso de ¨aprender haciendo¨ que contribuya a la creación de capacidades y a la consiguiente sostenibilidad del mismo.

La posibilidad de lograr la sostenibilidad del Programa en un plazo de 3 años constituye todo un desafío. Ello dependerá del modelo de negocios sostenibles que se promuevan y de las capacidades que se desarrollen a nivel de los diferentes actores y beneficiarios del proyecto.

La estrategia de negocios inclusivos que impulsa el PNUD en ALyC apunta a promover modelos de negocios inclusivos y sostenibles en plazos razonables a través de alianzas estratégicas entre medianas y grandes empresas y micro y pequeñas empresas.

El PNUD trabajo publicado en julio del 2008, llamado ¨La Empresarialidad Frente al Desafío de la Pobreza: estrategias exitosas¨[6], el PNUD promueve la estrategia de desarrollo de negocios y mercados inclusivos (GIM, en inglés). La misma procura vincular la oferta y demanda de las poblaciones de bajos ingresos con los mercados a través de las grandes y medianas empresas. Esta estrategia se ha difundido en ALyC y a sido utilizada por el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) con su enfoque de negocios inclusivos en muchos países de la región.

Esto se logra mediante una relación en la cual se benefician tanto las empresas grandes y medianas como los sectores de bajos ingresos mediante la creación de nuevos mercados de consumos de bienes y servicios para los pobres, desde la demanda, como así también de venta de bienes y servicios, desde la oferta, como pequeños productores, distribuidores y trabajadores, lo cual les permite incrementar sus ingresos y acceder a empleos en forma sostenible, mientras que al sector privado (medianas y grandes empresas) acceden a nuevos mercados, nuevas tecnologías, ampliar las ventas en una

[6] http://web.undp.org/gimlaunch/spanish/index.shtml, UNDP, NY, Nov, 2008

relación de mutuo beneficio ¨ganar-ganar¨. Esta es una oportunidad a explorar dadas las posibilidades de establecer encadenamientos productivos en la región.

Esta línea de trabajo iniciada por diferentes expertos, académicos, instituciones a principios del siglo XXI con diferentes nombres, orientada a atender a la población de bajos ingresos de la base de la pirámide que, en el caso del PNUD, considera una plataforma amplia en la cual participan diversos actores tales como: el sector público, privado, OSC, beneficiarios y organizaciones comunitarias entre otros.

Con motivo del ejercicio de reformulación del PC, y dadas las características de las 4 provincias, comienza visualizarse que el turismo pudiera ser el ¨motor del desarrollo¨ en las zonas seleccionadas sobre las cuales se pudieran apoyar: rutas turísticas agroalimentarias y de artesanías o mixtas ligadas a las áreas rurales y urbanas de estas zonas, aunque en el potencial de vinculación de corto plazo pueda estar basado en los ¨encadenamientos productivos¨, habiendo zonas de playa, montaña, bosque, reserva natural, caídas de agua y volcánicas, aunque apagados. Esta comprende diferentes ofertas, circuitos y participación de actores dentro del marco de APPs.

- Ruta agroalimentaria
- Ruta artesanías
- Ruta mixta

Este hilo conductor comienza a cobrar fuerza durante esta segunda etapa, durante el año 2011, y contribuye a una mayor convergencia y coordinación entre las Agencias del SNU como así también los organismos del Gobierno de Panamá (GOP) de contraparte y más aún los organismos y actores territoriales, donde se empiezan a intensificar actividades y lograr la correlación del trabajo de las agencias de OMT con ONUDI u OMT con FAO o UNCTAD y PNUD con estas tres agencias además de combinaciones caso-por-caso.

De esta manera, durante el año 2011 se avanzó en la puesta en marcha de 2 Mesas Temáticas / Territoriales. Se identificaron e iniciaron cursos de capacitación en planificación participativa, asociatividad, trabajo conjunto y comunitario.

Se han desarrollado cursos de capacitación empresarial; de capacitación en tecnologías productivas, costeo de producción, registros contables, desarrollo de nuevas herramientas de mercadeo, mejoras e innovación de producto y proceso, embalaje y distribución. Viajes de formación para intercambio de experiencias y fortalecimiento de capacidades. Incorporación de nuevas tecnologías de la comunicación para acceso a mercados -internet, celular-. Las redes/grupos de productores atendidos por el PC han iniciado la adopción de prácticas de negocio conjuntas -compra insumos, ventas a clientes- lo cual genera economías de escala y mejora la eficiencia de la producción. Se comienza a desplegar la estrategia de DEL con base a los ODM.

La visita al campo permitió visualizar dos escenarios distintos para el PC con todas las implicaciones que ello conlleva:

1. Grupos de beneficiarios que son productores agroalimentarios y artesanales de larga tradición con experiencia asociativa, formalizados o no, que conforman una masa crítica que puede alcanzar a una red de centenares de pequeños productores, que están sobre rutas / ejes turísticos, algunos de los cuales ya han sido atendidos por el PC y han tenido mejoras en cuanto a productividad, ingresos y demás indicadores clave que constituyen el propósito del Programa.

2. Algunos de los grupos de visitados que son productores agroalimentarios y artesanales, con cierta experiencia asociativa, aunque fuertes lazos solidarios, que viven en condiciones de subsistencia en comunidades dispersas, con difícil acceso a la infraestructura y que es improbable que logren una masa crítica para acceder en condiciones competitivas a mercados en plazos cortos, aún estaban en la fase de identificación y valoración por parte del PC. Por lo tanto, aunque sus necesidades son muy meritorias, deben ser atendidas por instrumentos con componentes de subsidio, asistenciales y plazos muy largos que superan los previstos por el PC.

Esto significa que, a mi modo de ver, ha habido una dispersión de esfuerzos, debido a la falta de un criterio y lineamiento claro que orientase la selección de los beneficiarios y el tipo de resultados e impacto que se pretende lograr, más aun combinando las actividades de turismo, agroalimentarias y artesanías que parecen estar bastante imbricadas en la región.

Se ha podido observar que los mayores aciertos que se han traducido en mejoras en ingresos han sido en aquellos casos en los cual los beneficiarios han prestado mayor atención y han podido aproximarse más al mercado, han podido tener mejoras en la calidad de sus productos y la productividad de su mano de obra y quizás una mejor división del trabajo, además de otros aspectos tales como la compra de insumos, la presentación y empaque de los productos, la acreditación en el caso de los artesanos y otras facilidades que ha brindado el PC, el gobierno nacional, local y las organizaciones comunitarias.

Durante la visita de campo se visitaron dos proyectos: Asociación de Artes Machuca que era un grupo representado por mujeres de diferentes edades y solamente un hombre y otra llamada Creación de Artes El Membrillo, ambas en la zona de Coclé. En ambos casos se pudo verificar claramente la situación mencionada anteriormente, la cual también se visualizó en otros proyectos visitados, en términos de que hubo un aumento notable del ingreso por parte de los productores (100-300%) debido a mejoras de proceso, de producto, de la comercialización, de la contabilidad de costos, de la compra de insumos y otros aspectos clave de la gestión.

Estas mejoras fueron económicas y sociales las cuales se proyectaron sobre sus grupos familiares, mejorando la educación, salud de los hijos y las oportunidades laborales de los núcleos familiares. Es importante mencionar que en la región predomina la actividad agrícola, pero que las familias realizan actividades agrícolas, artesanales y turismo, variando la intensidad y dedicación según la oportunidad, vocación y cultura de las personas. Los incrementos notables de ingresos se verifican en los productos

artesanales, no en la agricultura. Es importante destacar el buen desempeño alcanzado en la asistencia técnica brindada, durante el segundo año de ejecución del PC, por la ONUDI y OMT, según lo verificado durante la visita de campo.

En base a los aprendizajes logrados en las visitas organizadas a otros países y los intercambios con los productores se consideró durante las diversas visitas de campo a asociaciones y cooperativas de productores de artesanías y agroindustriales, la conveniencia de que la futura asistencia técnica de las Agencias del SNU estuviera orientada a tecnología de producto y proceso y fuera acompañada, en lo posible, por el montaje de un o más Centros de Diseño y Demostración instalado estratégicamente en la región para brindar servicio a los micro y pequeños productores y darle sostenibilidad al proceso.

Un Centro de estas características permitiría incorporar mayor valor agregado a la producción de artesanías de la región, mediante mejoras en la tecnología de producto y proceso, lo cual redunda en mejoras en la competividad de la producción regional y local con los consiguientes incrementos de ingresos de los artesanos y sus familias. La inversión inicial en bienes y equipos, como así también la asistencia técnica y la capacitación y la formación de la red interna y externa, mientras que la sostenibilidad posterior debiera estar garantizada mediante una alianza pública-privada en la cual participen los actores clave que contribuyan a su operación y mantenimiento.

En cuanto a la asistencia técnica, dado el talento local potencial y revelado, sería conveniente considerar la posibilidad de emplear las prácticas de ¨aprender haciendo¨ (learning-by-doing, en inglés) y ¨formador de formadores¨ con los beneficiarios directos del Programa, para ir creando capacidades locales y dar sostenibilidad al PC.

En todos estos casos es necesario hacer una observación relacionada con la línea de base y el sistema de M&E del PC ya que si bien se ha podido observar que el PC ha podido ser eficiente y eficaz en el caso de algunos grupos de productores en diferentes zonas que han logrado cambios importantes en sus ingresos, tecnología de producto y procesos, organización de la producción, comercialización y otros factores, siendo tanto grupos mixtos como organizaciones de mujeres estos antecedentes no han estado sistematizados en los mecanismos de seguimiento del Programa, debiendo darle seguimiento al sistema SIMON, mediante su actualización permanente.

Las mesas de trabajo y grupos que se han logrado conformar son variados, habiendo en muchos de ellos una alta participación de mujeres con un alto grado de compromiso y en algunos casos confirmando redes con un potencial de 300 hasta 800 beneficiarios, si son trabajadas adecuadamente.

El grado de compromiso observado a nivel de los beneficiarios ha sido por lo general elevado, motivo por el cual tanto en los casos en los cuales se continúe brindando apoyo como en aquellos en los que se opte por una estrategia de salida habrá que ser muy cuidadoso para no defraudar expectativas genuinamente puestas en el PC. Las visitas de campo y Talleres que figuran en el Anexo I han permitido dar testimonio de los dos escenarios mencionados anteriormente.

Asimismo, es importante, lograr un acuerdo entre el PC y el Estado en sus diferentes niveles de forma tal de lograr avanzar en la complementación de diferentes necesidades que se han visualizado a lo largo de la visita de campo como es la necesidad de señalización de los circuitos turísticos, cuyo costo es marginal respecto al costo de la infraestructura, infraestructura de trabajo territorial para el PC, etc.

Las malas experiencias respecto al financiamiento, debido a la usura o simplemente por causa del prejuicio, deben ser superadas mediante la educación y capacitación de los beneficiarios para ayudarlos en las diferentes fases del ¨ciclo productivo¨ y comercial como así también promover la capacidad de ahorro, inversión y micro seguro para actividades económicas y sociales. Aunque Panamá tiene un desarrollo significativo de su sector financiero, las micro finanzas tienen escasa cobertura si se lo compara con otros países líderes de ALyC. El PC debe identificar una entidad con trayectoria y reputación que pueda ser aliada del mismo para atender este sector clave para el país.

Lamentablemente, han sido insuficientes los avances en lo referente al apalancamiento de otras fuentes de financiamiento, públicas y privadas, que debe partir de la determinación de las necesidades del PC, un inventario de las diversas fuentes de financiamiento y las condiciones de acceso para luego determinar la viabilidad y selección de las mismas.

La propuesta de gestionar un fondo de capital semilla y revolvente que debe ser manejado a través de una entidad con experiencia y reputación que conozca bien la realidad empresarial de la región deberá promover la empresarialidad, el despegue de los proyectos asociativos con potencial, el crecimiento de las iniciativas en marcha y la recuperación de los recursos para que puedan nutrir y crear un círculo virtuoso de desarrollo de microempresas a escala local.

IV. Conclusiones

1. El PC es coherente con el MANUD, atiende a las prioridades de los ODM1, ODM3, ODM7 y ODM8 y establece una línea de trabajo orientada a atender las necesidades de género.

2. Aunque el objetivo del PC es *relevante*, el diseño inicial no fue considerado *pertinente* para contribuir a atenuar la pobreza en la población beneficiaria seleccionada en el plazo previsto por el mismo, salvo que se focalice su cobertura territorial y de beneficiarios sobre los micro existentes con cultura asociativa, empresarial y orientada a los mercados, que es la recomendación actual.

La debilidad de la formulación del PC se refleja en marco de resultados del Programa ya que los mismos y los productos correspondientes son demasiado imprecisos.

3. La coordinación interagencial ha sido compleja ya que participan 5 agencias del SNU, de las cuales 3 son no residentes, debiendo ajustarse sistemas de gestión, financieros, contratación, coordinación e información.

4. El sector público de Panamá es centralizado con alta rotación de contrapartes, a nivel de autoridades de conducción política y técnica, además de la debilidad y dependencia de las delegaciones territoriales de los Ministerios y las Gobernaciones, lo cual agrega un nivel de complejidad en términos de la gestión y sostenibilidad del Programa.

5. La ejecución del PC careció de la presencia del Coordinador General de la UE durante el 50% del período evaluado, lo cual conjuntamente con las observaciones por parte de la misión del Secretariado del F-ODM en febrero del 2011 sobre la ejecución del año 2010, que llevo a una redefinición del Programa y un posterior impase entre los meses de julio y agosto del 2011, debido a la decisión del MEF de revisar el PC, lo cual también afectó el ritmo y la calidad de la implementación durante el año 2011, que fue el segundo año evaluado.

6. Como consecuencia de la redefinición del PC y en forma posterior al impase mencionado, se crea un clima favorable entre los diferentes actores como así también hacia el interior del Programa, tomando en cuenta los elementos siguientes:
   - Finalmente existe un coordinador a cargo del PC.
   - Se acuerda que el ¨motor del crecimiento¨ de la región será el turismo y que por lo tanto las ¨rutas turísticas¨ serán la base sobre la cual se apoyarán los proyectos agroalimentarios, artesanales y mixtos, como así también los encadenamientos productivos,
   - La actitud por parte de la mayor parte de las agencias del SNU, salvo en parte quizás la FAO, han estado dispuestos a hacer un ejercicio de reflexión para focalizar las acciones del PC en línea con el logro de resultados concretos y accesibles en el plazo previsto por el PC.

7. La UE funciona en la llamada *casa del PC*, donde trabajan todas las agencias del SNU, se establece un sistema de M&E y línea de base, que aunque debe ser mejorado y ajustado, por lo menos es un buen punto de partida.

8. A raíz de estos cambios comienza a haber una *mayor convergencia* entre la acción de las diferentes agencias en el territorio y se observan algunos avances notables, aunque no generalizados, en lo que hace a mejoras de ingreso, comercialización, organización de la producción y otros aspectos clave a nivel de productores agrupados en asociaciones que reflejan resultados en términos de eficiencia y eficacia, que debieran estar mejor documentados para los registros del mismo.

9. Aunque se ha hecho un esfuerzo por lograr la sostenibilidad del PC, la amplia cobertura territorial / sectorial del diseño inicial, por oposición a la focalización hicieron muy difícil esta labor durante el período analizado.

10. En cuanto al financiamiento el ritmo de ejecución está por debajo de lo previsto por el lapso transcurrido por el PC, lo cual también se espera superar en esta etapa final

V. Recomendaciones

A. En base a las consideraciones del informe de evaluación de medio término se recomienda formular un Plan Operativo Anual que permita reformular el Programa para el período restante hasta la terminación del PC que considere los aspectos siguientes:

- Focalizar en las provincias, distritos y corregimientos donde hay mayor potencial de éxito revelado: Chiriquí, Veraguas y Coclé.
- Focalizar en la población beneficiaria de micro empresarios orientados a los mercados, que ya estén asociados, formal o informalmente, y hayan demostrado capacidad y condiciones de absorber la asistencia técnica y demás apoyo que brinda el PC con potencial de aliviar o eventualmente salir de la pobreza en forma sostenida, atendiendo particularmente a la condición de género. El PC no deberá trabajar con beneficiarios en forma individual y carente de experiencia empresaria sectorial.

  Si bien todas las poblaciones en situación de pobreza tienen mérito, desde la perspectiva de este PC el mismo debería centrarse sólo en aquellas que tienen mayores posibilidades de éxito y articularse con los otros componentes del PC en los escasos meses de ejecución que le resta al mismo. Esto significa que las mismas deberían concentrarse en aquellas que permitan aumentar las capacidades empresariales, competitivas, de gestión, de acceso a mercados y financiamiento de los grupos. El punto de partida del trabajo empresarial será el mercado y no la subsistencia, de allí la perspectiva de mercados inclusivos.
- El *motor de crecimiento* serán las ¨rutas turísticas¨, sobre las cuales se apoyarán los sectores:
    - Agroalimentario
    - Artesanías
    - Mixtas

  Sin embargo, en algunas oportunidades será necesario apoyarse sobre los encadenamientos productivos
- El POA podrá tener una menor cantidad de componentes, que el diseño original, lo cual permitirá la focalización de los resultados /efectos, a nivel sectorial y territorial, como así también las actividades y productos que sean necesarios para alcanzar los mismos. Es decir un marco de resultados más focalizado y preciso.
- Los servicios de apoyo empresarial no financiero, mediante capacitación y asistencia técnica brindada directamente por el PC, mientras que el apoyo financiero: capital semilla y fondo revolvente podría ser dado directamente con recursos del PC a través de una institución con reputación y acreditada en el país como así también otras direccionadas por AMPYME de manera de asegurar la transparencia, equidad y sostenibilidad en el uso de los recursos.
- Se considerará la posibilidad de brindar asistencia técnica en lo referente a diseño, innovación y tecnología para agro alimentos y artesanías como así también establecer centros de diseño y demostración para atender las demandas de la población de la zona promoviendo la capacidad de cambio permanente de los productores de la región ligados a las necesidades de los mercados local, nacional y

externo. Contribuyendo a la innovación en tecnología de producto y proceso aumentando así la acometividad de los productos.

- Para los tres sectores se ha visualizado la necesidad de contribuir al desarrollo de políticas, acciones, instrumentos que creen capacidades y permitan la replicabilidad y escalabilidad de las actividades y resultados.
- Se definirá el sistema de M&E y la línea de base en el marco del SIMON, cuyo seguimiento será trimestral con el propósito de asegurar la eficiencia y efectividad del gasto y las acciones, respectivamente, y se promoverá el intercambio de experiencias entre regiones e iniciativas de manera que permita la ¨fertilización cruzada¨ de las mismas. Este sistema apuntará a resguardar la transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y las acciones, respectivamente.
- El PC se podrá beneficiar del plan de gestión de conocimiento global gestionado por ONUDI
- Los aspectos de sostenibilidad e impacto, que son de mediano plazo serán considerados en el diseño para el análisis futuro.

  Plazo: Inmediato Marzo de 2012.

B. Incorporar al PC la consultoría de comunicación, difusión e incidencia.
   Plazo: Inmediato abril 2012

C. Considerar la posibilidad de incorporar al PC actividades dedicadas a los aspectos siguientes:
   - Sobre la base del análisis de las necesidades y demandas de financiamiento del PC relevar las fuentes de financiamiento disponible a través de AMPYME y otras fuentes, las condiciones de las mismas y las actividades necesarias para su acceso.
   - Determinar la posible articulación del PC con las otras iniciativas en marcha con financiamiento de otras fuentes

     Plazo: Inmediato a partir de marzo de 2012 durante la ejecución del PC

D. Considerar la posibilidad de extender la duración del PC hasta el primer semestre de 2013
   Plazo: Inmediato presentar pedido a Secretariado F-ODM

VI. Lecciones Aprendidas

i. Como suele suceder en todo proyecto todo el tiempo invertido en la etapa de diseño ahorra mucho tiempo y esfuerzo en la fase de ejecución
ii. Es muy importante que el proceso de formulación sea conjunto con las Agencias del SNU, en este caso, sino también con los actores locales: Gobierno, sociedad civil, sector privado y por encima de todo los beneficiarios.
iii. Aunque no siempre es fácil acotar todos los aspectos, especialmente los beneficiarios finales y zonas de intervención, cuanto más focalizado mejor.

iv. Es importante tener un proceso de validación y consenso del PC y también un Taller de inmersión que no sea un evento formal sino una reunión de trabajo, para lo cual en ambos casos requiere preparación previa.

v. El coordinador del PC empoderado, altamente calificado con capacidad de coordinación interagencial con autonomía relativa frente al conjunto de actores, con una contraparte nacional con alto compromiso con el PC son condiciones clave para la adecuada ejecución de un Programa.

vi. Los mecanismos de M&E sustantivos, administrativos y financieros son una herramienta clave de la gestión de estos Programas que deben ser alimentados y coordinados adecuadamente.

Anexo I

Agenda Misión 6 al 16 de febrero de 2012

Domingo 5 de febrero

Tarde

7-10 pm Reunión DP PNUD, Katyna Argueta, OP PNUD, Juan Manuel Pérez.

Lunes 6 de febrero

Mañana

9-10 hs Reunión con Coordinador a cargo UE, Massimo Lorenzato, Oficial de Programa PNUD, Juan Manuel Pérez, OP PNUD María Fernández Trueba, Directora País PNUD, Katyna Argueta, Coordinadora Interagencial OCR, Katherine Macleer.

10-11 hs Reunión MIDA, Secretario General, Ing Agr. Jorge Cerrut, Asesor del Ministro y Javier de León, delegado región Veraguas.

Tarde

2-3 pm Reunión ONUDI, Daniela Lazo de la Vega, ONUDI Viena, José Bernardo Gonzalez y Magaly Rojas Pacheco, consultores locales.

3-4 pm Reunión UNCTAD Stephania Bonilla, Lourdes Navarro y Alvaro Hernández, consultores locales.

4-5 pm Reunión OMT María Nelly Rivas, representante regional con sede Nicaragua, Magaliza Velazco Denver y Rodrigo Baez consultores locales.

5-6 pm Reunión FAO Sara Trotsch coordinadora local y su equipo.

6-7 pm Reunión de balance UE

Martes 7 de febrero

Mañana

10-11:30 Reunión Andrés Fuentes, SS General del MEF, Marisol Escobar, asesora.

11:30-13pm Reunión con Evelyn Bravo, Directora Encargada de Cooperación Técnica del MEF

Tarde

16-18 hs Reunión CR, Kim Bolduc y DP Adjunta, Katyna Argueta.

18-20 hs Reunión Interagencial Casa PC PNUD, ONUDI, FAO, UNCTAD y OMT

Miércoles 8 de febrero

Mañana

9-10:30 Reunión AMPYME Directora Gloria Arosemena de Moreno y Gabriela Quintero

Tarde

14-15:30 Reunión MICI, Anita Mong Jefe Gabinete Ministro, , Virgilio Sousa, Director de Comercio, Demaris Delgado Directora General de Artesanías y Bruno de Gracia Jefe Promoción Artesanías.

Jueves 9 de febrero

Mañana

9-10:30 Reunión OMT Jaime Cornejo, Director de Planificación, Marilyn Díaz, Daisy Trujillo, Lidia Usalia; Maulier Diaz.

11-12:30 REDNOMIPEM, Gloria Quintana, Presidenta.

Tarde

14-15:30 Reunión María Fernández Trueba OP PNUD

16-17:30 Reunión AECID Rosa Beltrán; Coordinadora General, José de La Fuente, encargado asuntos multilaterales, Adoración Leon Muro, OP, Rafael Ruiz de Lira, Gobernabilidad.

Viernes 10 de febrero

Mañana

9-12 Reunión de retroalimentación CGT

Tarde

14-15 Reunión Carlos Acosta, Responsable del SIMON

Domingo 12 de febrero Comienza vista de Campo

Tarde Salida Para Penonomé

Lunes 13 de febrero

Lugar y cantidad de personas reunidas

Mañana

- Coclé: Asociación artesanos de Machuca (13) atendidos ONUDI;
- Asociación productores de cítricos en las Delicias y café (14) atendidos por FAO;
- Cooperativa de servicios múltiples de El Nazareno (12) viveros, plantas ornamentales, medicinales, maderables y no maderables atendidos por FAO;

Tarde

- Creaciones artesanales El Membrillo (10) ONUDI;
- Comunidad El Aguila (18) artesanías, vivero, servicios turísticos, OMT;
- Grupo de guías de La Pintada (10) OMT.

Martes 14 de febrero

- Aguadulce (26): Mesa de Café y naranja y mesa de turismo FAO y OMT
- Turismo Penonomé (50) OMT

Miercoles 15 de febrero

- Asociación Agroecológica 8 de marzo (12) FAO
- Cooperativa Esperanza de los Campesinos (5) OMT
- Asociación de Mujeres y Hombres Rurales (5) ONUDI

Jueves 16 de febrero

Mañana

9-12 Reunión de retroalimentación CGPC

Anexo II

Principales Documentos Consultados

- Acta de Constitución de los Grupos en las Regiones
- Balance y Proyecciones MDGF Equipo ONUDI 2010-2011
- Documento PC RdeOE Panamá Noviembre de 2009
- Feedback 2º Informe Semestral 2010
- Informe de Actividades del Componente DEL en el 2010
- Informe Consolidado Constitución de Redes Clúster Octubre de 2010. ONUDI
- Informe Integrado ONUDI 2010
- Informe de Seguimiento PC RdeOE Julio – Diciembre 2011
- Informe Misión MDGF 8-15 Febrero 2011 Secretariado.
- Mapeo Chiriqui
- Mapeo Veraguas
- Marco S&E PC
- Metodología de Mapeo Final Junio 2010
- PCODM POA Año 2
- Provincias programas diversificación, nivel de vida, e instituciones.
- Redefinición Estratégica para el fortalecimiento del Programa Conjunto "Red Oportunidades Empresariales para Familias Pobres-Panamá- 2 de mayo de 2011.
- Resultados Taller Matriz Propuesta de Productos y Resultados
- Resumen Taller Abordaje Estratégico Enero 2012 y Minuta de Acuerdos Logrados
- Reporte de Seguimiento Julio 2010
- TORS Comunicación

Anexo III

Entrevistas y Visitas de Campo

1) **Actores Clave: Sector Público nacional y subnacional, privado, organismos internacionales multi y bilaterales, OSC, etc.**

Agencias del SNU:

CR PNUD

Representante AECID

Coordinador Interagencial PNUD

GG UC Proyecto, Asistente Financiero / Administrativo, Asistente Técnico y Equipo UdeC

Contrapartes Nacionales: MEF, MICI, MIDA, AMPYME, etc.

Contrapartes territoriales / locales:

Otros organismos clave:

Proyectos y Programas complementarios y relacionados con el PC RdeOE

Entidades Financieras Microfinanzas, Superintendencia Bancos, Evaluadoras de Riesgo MIPYMES

Cámaras Artesanías, Turismo, Agropecuaria, Agroalimentaria

Tipo de entrevistas: Bilaterales y colectivas

2. **Beneficiarios: Microempresarios, mujeres y jóvenes en situación de pobreza en las regiones y zonas seleccionadas**

Agrícola, pecuario, artesanías, turismo.

Encadenamientos con medianas y grandes empresas.

Tipo de entrevistas: bilaterales y colectivas a través de talleres

Anexo IV
Actores Clave

Las entrevistas con los actores clave estarán referidas a su visión del ¨ciclo de proyecto¨ considerando su fase de diseño / formulación, puesta en marcha y ejecución e implementación y sustentabilidad futura.

En tal sentido, será pertinente la consideración acerca de la calidad del diseño del PC, su focalización, el proceso de consulta al que el mismo estuvo sujeto y su relación con la estrategia y políticas públicas sectoriales.

Asimismo, cabe el análisis acerca de la eficiencia en el uso de los recursos del PC el apalancamiento o no de recursos de otras fuentes y la eficacia en lo que hace a la gestión de políticas y acciones previstas por los cuatro componentes del mismo.

Aunque aún es prematuro debido al escaso tiempo transcurrido, será necesario hacer algunas consideraciones acerca de los resultados, productos, indicadores seleccionados, el impacto previsto y la sostenibilidad prevista de los resultados.

También se harán consideraciones acerca del nivel de apropiación, relacionado con la sustentabilidad y los temas de comunicación y difusión del PC, que han sido levantados anteriormente.

Finalmente, se hará hincapié en los aspectos relacionados con el M&E y Gestión de Conocimiento que han sido poco desarrollados en los informes disponibles, como así también se hará una revisión a los indicadores de resultado seleccionados.

Beneficiarios

En cuanto a los beneficiarios, parece posible plantear las preguntas en forma más directa en cuanto a los diferentes componentes y resultados del PC y observar como califican los mismos la calidad de la asistencia técnica y servicios recibidos en lo referente a:

Malo:	1
Regular	2
Bueno	3
Muy Bueno	4
Excelente	5

R1

- Participación en procesos de DEL que incluyan micro emprendimientos y perspectiva de género
- Planes de DEL con participación de beneficiarios y según modelos de APP
- Micro emprendedores organizados por el PC participan y vinculados a agendas locales

R2

- Volumen de cartera de micro financiamiento en el área de intervención del proyecto
- Número de nuevas operaciones de microfinanciaminto
- Número de nuevos operadores en el área de intervención

R3

- Porcentaje de Operadoras que tienen Unidades de Riesgos
- Índice de calidad de cartera (Morosidad, Castigo y Recuperación)
- Porcentaje de microcréditos otorgados en las áreas de influencia del programa cuyo deudor principal es mujer

R4

- % de planes de negocios impulsado por el PC que han iniciado su implementación
- % de ME que expresa la utilidad (mayor capacidad) del PC para sus acciones
- % de negocios que aumentan sus ventas y/o disminuyen sus costos, como consecuencia de las acciones del PC

Anexo V

RdeOE-Panamá

Entrevista Organismo

Nacional / Subnacional

Organismo:

AMPYME MEF ATP MICI MIDA REDNOMIPEM

Otro (cuál)

Lugar:

Fecha:

Funcionario:

Desde cuando conoce el PC: 2009: 2010: 2011:

1. **<u>Antecedentes / Diseño:</u>**

1.1 A su modo de ver el diseño del PC es adecuado para contribuir a reducir la pobreza mediante la promoción de la empresarialidad en las provincias que concentran niveles de menores ingresos de Panamá?

- Si
- No
- Porque

1.2 El PC está relacionado con las estrategias, políticas y acciones del Gobierno orientadas a promover la empresarialidad en esas zonas o ha contribuido a ellas?

- Si
- No
- Porque

1.3 El PC ha contribuido a la movilización de recursos de otras fuentes

- Si
- No
- cuáles

1.4 Conoce los resultados previstos y obtenidos hasta la fecha por parte del PC

- Si
- No

1.5 Los considera satisfactorios

- Si
- No

- Porque

1.6 A qué ODM contribuye el PC (puede ser más de uno)

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Educación universal
3. Igualdad entre los géneros
4. Reducir la mortalidad de los niños
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA
7. Sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial

2. Ejecución

2.1 Ha sido satisfactorio el ritmo de ejecución del PC a su modo de ver?

- Si
- No
- Porque

2.2 Cuáles han sido los principales problemas de ejecución del PC

- Diseño (explique)
- Coordinación
- Territoriales
- Presupuestarios
- Compromisos y participación
- Procedimientos
- Otros

2.3 Ha habido un trabajo eficiente, eficaz y coordinado por parte de las Agencias del SNU

- Si
- No
- Porque?

2.4 Ha habido una adecuada participación y compromiso por parte de los beneficiarios

- Si

- No
- Porque?

2.5 El Sistema de M&E y de Gestión de Conocimiento ha sido adecuado
- Si
- No

2.6 Los resultados previstos, productos e indicadores fueron adecuados
- Si
- No

2.7 Considera que los resultados previstos, productos e indicadores serán alcanzados
- Si
- No
- Porque?

2.8 Tiene alguna sugerencia respecto de la ejecución

3. Sostenibilidad y Comunicación

3.1 Considera que los resultados y productos relacionados (planes de DEL Participativos, microempresarios que acceden a microcréditos, microempresarios con planes de negocios y redes asociativas sectoriales funcionando y aumentando la escala de sus negocios en agricultura, artesanías, turismo y servicios, sistemas de control de riesgos en entidades de microfinanzas, capacitación empresarial, etc) con el PC serán sostenibles y porque:
- Si
- No
- Porque?

3.2 Existen compromisos concretos o potenciales para la sostenibilidad del PC?
- Si
- No
- Cuáles

3.3 Tiene algunas propuesta o sugerencia adicional?
- Si
- No
- Cuál

3.4 Como visualiza la estrategia de comunicación y difusión del PC
- Buena
- Muy buena
- Regular

Resultados del PC

R1

- Participación en procesos de DEL que incluyan micro emprendimientos y perspectiva de género
- Planes de DEL con participación de beneficiarios y según modelos de APP
- Micro emprendedores organizados por el PC participan y vinculados a agendas locales

R2

- Volumen de cartera de micro financiamiento en el área de intervención del proyecto
- Número de nuevas operaciones de microfinanciaminto
- Número de nuevos operadores en el área de intervención

R3

- Porcentaje de Operadoras que tienen Unidades de Riesgos
- Índice de calidad de cartera (Morosidad, Castigo y Recuperación)
- Porcentaje de microcréditos otorgados en las áreas de influencia del programa cuyo deudor principal es mujer

R4

- % de planes de negocios impulsado por el PC que han iniciado su implementación
- % de ME que expresa la utilidad (mayor capacidad) del PC para sus acciones
- % de negocios que aumentan sus ventas y/o disminuyen sus costos, como consecuencia de las acciones del PC

Anexo VI

RdeOE-Panamá

Entrevista Organismos

Sistema Naciones Unidas / AECID/ OCR y UdE

PNUD ATP OMT ONUDI FAO UNCTAD

CEN CGPC UdC

Organismo:

Lugar:

Fecha:

Funcionario:

Desde cuando conoce el PC: 2009: 2010: 2011:

1. **<u>Antecedentes / Diseño:</u>**

1.1 Han habido problemas de coordinación iteragencial en la etapa de diseño del PC?

- Si
- No
- Porque?

1.2 A su modo de ver el diseño del PC es adecuado para contribuir a reducir la pobreza mediante la promoción de la empresarialidad en las provincias que concentran niveles de menores ingresos de Panamá?

- Si
- No
- Porque

1.3 El PC está relacionado con las estrategias, políticas y acciones del Gobierno orientadas a promover la empresarialidad en esas zonas o ha contribuido a ellas?

- Si
- No
- Cuáles

1.4 Son apropiados los resultados, productos, indicadores, sistemas de M&E y Gestión de Conocimiento Previsto en el diseño del PC

- Si
- No

1.5 El PC ha contribuido a la movilización de recursos de otras fuentes

- Si
- No
- Cuáles

1.6 Conoce los resultados previstos y obtenidos hasta la fecha por parte del PC

- Si
- No
- Porqué?

1.7 Los considera satisfactorios

- Si
- No
- Porque?

1.8 A qué ODM contribuye el PC (puede ser más de uno)

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Educación universal
3. Igualdad entre los géneros
4. Reducir la mortalidad de los niños
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA
7. Sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial

2. Ejecución

2.1 Ha sido satisfactorio el ritmo de ejecución del PC a su modo de ver?

- Si
- No
- Porque

2.2 Cuáles han sido los principales problemas de ejecución del PC

- Diseño (explique)
- Coordinación
- Territoriales
- Presupuestarios
- Compromisos y participación
- Procedimientos
- Otros

2.3 Ha habido un trabajo eficiente, eficaz y coordinado por parte de las Agencias del SNU

- Si
- No
- Porque?

2.4 Ha habido una adecuada participación y compromiso por parte de los beneficiarios

- Si
- No
- Porque?

2.5 Ha habido una adecuada participación por parte de las contrapartes nacionales y subnacionales?

- Si
- No
- Porque?

2.6 Ha habido una adecuada participación por parte de las organizaciones privadas?

- Si
- No
- Porque?

2.7 Ha habido una adecuada participación por parte de las OSC / ONGs?

- Si
- No
- Porque?

2.8 El Sistema de M&E y de Gestión de Conocimiento ha sido adecuado

- Si
- No

2.9 Los resultados previstos, productos e indicadores fueron adecuados

- Si
- No

2.10 Considera que los resultados previstos, productos e indicadores serán alcanzados

- Si
- No
- Porque?

2.11 Tiene alguna sugerencia respecto de la ejecución

3. <u>Sostenibilidad y Comunicación</u>

3.1 Considera que los resultados y productos relacionados (planes de DEL Participativos, microempresarios que acceden a microcréditos, microempresarios con planes de negocios y redes asociativas sectoriales funcionando y aumentando la escala de sus negocios en agricultura, artesanías, turismo y servicios, sistemas de

control de riesgos en entidades de microfinanzas, capacitación empresarial, etc) con el PC serán sostenibles y porque:

- Si
- No
- Porque?

3.2 Existen compromisos concretos o potenciales para la sostenibilidad del PC?

- Si
- No
- Cuáles

3.3 Tiene algunas propuesta o sugerencia adicional?

- Si
- No
- Cuál

3.4 Como visualiza la estrategia de comunicación y difusión del PC

- Buena
- Muy buena
- Regular

Resultados del PC

R1

- Participación en procesos de DEL que incluyan micro emprendimientos y perspectiva de género
- Planes de DEL con participación de beneficiarios y según modelos de APP
- Micro emprendedores organizados por el PC participan y vinculados a agendas locales

R2

- Volumen de cartera de micro financiamiento en el área de intervención del proyecto
- Número de nuevas operaciones de microfinanciaminto
- Número de nuevos operadores en el área de intervención

R3

- Porcentaje de Operadoras que tienen Unidades de Riesgos
- Índice de calidad de cartera (Morosidad, Castigo y Recuperación)
- Porcentaje de microcréditos otorgados en las áreas de influencia del programa cuyo deudor principal es mujer

R4

- % de planes de negocios impulsado por el PC que han iniciado su implementación
- % de ME que expresa la utilidad (mayor capacidad) del PC para sus acciones
- % de negocios que aumentan sus ventas y/o disminuyen sus costos, como consecuencia de las acciones del PC

ANEXO VII

RdeOE-Panamá

Entrevista Beneficiarios

Microempresarios, mujeres y jóvenes de las Regiones y zonas seleccionadas

Sectores: agrícola, pecuario, artesanías, turismo.

Lugar:

Fecha:

Tipo de Reunión: Bilateral **Taller**

Desde cuando conoce el PC: 2009: **2010:** **2011:**

1. Antecedentes / Diseño:

1.1 El PC da una respuesta adecuada a las necesidades de la comunidad y de los pequeños productores rurales y urbanos para atenuar y reducir la pobreza en las zonas de intervención?

- Si
- No
- Porque?

1.2 Más aun a su modo de ver la promoción de la empresarialidad, de la microempresa y del desarrollo económico local es una respuesta adecuada a sus necesidades?

- Si
- No
- Porque

1.3 Ha participado usted o gente de su comunidad en el diseño del PC y si es así en que sector?

- Si
- No
- Artesanía
- Turismo
- Agricultura
- Otros

1.4 Considera los principales resultados y productos previstos en el diseño del PC adecuados a sus necesidades y si es así con cuales se identifica:

- DEL
- Acceso a Microcrédito
- Calificación de Riesgo
- Asociatividad
- Planes de Negocio y mentoring
- Capacitación empresarial

1.5 Conoce usted la modalidad de ejecución del PC

- Si
- No

1.6 Sabe si el PC está relacionado con las estrategias, políticas y acciones del Gobierno orientadas a promover la empresarialidad en esas zonas o ha contribuido a ellas?

- Si
- No
- Cuáles

1.7 Sabe si el PC ha contribuido a la movilización de recursos de otras fuentes

- Si
- No
- Cuáles

1.8 Conoce los resultados previstos y obtenidos hasta la fecha por parte del PC

- Si
- No
- Porqué?

1.9 Los considera satisfactorios

- Si
- No
- Porque?

1.10 A qué ODM contribuye el PC (puede ser más de uno)

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Educación universal
3. Igualdad entre los géneros
4. Reducir la mortalidad de los niños
5. Mejorar la salud materna

6. Combatir el VIH/SIDA
7. Sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial

2. Ejecución

2.1 Ha sido satisfactorio la asistencia técnica brindada por el PC?

- Si
- No
- Porque?

2.2 Cuáles son los principales problemas que enfrenta relacionados con el ¨clima de negocios¨ para la micro empresas?

- Tiempo y costo de formalización y registro
- Acceso al crédito y financiamiento
- Acceso a los servicios
- Regularización y costo de la mano de obra
- Acceso a la tierra, propiedad y garantías
- Registro y calificación
- Campo de juego nivelado con la medianas y grandes empresas
- Facilidades para exportar
- Escala de producción
- Acceso a contratos y licitaciones

2.3 Cuáles son los principales beneficios que ha obtenido por parte del PC?

- Capacidades para gestionar su negocio
- Acceso a Financiamiento
- Participar en el diseño de planes de Desarrollo locales
- Participación en políticas públicas
- Participación como mujeres y jóvenes
- Formalización
- Capacitación laboral
- Ser escuchado y formar parte de redes sociales
- Otros

2.4 Ha mejorado su ingreso

- Si
- No

2.5 Ha aumentado la cantidad de empleados y trabajadores?

- Si
- No
- Cuántos

2.6Ha ampliado su mercado?

- Si
- No

2.7 Ha incorporado nueva tecnología?

- Si
- No

2.8 Se siente más empoderado/a y ha aumentado su participación?

- Si
- No

2.9 Ha habido una adecuada participación por parte de las agencias del sistema de las UN?

- Si
- No
- Porque?

2.10 Ha habido una adecuada participación por parte de los organismos nacionales y subnacionales

- Si
- No
- Porque?

2.11 Ha habido una adecuada participación por parte de las organizaciones privadas?

- Si
- No
- Porque?

2.12 Ha habido una adecuada participación por parte de las OSC / ONGs?

- Si
- No
- Porque?

2.13 Tiene alguna sugerencia respecto de la ejecución

3 <u>Sostenibilidad y Comunicación</u>

3.1 Considera que los resultados y productos relacionados (planes de DEL Participativos, microempresarios que acceden a microcréditos, microempresarios con planes de negocios y redes asociativas sectoriales funcionando y aumentando la escala de sus negocios en agricultura, artesanías, turismo y servicios, sistemas de control de riesgos en entidades de microfinanzas, capacitación empresarial, etc) con el PC serán sostenibles y porque:

- Si
- No
- Porque?

3.2 Existen compromisos concretos o potenciales para la sostenibilidad del PC?

- Si
- No
- Cuáles

3.3 Tiene algunas propuesta o sugerencia adicional?

- Si
- No
- Cuál

3.4 Como visualiza la estrategia de comunicación y difusión del PC

- Buena
- Muy buena
- Regular

Resultados del PC

R1

- Participación en procesos de DEL que incluyan micro emprendimientos y perspectiva de género
- Planes de DEL con participación de beneficiarios y según modelos de APP
- Micro emprendedores organizados por el PC participan y vinculados a agendas locales

R2

- Volumen de cartera de micro financiamiento en el área de intervención del proyecto
- Número de nuevas operaciones de microfinanciaminto
- Número de nuevos operadores en el área de intervención

R3

- Porcentaje de Operadoras que tienen Unidades de Riesgos
- Índice de calidad de cartera (Morosidad, Castigo y Recuperación)
- Porcentaje de microcréditos otorgados en las áreas de influencia del programa cuyo deudor principal es mujer

R4

- % de planes de negocios impulsado por el PC que han iniciado su implementación
- % de ME que expresa la utilidad (mayor capacidad) del PC para sus acciones
- % de negocios que aumentan sus ventas y/o disminuyen sus costos, como consecuencia de las acciones del PC

Anexo VIII
Fotografías Visita de Campo

Reunión con Agencias

Comité de Gerencia

Mesa Temática Artesanía y Turismo Coclé

Productores de Naranja y Café de Piedra Gorda

Grupo Artesanos Turístico de El Aguila

Artesanas de Sombrero de Machuca

Artesanos El Membrillo

Cooperativa Esperanza del Campesino