



República de Panamá

Gabinete Social (GS)/Sistema de Naciones Unidas

**Las Agendas Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio:
relación, justificación, seguimiento y evaluación**



Panamá, 2004

El presente documento fue preparado por **Olmedo J. Varela, Ph.D.** (ovarela@mailier.fsu.edu), **Asesor Técnico Principal del Sistema de Naciones Unidas y del Gabinete Social de la República de Panamá** para el fortalecimiento del Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (**SID**) dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (**ODM**) y de la Gerencia Basada en Resultados (**GBR**). Proyecto *PAN/02/008*.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	ii
Introducción	1
Las Agendas Nacionales de Desarrollo y los ODM: relación y justificación	3
<i>Base conceptual y filosófica del desarrollo en las agendas.....</i>	<i>3</i>
<i>Normalizando términos en la lógica de resultados</i>	<i>4</i>
<i>Definición y justificación de conceptos contenidos en las Metas y Objetivos</i>	<i>5</i>
Las Agendas Nacionales de Desarrollo y los ODM: seguimiento y evaluación	6
El SID como Instrumento de Apoyo a las Agendas Nacionales de Desarrollo y a los ODM	9
<i>Bases Conceptuales del SID</i>	<i>10</i>
<i>Características Técnicas del SID</i>	<i>12</i>
<i>¿Como se usa el SID?.....</i>	<i>13</i>
Para Activar el SID.....	13
La Pantalla Inicial.....	14
Acceso a los Indicadores y Meta-información	15
ANEXO METODOLÓGICO: Síntesis de Guía Metodológica para la Sustentación de la Lógica de Resultados y Evaluación de las Agendas de Desarrollo	19

Resumen Ejecutivo

La definición de metas de desarrollo con plazos específicos por parte de los pueblos del mundo organizados en comunidades locales e internacionales constituye una muestra de determinación y compromiso en la lucha organizada por el bienestar común. La formulación, justificación, seguimiento y evaluación de dichas metas, sin embargo, involucra una serie de procesos de cuya realización y éxito dependerá, en parte, el logro de las mismas. Estos procesos, algunos mas complejos que otros, requieren de estricta rigurosidad científica y de la incorporación de un enfoque participativo en donde los distintos actores del desarrollo se identifiquen con y se apropien de las agendas de desarrollo, de las metas trazadas en las mismas y de los instrumentos correspondientes de seguimiento y evaluación.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Visión Nacional 2020 y las agendas de gobierno constituyen tres tipos de agendas de desarrollo estrechamente relacionadas con necesidad urgente de coordinación y de operacionalización de su base conceptual y filosófica. La normalización de las *bases conceptuales y filosóficas* de dichas agendas requiere de procesos participativos con mecanismos eficientes de coordinación en donde los distintos actores, acompañados y apoyados por especialistas en las distintas áreas del desarrollo y en el campo metodológico, logren los respectivos consensos.

Del éxito de dichos procesos dependerán los pasos subsiguientes relacionados entre otros con la *definición y normalización de los términos correspondientes a la lógica de resultados de las agendas*; con la *operacionalización de los conceptos* básicos acordados y reflejados en la definición y justificación de metas y objetivos; y con el diseño e implementación de las respectivas herramientas de *seguimiento y evaluación*.

Consideraciones conceptuales y metodológicas respecto a los desafíos que conllevan dichos procesos son ofrecidas en el presente documento, incluyendo guías metodológicas y procedimientos técnicos para su implementación.

Introducción

Con la Declaración del Milenio¹ los países que conforman las Naciones Unidas inician un nuevo siglo comprometiéndose con el logro de ocho objetivos denominados los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**. Ello constituye una prueba de voluntad política dado el compromiso adquirido de tomar medidas y aunar esfuerzos en la lucha contra la pobreza, el analfabetismo, el hambre, la falta de educación, la desigualdad entre los géneros, la mortalidad infantil y materna, la enfermedad y la degradación del medio ambiente. Un compromiso también fue asumido por los países ricos a adoptar medidas para aliviar la deuda, incrementar la asistencia y permitir a los países más pobres el acceso a sus mercados y tecnología².

Los ODM con sus respectivas metas e indicadores de seguimiento constituyen también un consenso unánime por parte de los países con respecto a las prioridades temáticas de sus agendas de desarrollo y un compromiso a generar las condiciones materiales y humanas que les permitan dar seguimiento y evaluar con herramientas científicas sus esfuerzos hacia el logro de dichos objetivos. Ello bajo el entendido de que cada región y nación evaluará su realidad respecto a los ODM y definirá las prioridades y estrategias para alcanzarlos de manera eficiente y responsable.

La República de Panamá honrando dichos compromisos ha iniciado un proceso de implementación de los acuerdos pactados en la Declaración del Milenio y presentó un primer diagnóstico de la situación del país respecto a cada uno de los ODM y correspondientes metas, utilizando como mecanismo de medición los indicadores acordados para su seguimiento³. Con ello las **agendas municipales y nacionales** correspondientes a las distintas administraciones de gobierno y las agendas nacionales de consenso como la **Visión Nacional 2020**⁴ deberán diseñarse y/o perfeccionarse en busca de una congruencia entre las mismas y en su relación con los ODM. Esta tarea conlleva además de lograr dicha congruencia, el desarrollo de herramientas de seguimiento y evaluación que permitan evaluar continuamente la situación del país con respecto al cumplimiento de las metas y objetivos definidos en las distintas agendas.

La República de Panamá ha logrado importantes avances en el desarrollo de dichas herramientas. Ejemplo de ello son las iniciativas emprendidas para dar seguimiento y evaluar los avances del país hacia el logro de la Visión Nacional 2020 mediante el Visionómetro⁵; las iniciativas de seguimiento y evaluación de las agendas de gobierno⁶; y

¹ Naciones Unidas, 2000. **Declaración del Milenio**. New York.

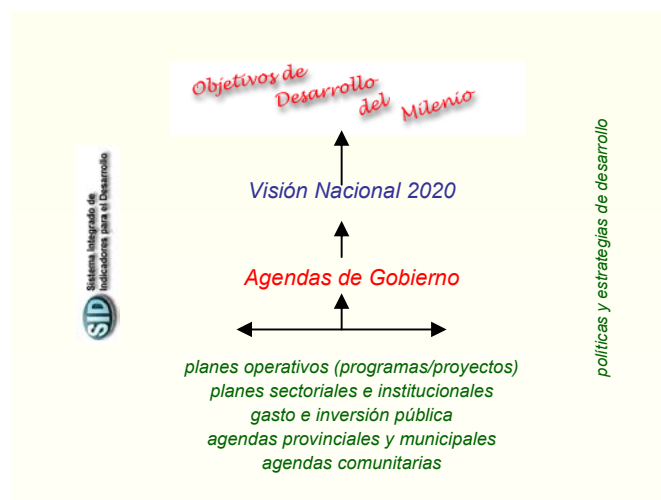
² United Nations. 2003. **Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: definitions, rationale, concepts and sources**. New York.

³ Gabinete Social/Grupo Temático de Indicadores del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. 2003. **Objetivos de Desarrollo del Milenio: Primer Informe de Panamá**. República de Panamá.

⁴ PNUD. 1999. **Visión Nacional 2020: Repensando el País**. Panamá, República de Panamá.

⁵ Varela, Olmedo J. 2003. **Consideraciones Conceptuales y Metodológicas para la Construcción del Visionómetro: un instrumento de seguimiento y evaluación de la Visión Nacional 2020**. Foro Panamá 2020/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). República de Panamá.

mas recientemente los esfuerzos encaminados a dar seguimiento y evaluar los avances del país hacia el logro de los ODM⁷.



Estos avances se han facilitado dada la disponibilidad del **Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID)**, el cual integra en una sola plataforma de fácil uso y acceso los indicadores claves para el desarrollo de la República de Panamá⁸. Con este instrumento de apoyo a las actividades de formulación, seguimiento y evaluación de las distintas agendas nacionales de desarrollo, todo individuo u organización interesados en el desarrollo nacional podrán de manera sostenida dar seguimiento y evaluar los pasos de la nación hacia un desarrollo humano sostenible.

El **SID** es conceptualmente una solución integrada de indicadores y miembro de la familia de los sistemas de apoyo para la toma de decisiones. El mismo está disponible para todo público en un disco compacto y en Internet. El SID ha sido diseñado con el fin de servir de herramienta para una gran variedad de procesos claves para el desarrollo nacional dentro de una concepción integral del mismo, incluyendo entre otros **la toma de decisiones en torno al desarrollo, la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias de desarrollo** y la **evaluación** de los impactos agregados de los programas y acciones realizados para el logro de metas del desarrollo relacionadas y trazadas tanto a nivel nacional (*Ej. Agendas de Gobierno; Visión Nacional 2020*), como internacional (*Ej. Objetivos de Desarrollo del Milenio*). A continuación se ofrece una elaboración conceptual y metodológica respecto a los desafíos que conlleva la relación, justificación, seguimiento y evaluación de las agendas nacionales y del SID, incluyendo guías metodológicas y procedimientos técnicos para su implementación.

⁶ Gabinete Social. 2002. **Agenda Social 2000-2004: Consideraciones para una propuesta de indicadores de seguimiento**. Republica de Panamá

⁷ Gabinete Social/Grupo Temático de Indicadores del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. 2003. **Objetivos de Desarrollo del Milenio: Primer Informe de Panamá**. República de Panamá. Gabinete Social.

⁸ Varela, Olmedo J. 2002. **Procesos y Experiencias en el Diseño e Implementación del Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID) de la República de Panamá: el camino recorrido y los desafíos para su sostenibilidad**. Gabinete Social/Fondo de Población de las Naciones Unidas. Republica de Panamá.

Las Agendas Nacionales de Desarrollo y los ODM: relación y justificación

La definición de metas de desarrollo con plazos específicos por parte de los pueblos del mundo organizados en comunidades locales e internacionales constituye una muestra de determinación y compromiso en la lucha organizada por el bienestar común. La formulación, justificación, seguimiento y evaluación de dichas metas, sin embargo, involucra una serie de procesos de cuya realización y éxito dependerá, en parte, el logro de las mismas. Estos procesos, algunos mas complejos que otros, requieren de estricta rigurosidad científica y de la incorporación de un enfoque participativo en donde los distintos actores del desarrollo se identifiquen con y se apropien de las metas trazadas y de los instrumentos correspondientes de seguimiento y evaluación.

Base conceptual y filosófica del desarrollo en las agendas

Durante las últimas décadas el concepto de “desarrollo humano” ha servido de guía conceptual y filosófica a un creciente numero de agendas de desarrollo, incluyendo acuerdos de desarrollo a nivel internacional. La Organización de Naciones Unidas, por ejemplo, ha promovido la elaboración y difusión de informes nacionales, mundiales y regionales del “desarrollo humano” y en dicho concepto se fundamentan los ODM⁹. En la República de Panamá, tanto las agendas gubernamentales de desarrollo¹⁰ como las agendas nacionales de consenso¹¹ utilizan también el concepto de “desarrollo humano” como base para la justificación conceptual de las mismas.

Así el primer desafío en la elaboración de las agendas de desarrollo y en la búsqueda de congruencia entre las metas trazadas, según el alcance espacial y temporal de las mismas, es la definición y operacionalización de los conceptos que les dan sustento. Por ejemplo, en la República de Panamá existen actualmente tres tipos de agendas de desarrollo nacional guiadas por el mismo concepto base y estrechamente relacionadas pero con necesidad urgente de normalizar los conceptos incorporados en sus distintas metas y objetivos.

Estas son los ODM con objetivos a lograr en el 2015 trazados a nivel internacional, consensuados por 189 países y que deberán ser incorporados en las agendas nacionales de desarrollo. Además la Visión Nacional 2020 con objetivos nacionales de desarrollo a lograr en el 2020 trazados a nivel nacional, consensuados por la sociedad en su conjunto y que deberán ser relacionados con los ODM e incorporados en las agendas de gobierno hasta

⁹ Ver entre otros Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **2003. Informe Sobre Desarrollo Humano 2003.** New York; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. **Informe Nacional de Desarrollo Humano.** República de Panamá.

¹⁰ MEF. 2000. **Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión de Capital Humano.** República de Panamá; Gobierno Nacional, 2000. **Políticas y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004** República de Panamá; Gabinete Social. 2002. **Agenda Social 2000-2004: Consideraciones para una propuesta de indicadores de seguimiento.** República de Panamá

¹¹ PNUD. 1999. **Visión Nacional 2020: Repensando el País.** Panamá, Republica de Panamá.

el 2020. Finalmente, las agenda nacionales de desarrollo con metas y objetivos nacionales de desarrollo a lograr por las distintas administraciones de gobierno correspondiente a los períodos trazados por los ODM y la Visión Nacional 2020.



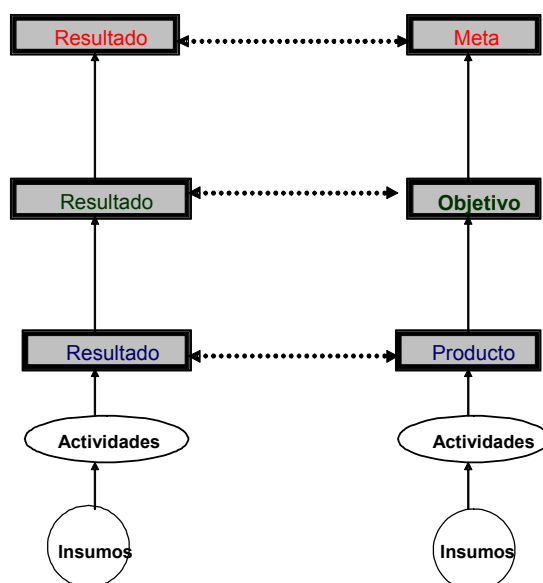
La normalización de las *bases conceptuales y filosóficas* de dichas agendas requiere de procesos participativos con mecanismos eficientes de coordinación en donde los distintos actores, acompañados y apoyados por especialistas en las distintas áreas del desarrollo y en el campo metodológico, logren los respectivos consensos. Del éxito de dichos procesos dependerán los pasos subsiguientes relacionados entre otros con la *definición de los términos correspondientes a la lógica de resultados de las agendas*; con la *operacionalización de los conceptos* básicos acordados y reflejados en la definición y justificación de metas y objetivos; y con el diseño e implementación de las respectivas herramientas de *seguimiento y evaluación*.

Normalizando términos en la lógica de resultados

Aunque menos trascendental pero de importancia en un proceso participativo es la definición y normalización de los términos correspondientes a la lógica de resultados de las agendas. En la República de Panamá, las agendas de desarrollo propuestas, aunque con algunas variaciones presentan la lógica de resultados representada en la siguiente gráfica en donde las metas constituyen el nivel máximo del logro correspondiente a cada agenda, mientras que los objetivos son considerados resultados necesarios a lograr como medio de alcanzar las metas trazadas¹².

¹² Dicha lógica de deriva de los conceptos de gestión por resultados disponibles en una creciente bibliografía que incluye entre otras diversas publicaciones disponibles a través de la Organización de las Naciones Unidas.

Lógica de Resultados de Agendas de Desarrollo



En el caso de los ODM, la literatura correspondiente en el idioma inglés los denomina “Millennium Development Goals (MDG)”, que se traduce “metas de desarrollo del milenio”. Con ello se mantiene la misma estructura que la lógica de resultados de las agendas nacionales con los “Goals” o metas en el nivel máximo de logro mientras que los “Targets” u objetivos al nivel operacional mas específico, son considerados resultados necesarios a lograr como medio de alcanzar las metas trazadas. La literatura en español correspondiente a los ODM define los objetivos en el nivel máximo de logro y por lo tanto deben ser interpretados como tal y equivalentes a las metas en las agendas nacionales. Los objetivos en las agendas nacionales equivalen a las metas en los ODM.

Definida y normalizada la interpretación de los términos correspondientes a la lógica de resultados de las agendas será necesario dar inicio a la operacionalización de los conceptos bases mediante la elaboración de las metas y objetivos trazados la correspondiente definición y normalización de los conceptos contenidos en dichas metas y objetivos.

Definición y justificación de conceptos contenidos en las Metas y Objetivos

La definición y sustentación de los conceptos contenidos en las metas y objetivos trazados constituye una tarea de carácter trascendental y cuya complejidad requiere de procesos participativos y con elevado nivel de rigurosidad científica. Sin una definición y sustentación conceptual y diagnóstica de los mismos, las metas propuestas serán

interpretadas desde distintas perspectivas resultando en un disparate de propuestas para lograrlas provenientes de los distintos actores relacionados con el desarrollo.

El ejercicio de definir los conceptos contenidos en las distintas metas y objetivos constituye un proceso dinámico en relación con su justificación. Las agendas de desarrollo generalmente se operacionalizan a partir de ejes temáticos que sirven de marco de referencia conceptual para la determinación de metas y objetivos de desarrollo. El proceso de formulación de dichas metas y objetivos conlleva además dar continuidad al proceso de operacionalización iniciado con la selección de los ejes temáticos y que deberá complementarse con una **definición de los conceptos** contenidos tanto en los ejes temáticos como en las metas y objetivos trazados

Dicho ejercicio, que deberá ser emprendido por **especialistas** en cada uno de los temas correspondientes y acompañados y coordinados por profesionales en el área metodológica, requerirá ser complementado por varios procedimientos. La **definición de conceptos**, indispensable en todo proceso de medición, facilitará una **interpretación** fiel al espíritu conceptual y filosófico de las agendas y el desarrollo de una **justificación conceptual**¹³, **diagnostica**¹⁴ y **estratégica**¹⁵ de cada una de las metas y objetivos. Dicha justificación constituirá la base para sustentar la relación causal entre el logro de objetivos, metas y las agendas en su conjunto¹⁶. A este ejercicio se le denomina una **sustentación de la lógica de resultados de las agendas de desarrollo** y para el desarrollo de la misma se ofrecen a continuación algunos lineamientos metodológicos.

Las Agendas Nacionales de Desarrollo y los ODM: seguimiento y evaluación

La implementación de dichos procedimientos, como fundamento y parte de las actividades de seguimiento y evaluación que conllevan las agendas de desarrollo, resultará en un marco y justificación conceptual, diagnóstica y estratégica de las mismas y de su lógica de resultados que facilitará su interpretación y el desarrollo de propuestas de políticas, estrategias y planes para el logro de las mismas. Ello contribuirá también a reforzar las capacidades de los responsables de las agendas para sensibilizar a la ciudadanía con respecto a su congruencia, a las realidades que las inspiran y a promover la apropiación de las mismas por parte de todos los asociados.

La guía metodológica elaborada como parte integrante del presente documento constituye una herramienta para la sustentación de la lógica de resultados y el seguimiento y evaluación de las agendas de desarrollo (Ver Anexo 1). La guía se propone orientar la generación de una justificación conceptual, diagnostica y estratégica de las metas y

¹³ Definición y relación de los conceptos contenidos en las metas y objetivos operacionales con los conceptos que guían y justifican las agendas.

¹⁴ Condiciones de la realidad que inspiran y fundamentan la meta u objetivo operacional

¹⁵ Repercusiones a mediano y largo plazo en el desarrollo humano como producto del efecto acumulado del logro de las metas y objetivos trazados

¹⁶ Dentro de un marco y justificación conceptual, diagnostica y estratégica determinados, elaborar sobre las razones por las cuales los objetivos seleccionados son los mas pertinentes para el logro de determinada meta y las razones por las cuales dicha meta es pertinente para el logro de las agendas en relación con un desarrollo humano sostenible.

objetivos objeto de seguimiento y evaluación y una propuesta de indicadores que facilite una evaluación científica de los progresos concernientes a dichas metas y objetivos.

La guía sugiere en primer lugar la elaboración de una declaración general y filosófica de las agendas con sus respectivos ejes temáticos, destacando conceptos claves contenidos en la misma y que deberán estar reflejados en las metas y objetivos definidos para su logro. Se advierte en la guía que la elaboración de los instrumentos de seguimiento y evaluación de las agendas, se completa una vez los procedimientos y criterios establecidos en la misma hayan sido aplicados a cada una de las metas y objetivos establecidos en cada una de las agendas. Se aclara también que dichos instrumentos, se espera se mantengan en constante desarrollo. Ello previendo revisiones periódicas de las agendas, atendiendo cambios en la realidad y las necesidades permanentes de todo instrumento de seguimiento y evaluación de producción, mejoramiento y actualización de indicadores.

En segundo y tercer lugar se presentan las guías para la justificación de las metas y objetivos contenidos en las agendas. Dicha justificación se desarrolla a partir de una definición, relación y justificación de conceptos contenidos en la meta u objetivo con aquellos correspondientes al eje temático correspondiente. Es decir una sustentación basada en definiciones, relaciones y justificaciones que parte desde el objetivo dentro de una lógica de resultados delimitada por tales relaciones encaminadas a facilitar el éxito de las agendas.

Finalmente la guía sugiere el desarrollo de consideraciones sobre la factibilidad de medición de las metas y objetivos y la elaboración de una propuesta de indicadores que facilite una evaluación científica de los progresos concernientes a dichas metas y objetivos. Data la rigurosidad que exige el proceso de operacionalización de los conceptos, éste ejercicio, en ocasiones, llevará a los participantes del proceso de diseño y justificación de las agendas a reflexionar con mayor profundidad sobre la factibilidad de las metas y objetivos trazados.

Cada indicador utilizado deberá contar con información que permita a los interesados, conocer desde los métodos utilizados para construirlo hasta el nombre y teléfono del profesional o funcionario responsable de su construcción. Un total de nueve elementos son considerados y explicados como parte de la meta información correspondiente a cada uno de los indicadores utilizados en la evaluación de metas y objetivos.

Se sugiere que si, los ODM se promueven como la referencia principal de las agendas de desarrollo del país hasta al 2015 y se persigue un debate “entre los distintos y diversos actores sociales” que ilumine los “procesos de revisión de las políticas públicas, los cambios institucionales y la orientación en la asignación de los recursos del Estado que se requieren para cumplir con los objetivos de desarrollo señalados en la Declaración del Milenio”¹⁷, **una sustentación conceptual, diagnostica y estratégica** de los objetivos y

¹⁷ Gabinete Social/Grupo Temático de Indicadores del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. 2003. **Objetivos de Desarrollo del Milenio: Primer Informe de Panamá.** República de Panamá. (Pagina 4.)

metas propuestas así como de la **lógica de resultados entre dichas metas y objetivos** dentro del contexto nacional es impostergable. Un avance al respecto puede ser evidenciado en el plano internacional¹⁸.

De igual manera, con el fin de legitimar la propuesta de indicadores para el seguimiento y evaluación de dichas metas y objetivos ofrecida en el primer informe nacional sobre los ODM en la República de Panamá, será necesario difundir su elaboración conceptual y la correspondiente **sustentación conceptual y metodológica**. Como parte de dicha sustentación conceptual y metodológica se deberán presentar las **razones por las cuales el indicador seleccionado es considerado válido y confiable** para medir el estado del país respecto a la meta u objetivo objeto de seguimiento y evaluación¹⁹.

Estas tareas deberán ser emprendidas por especialistas en cada una de las áreas temáticas correspondientes a los objetivos y metas coordinados y guiados por especialistas en el área metodológica. Para ello se sugiere involucrar a personal técnico especializado de las distintas instituciones del estado y de los centros académicos y de investigación de reconocida trayectoria profesional y académica. Guías metodológicas deberán ser diseñadas para orientar el trabajo de los equipos técnicos conformados²⁰.

De igual manera deberá promoverse el desarrollo de iniciativas de investigaciones explicativas que superen las contribuciones del ejercicio de evaluación y que contribuyan a orientar las políticas y estrategias de desarrollo. Si bien las actividades de seguimiento y evaluación nos ofrecen una representación objetiva del estado de cosas, la explicación del comportamiento de los mismos es indispensable para tomar las medidas necesarias que promuevan el logro de los objetivos y metas propuestos. Si bien los productos de los ejercicios de seguimiento y evaluación sirven de base diagnóstica en el diseño y evaluación de las políticas y estrategias de desarrollo, las investigaciones explicativas constituyen la fuente principal de insumo que orientará los procesos de diseño y sustentación conceptual y estratégica de las mismas.

Se recomienda el desarrollo de acuerdos y programas formales con instituciones académicas y de investigación que contribuyan al desarrollo de dichas investigaciones explicativas. Para ello se sugiere involucrar a personal técnico especializado de las distintas instituciones académicas y de investigación de reconocida trayectoria profesional y académica. Guías metodológicas deberán ser diseñadas también para orientar el trabajo cuya demanda de recursos humanos es igualmente de significativa magnitud.

¹⁸ Ver entre otros: Naciones Unidas. 2003. **¿Por qué son importantes los Objetivos de Desarrollo del Milenio?**. New York; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2003. **Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: progresos, reveses y desafíos**. New York.

¹⁹ United Nations. 2003. **Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: definitions, rationale, concepts and sources**. New York.

²⁰ Ejemplos de guías para actividades similares pueden ser encontrados en: Varela, Olmedo J. 2003. **Consideraciones Conceptuales y Metodológicas para la Construcción y Sostenibilidad del Visionómetro: un instrumento de seguimiento y evaluación de la Visión Nacional 2020**. Foro Panamá 2020/PNUD. República de Panamá.

El SID como Instrumento de Apoyo a las Agendas Nacionales de Desarrollo y a los ODM

El SID www.contraloria.gob.pa/dec/ es el resultado de un proceso de trabajo organizado y esfuerzo mancomunado entre el **Gabinete Social (GS)**²¹ y la **Dirección de Estadística y Censo (DEC)** de la Contraloría General de la República con el apoyo financiero y técnico de la **Organización de Naciones Unidas (ONU)**. El SID es un sistema a nivel nacional permanentemente actualizado que **integra en una sola plataforma de fácil uso y acceso los indicadores para el desarrollo existentes en la República de Panamá**. Previo a la conformación del SID, los indicadores del desarrollo en Panamá, se encontraban dispersos y difíciles de obtener por parte del Gobierno Nacional y los organismos interesados en el desarrollo nacional. Reportado así por un diagnóstico y estrategia de desarrollo del sistema realizado por Naciones Unidas²², dicha situación afectaba negativamente el éxito de muchos procesos claves para el desarrollo.

La implementación del SID requirió de la hidalguía y solidaridad de las distintas instituciones que conforman el Estado Panameño para compartir en una canasta común indicadores, que presentados e interpretados de manera conjunta, nos ayudan a interpretar de manera integral la realidad²³. Así el SID ha sido diseñado con el fin de servir de herramienta de apoyo a una gran variedad de procesos claves para el desarrollo nacional dentro de una concepción integral del mismo, incluyendo entre otros **la toma de decisiones en torno al desarrollo, la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias de desarrollo y la evaluación de los impactos agregados de los programas y acciones realizados para el logro de metas del desarrollo relacionadas y trazadas tanto a nivel nacional (Ej. *Agendas de Gobierno; Visión Nacional 2020*), como internacional (Ej. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*)**.



²¹ El **Gabinete Social (GS)** (www.gabsoc.gob.pa) fue institucionalizado mediante Decreto Ejecutivo con el fin de actuar como organismo asesor del Órgano Ejecutivo y el Consejo de Gabinete en materia de desarrollo social, servir de instancia de discusión, formación, coordinación operativa y evaluación estratégica de la política social del Gobierno Nacional, representar al sector social del Estado en el Consejo Económico Nacional, y actuar como interlocutor del Gobierno Nacional ante los organismos internacionales y nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, en materia de desarrollo social.

²² Guzmán, José Miguel. 2000. **Propuesta de Estrategia para la Puesta en Marcha del Sistema Nacional Integrado de Indicadores Sociales y Demográficos**. EAT UNFPA (México). República de Panamá.

²³ Varela, Olmedo J. 2002. **Procesos y Experiencias en el Diseño e Implementación del Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID) de la República de Panamá: el camino recorrido y los desafíos para su sostenibilidad**. Gabinete Social/Fondo de Población de las Naciones Unidas. República de Panamá.

Bases Conceptuales del SID

La complejidad de dichos procesos requiere de acceso expedito y continuo a información generada con criterios científicos. De allí que tanto países como regiones en distintas latitudes del mundo hayan desarrollado iniciativas de integración y normalización de información clave para el desarrollo. Éste es el caso por ejemplo de FedStats en los Estados Unidos y de EuroStat en la Unión Europea los cuales constituyen esfuerzos coordinados para responder de manera eficiente a la urgente necesidad de desarrollar y normalizar la información necesaria para dar seguimiento y evaluar el desarrollo²⁴. En América Latina esfuerzos han sido también emprendidos con alianzas del sector privado y gubernamental como es el caso, por ejemplo de Colombia²⁵ y en la República de Panamá como iniciativa de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República como institución rectora de las estadísticas nacionales²⁶.

Dichas iniciativas, apoyadas por la creciente documentación técnica al respecto,²⁷ han reforzado las capacidades nacionales para el desarrollo de sistemas de información estadísticas con capacidades de integración y diseminación de información proveniente de diversas fuentes y con una gran variedad de dimensiones temporales y espaciales. En algunos países las iniciativas de integración de información han evolucionado a la integración de indicadores.

Como instrumento de medición los indicadores, producto de un riguroso ejercicio conceptual y metodológico, constituyen un estado superior de la información. Esfuerzos han tomado también lugar en el desarrollo de propuestas de indicadores para medir conceptos mas complejos tales como el desarrollo sostenible incluyendo la justificación conceptual y metodológica de los mismos, guías de interpretación y consideraciones respecto a su utilidad en los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas²⁸.

En la República de Panamá dicha evolución ha tomado progresivamente lugar mediante el diseño e implementación del SID en sus versiones 1 y 2 disponibles para uso público en Disco Compacto e Internet²⁹. Conceptualmente el SID puede ser definido como una solución integral de indicadores y como parte de la familia de los sistemas de apoyo para la toma de decisiones. Al igual que las soluciones estadísticas integradas³⁰, las soluciones integradas de

²⁴ Wallace, Mark E. and Jonathan Sperling. 2000. **User-Driven Integrated Statistical Solutions**. *Journal of the Urban and Regional Information System Association*. Volume 12, Number 4.

²⁵ Amaya, Wilmar. 1998. **Hacia Una Infraestructura Nacional de Datos Geográficos en Colombia**. *GeoConvergencia*. Volumen 1, Numero 4.

²⁶ Dirección de Estadística y Censo. 2002. **Sistema de Información Geo-estadístico de Panamá: bases para su desarrollo**. Contraloría General de la Republica de Panamá. Panamá, República de Panamá.

²⁷ Ver por ejemplo: United Nations-Statistics Division. 2003. **Handbook of Statistical Organization**. New York, NY.; United Nations-Statistics Division. 2000. **Handbook on Geographic Information Systems and Digital Mapping**. New York, NY; United Nations-Division of Sustainable Development. 2000. **Indicators of Sustainable Development: guidelines and methodologies**. New York, NY.

²⁸ United Nations-Division of Sustainable Development. 2000. "Indicators of Sustainable Development: guidelines and methodologies". New York, NY.

²⁹ Varela, Olmedo J. 2004. **Enfoques Participativos y Tecnologías de Información al Servicio del Desarrollo: evidencias y nuevos desafíos para la sostenibilidad del SID en su Segunda Versión**. Gabinete Social/Sistema de Naciones Unidas, República de Panamá.

³⁰ Wallace, Mark E. and Jonathan Sperling. 2000. **User-Driven Integrated Statistical Solutions**. *Journal of the Urban and Regional Information System Association*. Volume 12, Number 4.

indicadores, deben ser edificadas sobre bases científicas que promuevan la elaboración y uso adecuado de los indicadores acompañados de su respectiva meta-información la cual es información sobre el indicador que incluye entre otros elementos su definición, método de cálculo, fuente y justificación (Ver Anexo 1, sección 4.b).

El SID ha logrado así una base conceptual y técnica muy sólida para cumplir con su papel en el desarrollo nacional facilitando su uso por parte todos los usuarios. Varias iniciativas de trascendencia nacional lideradas por actores tanto al más alto nivel gubernamental como por la sociedad civil han incorporado el SID como instrumento clave de trabajo.

Ejemplo de ello es la campaña de promoción, emprendida por el Gabinete Social de la República de Panamá, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, para el uso del SID como instrumento de apoyo a las actividades de seguimiento y evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Muestra de ello será ofrecida en la siguiente sección. Otro ejemplo ha sido el uso del SID en iniciativas lideradas por la Sociedad Civil conjuntamente con el Gobierno Nacional mediante el Foro Panamá 2020 en la construcción del Visionómetro: un instrumento de seguimiento y evaluación de la Visión Nacional 2020³¹. Finalmente se puede mencionar el uso del SID como herramienta de apoyo a las actividades de seguimiento y evaluación de las Agendas de Gobierno³². Así el SID constituye una herramienta de gran valor que da respuesta a las necesidades del conjunto de la sociedad en el ejercicio de dar seguimiento y evaluar el desarrollo.

El éxito de los procesos que tomaron lugar en el desarrollo del SID corrobora la validez de las premisas que orientaron su diseño e implementación inicial³³. Un **enfoque participativo** enmarcado dentro de procesos que incorporan estrategias de **sensibilización y consenso y trabajo en equipo** guiado por criterios científicos, resulta exitosamente en un **empoderamiento** de los distintos actores y **apropiación** de los productos e instrumentos de trabajo. Los alentadores resultados de dichos procesos también sugieren que los mismos se benefician, al igual que en otros contextos³⁴, de una **planificación estratégica participativa** que incluya una definición y consenso tempranos de las **actividades** y **procedimientos** a emprender, los **productos** a generar y **objetivos** a lograr identificando en equipo los factores que servirán de base para la sostenibilidad de los productos en gestión y los indicadores para su seguimiento y evaluación.

³¹ Varela, Olmedo J. 2003. "Consideraciones Conceptuales y Metodológicas para la Construcción del Visionómetro: un instrumento de seguimiento y evaluación de la Visión Nacional 2020". Foro Panamá 2020/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Republica de Panamá.

³² Gabinete Social. 2002. "Agenda Social 2000-2004: Consideraciones para una propuesta de indicadores de seguimiento". Republica de Panamá

³³ Varela, Olmedo J. 2002. Procesos y Experiencias en el Diseño e Implementación del Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID) de la República de Panamá: el camino recorrido y los desafíos para su sostenibilidad. Gabinete Social/Fondo de Población de las Naciones Unidas. Republica de Panamá.

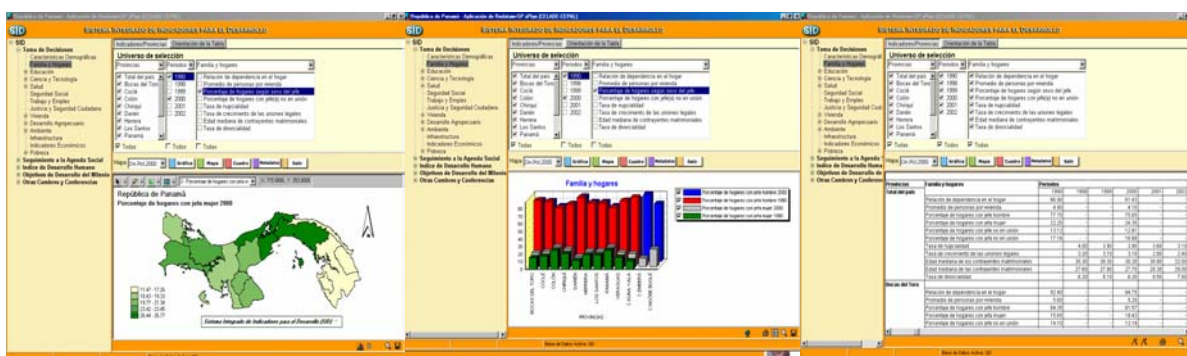
³⁴ Varela, Olmedo J. "Analytic GIS Mapping by Nonprofits for Empowerment in Urban Development". Annual Meeting of the Social Science Computing Association, Minneapolis, Minnesota, Mayo, 1996.

Varela, Olmedo J. "Mapping with Community 2020 for Neighborhood Strategic Planning Initiatives". "White House Community Empowerment Conference: Opening Doors for the New Economy", Washington, D.C., Julio, 1998.

Características Técnicas del SID

El SID constituye una solución integral a la necesidad por parte de todos los interesados en el desarrollo nacional de lograr acceso de manera sencilla y expedita a indicadores claves del desarrollo. El usuario ha sido definido como **“cualquier persona u organización interesada en el desarrollo de la República de Panamá”**. Con base a dicha definición se ha procurado y logrado exitosamente que la aplicación computacional que aloja el SID en sus versiones CD e Internet sea de muy fácil uso, gratuita y con requerimientos muy modestos de equipo.

Así la aplicación utilizada para el despliegue de los indicadores del SID mediante cuadros, mapas y gráficos y su correspondiente meta-información es gratuita y autosuficiente, es decir no requiere de otras aplicaciones con costos para su funcionamiento y los requerimientos de equipo para su versión CD se limitan a una computadora de cualquier nivel Pentium, 200MB de espacio libre, 32 MB de memoria temporal (RAM) y una unidad de CD ROM. La versión Internet no requiere de una unidad de CD ROM.



El SID cuenta con un manual con instrucciones, paso-a-paso, incluyendo desde como instalarlo en un computador hasta como visualizar las estadísticas correspondientes a cada indicador mediante la producción de cuadros, mapas y gráficos. El manual ha sido confeccionado con el propósito de que **jóvenes y adultos** puedan entenderlo e implementar las instrucciones ofrecidas para el uso del sistema. El uso del SID por parte de niños y niñas menores de 12 años puede realizarse con la guía de un adulto o joven familiarizado con el sistema. Con ello la aplicación responde a la definición del usuario del SID: “el usuario es cualquier persona u organización interesada en el desarrollo de la República de Panamá” y a los criterios de restricción “dado que el SID es para uso público, no existen restricciones respecto a su uso”.

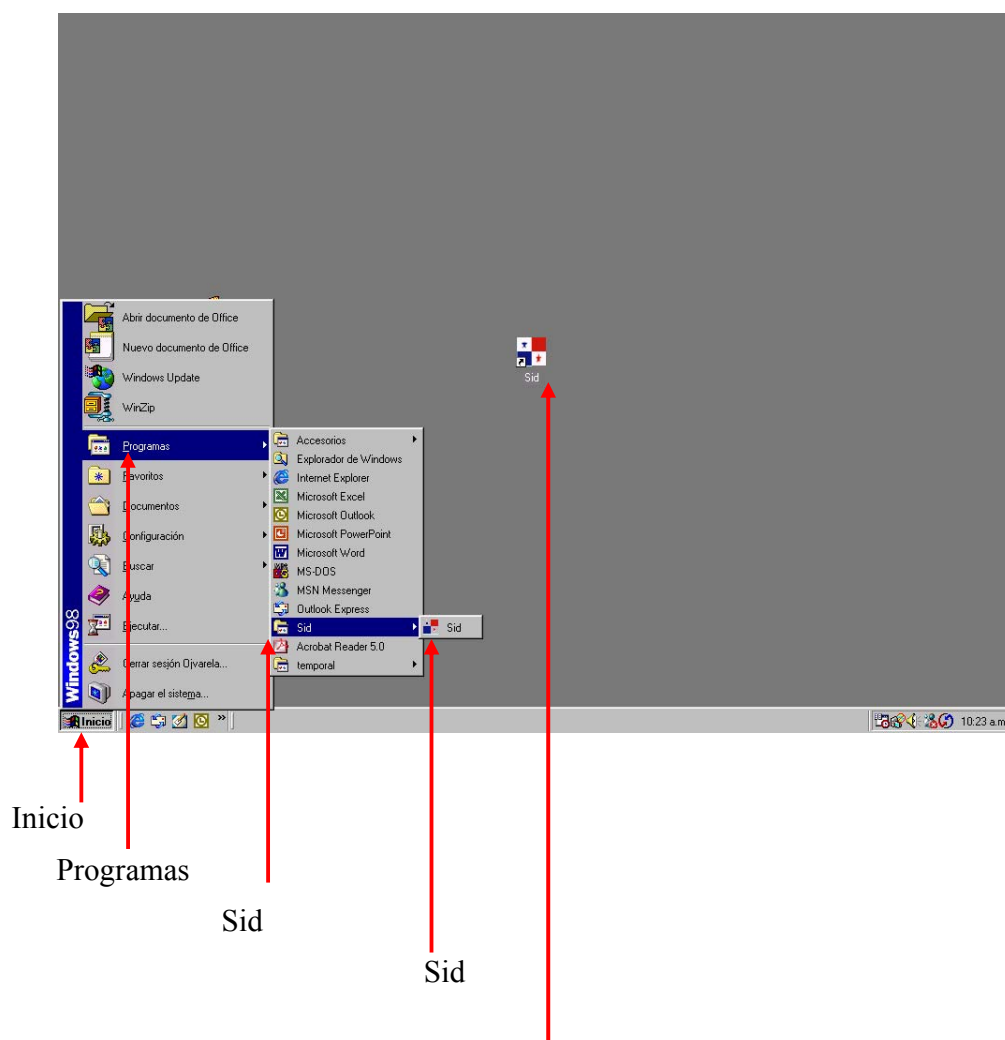
¿Como se usa el SID?

El SID se activa de la misma manera que cualquier otro programa de computadoras. Veamos en las siguientes páginas una breve muestra de como se activa y puede ser utilizado el SID, una vez, **siguiendo las instrucciones contenidas en el Manual de Instrucciones**, el usuario haya instalado el SID en su computador y se haya familiarizado con mas detalles sobre el funcionamiento del mismo.

Para Activar el SID

Una vez instalado el SID en su computador personal, con las instrucciones ofrecidas en el manual y también en el estuche del CD, Usted puede iniciar una sesión de trabajo.

Para iniciar la sesión vaya a



O simplemente doble clic el icono del SID ubicado en su escritorio digital. Esto es en el caso de que haya creado un *acceso directo* en su escritorio digital.

La Pantalla Inicial

La pantalla inicial del SID le ofrece acceso a información muy valiosa incluyendo los indicadores.

El botón **Acerca del SID** le ofrece acceso a una descripción de lo que es el SID.

El botón **Documentos Temáticos** le ofrece acceso a documentos que incluyen los marcos conceptuales y estratégicos que sustentan las distintas propuestas de indicadores presentadas en el SID y a manuales profesionales de seguimiento y evaluación. También ofrece acceso a los documentos que detallan los procesos que tomaron lugar en el diseño e implementación del mismo y los desafíos para su sostenibilidad.



Con el botón **Instrucciones** Usted tiene acceso a una versión digital del Manual de Instrucciones para el uso del SID.

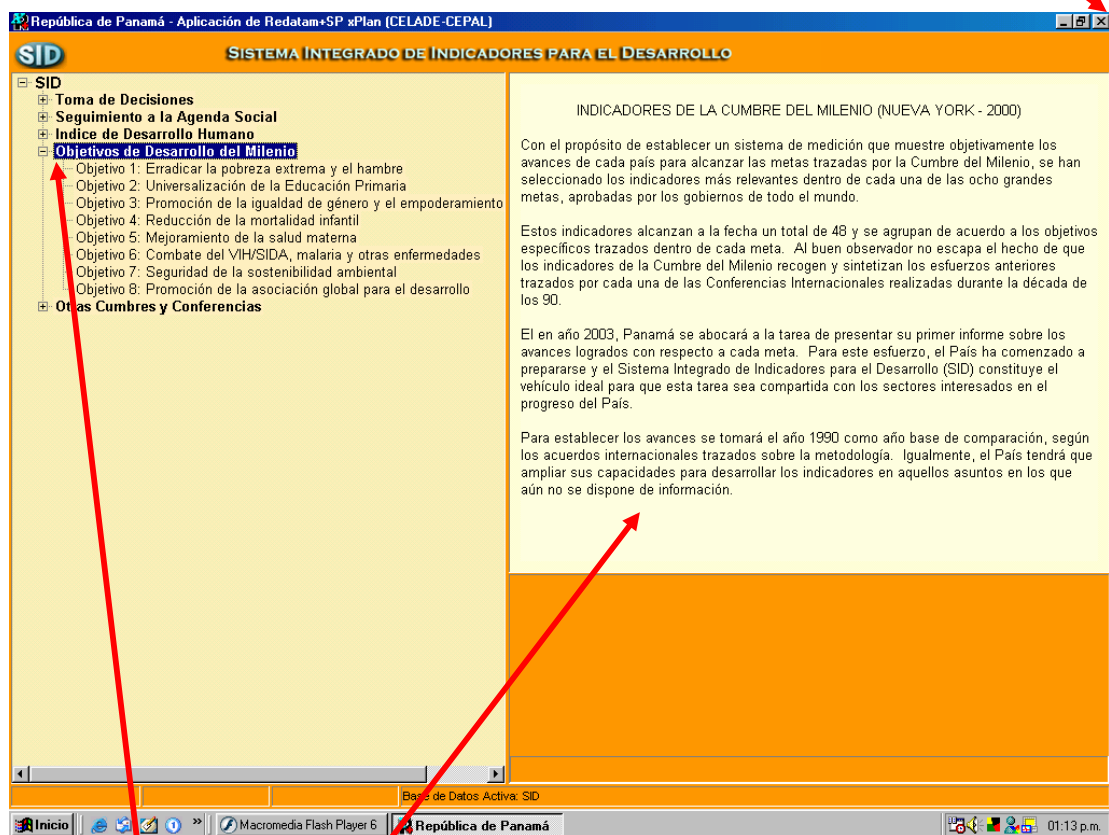
El botón **ACCESO AL SID** le permite acceso a los indicadores.

El botón **SALIR** le permite abandonar el SID desde la pantalla inicial.

Acceso a los Indicadores y Meta-información

Al seleccionar el botón **ACCESO AL SID** de la pantalla inicial Usted logrará acceso a los indicadores y a todas las posibilidades existentes en el sistema para interpretarlos, mapearlos, graficarlos y mucho más.

AL **ENTRAR** encontrará la siguiente pantalla (*Usted puede salir de esta pantalla y regresar a la pantalla inicial en cualquier momento haciendo clic en el icono X colocado en la esquina superior izquierda de la ventana*)



A su **izquierda** verá una tabla de contenido con los distintos **temas** para los cuales el SID le ofrece indicadores, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

A su **derecha** un breve texto que le ofrece algunas instrucciones básicas. Las mismas son ofrecidas con mayores detalles en el Manual de Instrucciones.

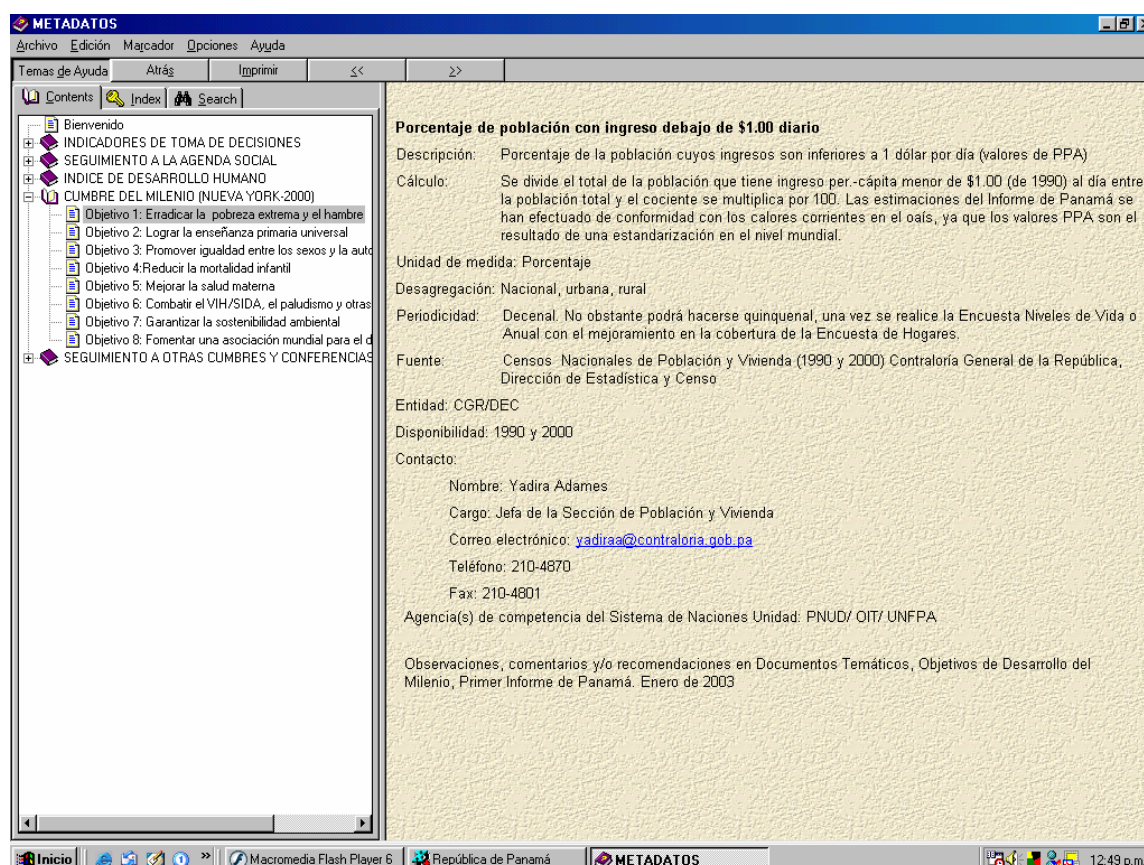
Siguiendo las correspondientes instrucciones ofrecidas en el Manual de Instrucciones, Usted podrá obtener diversos resultados del sistema, incluyendo la producción de cuadros estadísticos, mapas y gráficos y acceso a información de gran valor relacionada con los indicadores.

Por ejemplo si Usted desea conocer la situación del país respecto al Objetivo #1 de los ODM, Usted puede producir un gráfico de uno de los indicadores correspondientes al Objetivo #1:



Como podemos observar al interpretar los resultados del gráfico con base al indicador desplegado y a la metodología utilizada para la construcción de dicho indicador, nuestro país ha logrado cambios favorables al logro del objetivo durante el período 1990-2000 y deberá realizar esfuerzos para llegar al objetivo propuesto en el 2015.

De gran importancia en el uso del SID es el acceso a la meta-información. La meta-información contiene información sobre cada indicador, incluyendo desde la definición y método de cálculo del indicador hasta el nombre, teléfono y demás información de contacto correspondiente a la persona responsable de la producción del indicador consultado.



Además de los indicadores correspondientes a los ODM y de los correspondientes para dar seguimiento a las agendas de desarrollo y de nuestro cumplimiento respecto a acuerdos suscritos en varias cumbres y conferencias internacionales, el SID ofrece indicadores para una gran diversidad de temas de interés para todos. Se ofrecen en el SID, todos los indicadores e índices correspondientes al Índice de Desarrollo Humano de la República de Panamá, con desagregaciones geográficas a nivel de provincia y distrito. También como parte de los temas correspondientes al eje temático de Toma de Decisiones, se ofrecen indicadores muy innovadores de educación, desarrollo agropecuario, salud entre otros, los cuales pueden ser visualizados mediante la producción expedita de cuadros estadísticos como el mostrado seguidamente:

República de Panamá - Aplicación de Redatam+SP al Plan (CELADE-CEPAL)

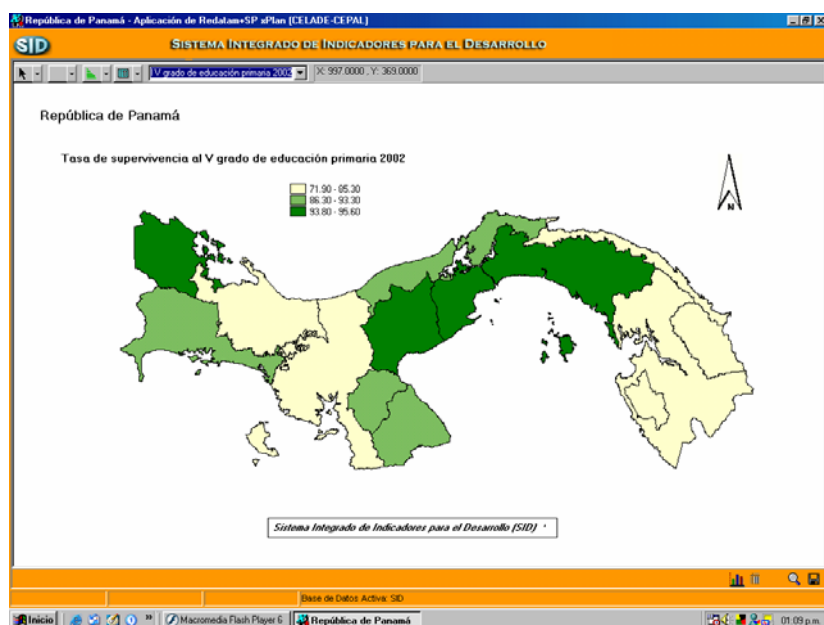
SID SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES PARA EL DESARROLLO

Provincias	Eficiencia	Periodos	
		2001	2002
Bocas del Toro	Tasa de supervivencia al V grado de educación primaria	86.30	95.60
	Hombres	89.20	92.80
	Mujeres	63.30	88.70
Coclé	Tasa de supervivencia al V grado de educación primaria	89.80	95.00
	Hombres	88.10	95.00
	Mujeres	91.60	95.00
Colón	Tasa de supervivencia al V grado de educación primaria	92.30	96.30
	Hombres	92.80	89.50
	Mujeres	91.90	82.90
Chiriquí	Tasa de supervivencia al V grado de educación primaria	89.90	89.20
	Hombres	87.50	87.20
	Mujeres	92.50	91.30
Darién	Tasa de supervivencia al V grado de educación primaria	74.30	76.60
	Hombres	74.40	76.30
	Mujeres	74.10	76.90
Herrera	Tasa de supervivencia al V grado de educación primaria	95.70	90.30
	Hombres	90.90	86.10
	Mujeres	98.30	95.10
Los Santos	Tasa de supervivencia al V grado de educación primaria	92.40	93.30
	Hombres	90.80	90.80
	Mujeres	94.20	96.20
Panamá	Tasa de supervivencia al V grado de educación primaria	96.50	93.00
	Hombres	95.00	92.30
	Mujeres	97.30	95.40
Veraguas	Tasa de supervivencia al V grado de educación primaria	80.30	85.30

Base de Datos Activa: SID

Inicio | Macromedia Flash Player 6 | República de Panamá | 01:04 p.m.

Cuando las estadísticas de interés están desagregadas a algún nivel sub-nacional como lo son las provincias, por ejemplo, las mismas pueden ser gráficamente representadas mediante la producción expedita de mapas temáticos como el que se presenta a continuación:



Utilizando el manual de instrucciones que acompaña el Disco Compacto se podrán identificar las demás capacidades del sistema y capitalizar su uso en beneficio del desarrollo nacional. La versión Internet está disponible en la siguiente dirección:

www.contraloria.gob.pa/dec/

ANEXO METODOLÓGICO: Síntesis de Guía Metodológica para la Sustentación de la Lógica de Resultados y Evaluación de las Agendas de Desarrollo

Síntesis de Guía Metodológica para la Sustentación de la Lógica de Resultados y para el Seguimiento y Evaluación de las Agendas de Desarrollo¹

1. Declaración Conceptual y Filosófica de la Agenda de Desarrollo

2. Metas²

Justificación de la Meta

- a. Antecedente Conceptual / Estratégico³
- b. Antecedentes de la realidad (Diagnósticos)⁴

3. Objetivos para el logro de las metas

Justificación de los objetivos operacionales

- a. Antecedente Conceptual / Estratégico⁵
- b. Antecedentes de la realidad (Diagnósticos)⁶

¹ La construcción de los instrumentos de seguimiento y evaluación de las agendas de desarrollo se completa una vez los procedimientos y criterios establecidos en ésta guía hayan sido aplicados a cada una de las metas y objetivos contemplados por las mismas. Se espera, sin embargo que el instrumento sea un producto en constante desarrollo. Ello previendo revisiones periódicas de las agendas y las necesidades permanentes de todo instrumento de seguimiento y evaluación de producción, mejoramiento y actualización de indicadores.

² Algunas metas y objetivos de las Agendas de Desarrollo requerirán ajustes en su redacción para lograr un nivel mínimo de normalización con las otras agendas de desarrollo. Las definiciones y justificaciones conceptuales de las mismas ofrecen la oportunidad para aclarar la intención de la meta u objetivo y sus relaciones dentro de la lógica de resultados de cada agenda en particular y en su relación con otras agendas. Por otro lado se espera que el desarrollo de la lógica de resultados de las agendas, que se edifica a partir de dichas relaciones y justificaciones, conllevará un reordenamiento de algunas de dichas metas y objetivos. Una revisión periódica de las agendas facilitará dichos ajustes considerando además los cambios experimentados por las realidades que las inspiran.

³ Definición y relación de los conceptos contenidos en la meta con los conceptos que guían y justifican las agendas y razonamiento que justifica la lógica de la relación entre la meta y el logro de las agendas.

⁴ Condiciones de la realidad que inspiran y fundamentan la meta

⁵ Definición y relación de los conceptos contenidos en el objetivo con los conceptos que guían y justifican la meta y razonamiento que justifica la lógica de la relación entre el objetivo y el logro de la meta

⁶ Condiciones de la realidad que inspiran y fundamentan el objetivo

4. Medición y propuesta de indicadores

a. Factibilidad de medición

b. Propuesta de indicadores para medir el cumplimiento de la meta u objetivo. Cada indicador deberá ir acompañado por la siguiente información y documentación⁷:

1. Nombre del indicador
2. Descripción del indicador
3. Justificación del indicador para medir el cumplimiento de la meta u objetivo⁸
4. Métodos de construcción del indicador⁹
5. Proyecciones de Mejoramiento¹⁰
6. Desagregación disponible (geográfica y grupos)
7. Periodicidad¹¹
8. Fuente
9. Contacto¹²

⁷ Se recomienda que la información correspondiente a los puntos 1 a 9 sean archivados en formato .doc (MS Word). Los indicadores cualitativos también en formato .doc (MS Word) y los cuantitativos preferiblemente en formatos .xls (MS Excel) o .dbf.

⁸ ¿Porqué consideramos que el indicador es conceptual y metodológicamente valido y confiable para medir los progresos hacia el logro de determinada meta u objetivo y para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con dichas metas u objetivos?.

⁹ También se le llama método de cálculo. El método de construcción explica cómo se elaboró el indicador. Dado el nivel de complejidad de las agendas de desarrollo se espera que no todos los indicadores utilizados sean cuantitativos. Por ello la palabra construcción parece ser más apropiada que método de cálculo.

¹⁰ Mejoras proyectadas de desagregación geográfica o por grupos, métodos de construcción, periodicidad etc. Por ejemplo: un indicador cuyo nivel de desagregación geográfica mas pequeño es a nivel de provincias, sin desagregaciones por grupos (Ej. edad) y ofrecido cada 4 años, se planea ser ofrecido a nivel de distrito, desagregado por edad cada 2 años.

¹¹ Todos los indicadores deben ofrecer representaciones cuantitativas o cualitativas para por lo menos dos puntos en el tiempo. Aquellos casos en que el indicador está disponible para un solo punto en el tiempo pero existe relativa certeza de que se producirá en el futuro (Ejemplo: indicadores provenientes de las encuestas de niveles de vida) también podrían ser considerados. Cuando observamos el comportamiento de un indicador a través del tiempo nos interesa saber cuando será el próximo punto en el tiempo en que podamos nuevamente observarlo. Esto aplica a las agendas de desarrollo considerando las necesidades permanentes de todo instrumento de seguimiento y evaluación de producción, mejoramiento y actualización de indicadores.

¹² Nombre, cargo o profesión, correo electrónico, teléfono y fax de profesional o funcionario responsable de la construcción del indicador.