

**Panamá- Ventana de Prevención de Conflictos
Informe Borrador - Evaluación Final del Programa Conjunto**

**Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá:
Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz**

AGRADECIMIENTOS	III
GLOSARIO	IV
RESUMEN EJECUTIVO	V
INTRODUCCIÓN	1
ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN	1
PROPÓSITO, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	1
DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	5
NIVELES DE ANÁLISIS	8
NIVEL DE DISEÑO –RELEVANCIA Y PERTINENCIA	9
PROCESO Y EFICIENCIA	12
RESULTADOS, EFICACIA	20
APROPIACIÓN Y SOSTENIBILIDAD	28
CONCLUSIONES	31
LECCIONES APRENDIDAS	32
RECOMENDACIONES	34
ANEXOS	36
1. CRONOGRAMA DE LA EVALUACIÓN	36
2. MATRIZ DE PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	37
3. LISTADO DE PARTICIPANTES	38
4. CUESTIONARIOS	40
6. TÉRMINOS DE REFERENCIA	43
7. MARCO DE RESULTADOS TRAS LA REFORMULACIÓN	43

Cuadros

Cuadro 1: Etapas de la Evaluación

Cuadro 2: Distribución de Fondos del PC por Agencia

Cuadro 3: Avances Financieros del Programa

Cuadro 4: Avances financieros, incluidos montos reportados como ejecutado o comprometidos para el 2013

Figuras:

Figura 1: Número de Actividades, productos y efectos del Programa de Paz en comparación con los otros programas del Fondo en Panamá

Agradecimientos

La consultora agradece en particular la colaboración y apoyo prestados por la Unidad de Ejecución y en particular de la coordinadora del programa, el punto focal de la Oficina de la Coordinadora Residente y la área de evaluación regional del PNUD por su continuo apoyo durante el proceso de la evaluación y de preparación de este informe. Igualmente agradece la colaboración de los miembros del Comité de Gestión, así como de los puntos focales municipales, el apoyo de las autoridades de los Municipios de San Miguelito, Arraiján y la Chorrera, así como de las organizaciones de la sociedad civil y jóvenes que generosamente cedieron su tiempo para el beneficio de éste proceso.

Glosario

AAA	Accra Agenda for Action
AECID	Agencia Española de Cooperación y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCIAP	Cámara de comercio, Industrias y agricultura de Panamá
CDN	Comité directivo nacional
CEN	Comité de Ejecución Nacional (el PRODOC lo denomina Comité Directivo Nacional (CDN), el informe también se refiere a el así)
CGP	Comité de Gestión de Programa o comité de gerencia
DIASP	Ministerio de Seguridad Pública de Panamá
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas
M&E	Monitoreo y evaluación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MDG	Millenium Development Goals
NNUU	Naciones Unidas
ODM	Objetivos del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PC	Programa Conjunto
PNUD	Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas
PROSI	Programa de Seguridad integral
SENNIAF	Secretaría de la Niñez , adolescencia y Familia
SIMON	Sistema de monitoreo desarrollado por el PNUD en Panamá
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TICS	Tecnologías de la Información y Comunicación
TDR	Términos de referencia
UCM	Unidad de Coordinación y monitoreo
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework (en Español denominado MANUD)
UnE	Unidad ejecutora
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children in Emegency Fund
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Resumen Ejecutivo

1. Este informe presenta los resultados de la evaluación final del programa “Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la construcción Social de una Cultura de Paz” (el Programa), uno de los cuatro programas del Fondo para los Objetivos del Milenio (el Fondo) en Panamá. El principal objetivo de la evaluación fue analizar los logros y avances del programa, así como reflexionar sobre las lecciones aprendidas para futuras programaciones conjuntas.
2. El principal objetivo del programa es alcanzar una mayor capacidad instalada en Panamá para la gestión de la seguridad ciudadana, con un enfoque de derechos con perspectiva de género y orientado a la prevención de la violencia y el delito mediante tres líneas de intervención: i) Producción de conocimiento que apoye la creación de políticas públicas; ii) Prevención social de la violencia y el delito y iii) Desarrollo de capacidades institucionales.
3. El programa fue aprobado en Junio del 2009 con un presupuesto de \$4 millones para ser ejecutado durante tres años por cinco agencias del Sistema de las Naciones Unidas: el PNUD, que actúa como agencia líder y gestor de fondos, junto con el UNFPA, UNICEF, UNESCO y UNODC. El PRODOC identificaba también dos socios nacionales, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Justicia (ahora subdividido en el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Gobierno). Comenzó su ejecución el 18 de Septiembre del 2009, y logró una extensión de seis meses en Octubre del 2012, por lo que se espera finalizará en Marzo del 2013.
4. Esta evaluación es de naturaleza eminentemente recapitulativa y formativa. En base a los objetivos establecidos se optó por metodologías que priorizan el aprendizaje. Los criterios metodológicos que guían la evaluación se basan en la teoría de utilidad y de la teoría de investigación apreciativa. Las técnicas evaluativas aplicadas fueron: análisis documental, observación, entrevistas bilaterales y grupos focales semi-estructurados. Las principales herramientas de evaluación fueron la matriz de preguntas de evaluación (ver anexo 2), la guía para las entrevistas y los cuestionarios bilaterales (ver anexo 4).
5. La unidad de análisis es el Programa Conjunto, entendido como el conjunto de los componentes, efectos, productos, actividades e insumos registrados, por lo que las conclusiones y hallazgos de este informe valoran logros y retos del programa conjunto, sin entrar a valorar la eficacia o calidad de ejecución de las agencias partes de forma individual.
6. La evaluación permitió concluir que el programa avanzó de acuerdo con los principales objetivos establecidos, y que ha logrado importantes avances con potencial de impacto a largo plazo y alto nivel, por ejemplo: Impacto a nivel de políticas públicas mediante las capacitaciones con funcionarios encargados de diseñar e implementar política pública en seguridad ciudadana; impacto en legislación, por ejemplo, mediante el trabajo con el Órgano Judicial cuyos hallazgos han llevado a la redacción de una serie de propuestas para cambios legislativos; Impacto en la mejora y trato de los jóvenes en conflicto con la ley mediante, por ejemplo, la capacitación del personal de los Centros de Cumplimiento para menores, así como la mejora de los procedimientos y la inclusión de actividades de educativas; mayor protección para jóvenes vulnerables mediante el fortalecimiento de las estructuras responsables y la creación de herramientas, como guías o protocolos que promueven un enfoque de derechos, por ejemplo, el trabajo realizado con albergues y con pandillas. Sin embargo, puesto que no se determinaron indicadores de

resultados y metas cuantificables al inicio el programa, si bien se puede afirmar que hay avances importantes, es difícil valorar en qué medida se han logrado los resultados inicialmente propuestos.

7. Otra fortaleza del programa es la transversalidad de la perspectiva de género, evidenciada mediante la inclusión de indicadores, desglose de información por género y/o la identificación de vulnerabilidades específicas para las mujeres en todas las actividades.
8. Se destaca como clave para la obtención de logros y su sostenibilidad una metodología de trabajo eminentemente participativa que promueve apropiación y empoderamiento, donde las contrapartes nacionales, tanto instituciones como sociedad civil y sector privado, juegan un rol activo en la definición de los productos, así como la creación de alianzas estratégicas. Se destaca sobretudo la inclusión de la sociedad civil como un socio empoderado con poder de decisión y no sólo como beneficiario.
9. En lo que respecta a avances en el modelo de trabajo conjunto en línea con los compromisos adquiridos mediante la Declaración de París y ACCRA y los objetivos del fondo, la metodología utilizada promovió transparencia; el desarrollo de capacidades; predictibilidad tanto de fondos como de las actividades; así como la armonización de las agendas, reduciendo el nivel de fragmentación del trabajo del SNU en Panamá. Adicionalmente, se observaron avances en los procesos de coordinación y planificación, sin embargo, a nivel de la implementación, se encontraron retos e incluso resistencia, tanto a nivel administrativo como programático, que llevaron a una implementación fundamental de carácter bilateral, por lo que los beneficios derivados de programación conjunta, en cuanto a calidad de resultados, eficiencias y reducción de costos fue limitada.
10. No se lograron superar las barreras administrativas ya que estas vienen en gran parte determinadas por las sedes de las agencias y no pueden ser modificadas a nivel de país. La falta de flexibilidad de los sistemas administrativos de las Naciones Unidas llevó a ineficiencias y un incremento en los costos de transacción tanto para el SNU como para las contrapartes nacionales

Diseño:

11. La evaluación permitió concluir que la propuesta fue y continúa siendo pertinente, dado que la inseguridad ciudadana continua siendo un tema prioritario en la agenda nacional, y esta acompañada de una visión reduccionista de “mano dura” que prioriza la penalización sobre el la prevención mediante apoyo a grupos vulnerables.
12. La propuesta promovió una mirada integral que abordó la problemática desde múltiples ángulos, pero a la vez limitaba la propuesta a tres áreas de cobertura, lo cual facilita coordinación y evita dispersión. Sin embargo, a la hora de aterrizar la propuesta se dio cierto grado de dispersión por medio de la identificación de un alto número de actividades y productos considerado ambicioso para los tiempos y recursos disponibles. Como consecuencia, si bien algunos productos/procesos se encuentran consolidados y con gran probabilidad de sostenibilidad, como son las metodologías de trabajo en los albergues, el Observatorio o en los Centros de Cumplimiento para menores, otros productos no llegaron a consolidarse y presentan alto riesgo de perderse una vez finalizado el programa si no cuentan con apoyo continuado, por ejemplo, los observatorios municipales y los planes de prevención de violencia.

13. Se observó la falta de una teoría de cambio explícita que vinculara las actividades propuestas con los objetivos deseados. Esta debilidad se ve reflejada a su vez en el marco de resultados, cuyos índices miden procesos en lugar de cuantificar el acercamiento a los resultados propuestos, por ejemplo, uno de los indicadores para el resultado 1 presentado era “Sistema de información sobre Seguridad diseñado”. Este indicador no captura medición de calidad o la existencia de un mecanismo para su aplicación y sostenibilidad .
14. El programa se hubiera beneficiado de un análisis del contexto más sólido que tomara en consideración, por ejemplo, el impacto de los altos niveles de rotación de personal en instituciones nacionales en la implementación de un programa cuya principal estrategia es la capacitación de funcionarios; o una valoración de los recursos humanos y experticia en seguridad ciudadana disponibles, tanto en las agencias como en las contrapartes, y sobretodo a nivel Municipal, que permitiera adecuar los objetivos y la metodología de implementación a la realidad del equipo. Se considera que los recursos humanos identificados no siempre fueron suficientes y adecuados. Algunas de estas carencias fueron identificadas y corregidas, como por ejemplo mediante la contratación de un oficial administrativo y enlaces municipales con un perfil más sólido, otras áreas sin embargo, continuaron careciendo de recursos adecuados, como por ejemplo las áreas de comunicación y de monitoreo.
15. Se considera un acierto la identificación de la violencia de género, violencia juvenil y el trabajo a nivel Municipal como áreas de focalización, especialmente en un país con alto nivel de centralización.

Procesos:

16. El Comité Directivo Nacional y el Comité de Gestión formaban parte del modelo de gestión propuesto por el Fondo, pero no lograron formalizarse como estaba establecido, por lo que la gestión del Programa fue más de carácter técnico que estratégico. Sin embargo, el tamaño reducido del equipo de país permitió que se incluyeran discusiones sobre el programa en el contexto de las reuniones regulares de país. Esta propuesta buscaba promover apropiación en los altos niveles de gestión y su ausencia podría haber tenido el efecto opuesto.
17. La propuesta del fondo incluía una agencia líder por parte de las NNUU y una por parte del Gobierno con el fin de promover apropiación a la vez que mayor coherencia interna. El Programa establece al MEF y el Ministerio de Justicia, y dentro del Ministerio del Justicia al PROSI, como las contrapartes nacionales del Programa. En la práctica no hubo una institución del gobierno que actuase como institución líder, por lo que las relaciones de trabajo eran también bilaterales.
18. La Unidad de Ejecución fue la instancia encargada de cumplir con los requisitos de Fondo en cuanto a coordinación, planificación y rendición de cuentas para el programa conjunto, y jugó un papel clave en la promoción de integración y sinergias. Se observó una empinada curva de aprendizaje en lo que respecta a trabajo de coordinación interagencial, llegándose a instalar mecanismos regulares e inclusivos de participación. Sin embargo, se considera que faltó claridad y acuerdo entre las agencias sobre el rol que debía cumplir esta instancia, lo que llevó a que las relaciones variaran dependiendo de la agencia. Mientras que en algunos casos la UnE jugó un papel clave proporcionando apoyo técnico además de coordinación, incluso de ejecución, quedó excluida de otras áreas del programa. Las principales debilidades observadas en el modelo propuesto son la falta de un mecanismo de monitoreo que garantice la calidad, veeduría, y coherencia interna, así como en la falta de mecanismo de la rendición de cuentas (*accountability*)

interno, sobretodo a nivel financiero, lo que hace imposible valorar la eficiencia en el uso de los recursos.

19. Se observaron algunos retos asociados con la participación de agencias no-residentes, en especial en lo que respecta a su participación regular de los mecanismos de coordinación, que se traducen en una sobrecarga para los mecanismos de gestión, la UnE y la OCR, por lo que continua siendo necesario identificar mecanismos para integrar agencias no-residentes en programación conjunta.
20. Se destaca el uso estratégico de los recursos disponibles a nivel de país, como la colaboración con las oficinas regionales del PNU, UNFPA y la oficina de Derechos Humanos, así como con otras iniciativas de prevención de inseguridad de otros programas, como por ejemplo la “Feria Compromiso Centroamérica” o “alcance positivo” de USAID, O el uso estratégico de los recursos a dentro de la región de las agencias para los Diplomados. Se destaca también el rol de la estructura de apoyo por parte de la Oficina del Coordinador Residente, clave en el caso del programa durante las etapas donde no se contó con un coordinador, y que fortaleció el vínculo entre el programa y la OCR, de especial importancia dado que los mecanismos de gestión a más alto nivel no cobraron fuerza en Panamá.
21. Entre las principales barreras al trabajo con junto se identificaron la falta de flexibilidad y coherencia entre los distintos sistemas de administrativos de las agencias; que los tomadores de decisiones no participaban de las reuniones regulares y los retrasos vinculados con la toma de decisiones fuera del país en el caso de las agencias no residentes; un mecanismo de rendición de cuentas que se basa en la ejecución por agencia sin visibilizar el trabajo conjunto; resistencia a la metodología de trabajo conjunto percibido como trabajo adicional en lugar de cómo un cambio de paradigma que busca mayor calidad de los productos y eficiencia en el uso de los recursos.
22. El equipo llevó a cabo un proceso de reformulación para fortalecer el sistema de monitoreo del programa. Durante este proceso se identificaron las principales debilidades y se fortaleció la matriz de resultados mediante la identificación de indicadores de mejor calidad. Como resultado durante los últimos 15 meses el Programa trabajó con cuatro matrices: una para el nivel nacional y una para cada municipio, reconociendo así la necesidad de adaptar las actividades al contexto específico de cada municipio. Esto sirvió para focalizar el trabajo del equipo y hacerlo mas específico a las necesidades según el contexto, sin embargo, no queda claro si los cambios fueron incorporados a los sistemas de monitoreo internos de las agencias, donde se continuo realizando el monitoreo del programa.
23. El programa se hubiera beneficiado de una estrategia de incidencia y comunicación para incrementar su visibilidad, así como de una metodología para la gestión de conocimiento que permitiera sistematizar y compartir la información, productos y metodologías generadas durante su ejecución.

Resultados:

24. Entre los productos y logros del programa se destacan los siguientes, (ver detalle en el cuerpo del informe): (i) la creación de un Observatorio Nacional plenamente integrado dentro de la estructura de la Cámara de comercio y con soporte de importantes personalidades del país por medio del Consejo Nacional promoviendo espacios de intercambio y diálogo por medio de los Desayunos temáticos; (ii) En el área de fortalecimiento institucional cabe destacar el rol de los

Diplomados de gestión de políticas sobre seguridad Ciudadana y el de seguridad ciudadana y medios de comunicación, el primero construido sobre la experiencia del PNUD en América Latina y el segundo el primero en la región. (iii) En un contexto nacional donde se prioriza la punición, el programa ha logrado establecer estrategias de trabajo con los tres actores claves dentro de la estrategia del estado - la Policía Nacional, el Órgano Judicial y los Centro de Cumplimiento y Custodia de Menores- y la promoción de un enfoque integral, de derechos y con enfoque de género; (iv) Se observaron avances significativos a nivel municipal en lo que respecta a la formación de redes juveniles fortalecidas por las distintas actividades del programa. También se vieron avances en lo que respecta a la conformación de Comités de seguridad ciudadana y la promoción de los planes de prevención de la violencia, estos destacados como elementos con alto potencial de impacto, pero a la vez necesitados de apoyo más allá del programa para su consolidación.

25. **La sostenibilidad**, entendida como la “Probabilidad de continuidad de los beneficios de la intervención en el largo plazo” fue identificada como el principal reto en la evaluación de medio término y a fecha de la evaluación final continuaba presentándose como un reto. La sostenibilidad esta directamente vinculada con el nivel de apropiación. Se observaron niveles de **apropiación** muy variados en función de la actividad. Entre los factores que debilitaron la apropiación del PC se destacan los cambios dentro de las estructuras de Gobierno que lideraban el programa, y un alto nivel de rotación del personal tanto por parte de las instituciones como en las agencias del SNU, así como la falta de una estrategia de salida o sostenibilidad común. Uno de los principales retos en cuanto a la sostenibilidad del programa será garantizar la sostenibilidad de los procesos a **nivel Municipal**.
26. Se han logrado **alianzas estratégicas** que fortalecen la garantía de calidad y el potencial de sostenibilidad de los productos como por ejemplo el trabajo con: institutos universitarios (tanto a nivel nacional como regional); el consejo de periodistas; la Cámara de Comercio; el Ministerio de Educación; el sector privado; las municipalidades; la Defensoría del Pueblo; la Policía Nacional; la SENNIAF; el Ministerio Público y el Órgano Judicial.

Introducción

El presente documento es el informe de evaluación final del Programa Conjunto del Fondo para los Objetivos del Desarrollo del Milenio (F-ODM); concretamente, del Programa Conjunto “Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz” (en adelante “el Programa Conjunto”, “el Programa”, “el PC” o “Ventana de Paz”).

Antecedentes De La Evaluación

En Diciembre del 2006 el PNUD y el gobierno de España firmaron un acuerdo cuyo objetivo es impulsar el logro de los Objetivos del Milenio (ODM) por medio de programas innovadores con potencial de impacto y replicación, y a la vez promover mayor eficacia y coherencia dentro del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en línea con ACCRA y los objetivos de la conferencia de Paris. El Fondo para los objetivos del Milenio (el Fondo) opera por medio de los equipos de Naciones Unidas de país y bajo el liderazgo de la oficina del Coordinador Residente.

La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de programa conjunto, habiéndose aprobado en la actualidad 130 programas conjuntos en 50 países en 5 regiones. El Fondo trabaja por medio de 8 áreas programáticas (ventanas) que promueven los distintos Objetivos del Milenio. La ventana de prevención de conflictos y consolidación de la paz (Ventana de Paz), consta de 19 programas con un presupuesto de 94 millones de dólares que contribuyen directamente a los objetivos 1 y 3 del los ODMs, apuntando a reducir la pobreza (ODM 1) como obstáculo para el desarrollo humano y el ejercicio de gobernabilidad democrática y la promoción de la igualdad de género y de la autonomía de la mujer (ODM 3). Un 15% del presupuesto de la ventana de paz esta dirigido a intervenciones relacionadas con temas de género, denotando la importancia otorgada por el Fondo al enfoque de género.

La ventana de Paz considera que el conflicto violento es con frecuencia un síntoma de la desigualdad y exclusión social, por lo que se puede prevenir o combatir por medio de un desarrollo inclusivo que tome en consideración las necesidades de los grupos más vulnerables como pueden ser los indígenas, niños, mujeres o jóvenes.

Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación

Propósito

El propósito de esta evaluación, tal y como esta estipulado en los términos e referencia, fue establecer en qué medida el Programa conjunto (PC) ha ejecutado sus actividades, obtenido resultados, entregado productos, y generado conocimientos que promueven los objetivos de la ventana de Paz, y a la vez identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad para otras intervenciones a nivel nacional (replicación o aumento de escala), así como en situaciones similares en la región o a nivel internacional (duplicación), tanto a nivel técnico como relativo a las prácticas de gestión y coordinación desarrolladas para llevar a cabo el trabajo conjunto en el contexto de la Reforma del Sistema de las Naciones Unidas (SNU).

Los términos de referencia identificaban objetivos específicos que fueron adaptados al contexto y las necesidades del país durante el proceso inicial y en el informe de gabinete. Los principales objetivos de la evaluación son:

- **Nivel de Diseño- Pertinencia** y grado de coherencia interna y externa de la propuesta programática (diseño). En qué medida los objetivos de la intervención son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los Objetivos del Milenio.
- **Nivel de Procesos- Eficiencia:** Medida en que los recursos/insumos se han traducido en resultados.
- **Nivel de Resultados- Eficacia y Sostenibilidad:** grado en que se han alcanzado los objetivos previstos y la probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo.

Tras extensas discusiones con el equipo de país, y teniendo en cuenta tanto los requisitos de los términos de referencia como las necesidades del equipo, se acordaron como principales objetivos la identificación de los logros y las vías que los habían facilitado. Estos fueron hechos operativizados por medio de las preguntas de la evaluación e incorporados en la Matriz de preguntas de evaluación (ver Anexo 2).

Alcance

La evaluación tiene aspectos recapitulativos así como formativos. Las dos principales perspectivas son:

- Avances técnicos
- Avances en el contexto de la Reforma del Sistema de las Naciones Unidas y los compromisos de ACCRA

Metodología para la recopilación de la Información

En base a los objetivos establecidos se optó por metodologías enfocadas a la identificación de logros y aprendizajes para su uso en futura programación. Por esta razón los criterios conceptuales y metodológicos que guían la evaluación se basan en la teoría de utilidad (*utilization focused evaluation*¹), la cual parte de la premisa de que una evaluación deberá ser juzgada en función de su utilidad y uso, y de investigación apreciativa (*appreciative enquiry*) cuyo planteamiento positivo se focaliza en identificar los logros y avances para su posible incorporación en futura programación. Las técnicas evaluativas aplicadas fueron: análisis documental; entrevistas bilaterales; grupos focales y cuestionarios semi-estructurados. La evaluación esta organizada en la siguientes etapas:

Cuadro 3: Etapas de la Evaluación

Etapas	Producto	Fecha indicativa
De recopilación y análisis de documentación secundaria	Informe de Gabinete	18 Enero
	Acuerdo Agenda de Misión	19 Enero
Visita de Campo	Visita de campo	20 Enero al 1 de Febrero
	Ejercicio de validación	1 de Febrero
Análisis, validación y triangulación de la información	Informe borrador	22 de Febrero
	Comentarios al informe Borrador	1 de Marzo
	Informe Final	20 de Marzo

¹ Basado en las teorías de Michael Quinn Patton

La etapa de recopilación y análisis de documentación secundaria incluyó comunicaciones con el equipo de país por teléfono, skype o medio escrito para facilitar la familiarización con el Programa Conjunto, (objetivos, actividades y limitaciones) así como el contexto en el que se desempeña. Esta etapa dio lugar a la estructura de la visita de campo (agenda) así como el informe de gabinete donde se acuerdan las preguntas de evaluación y metodología a seguir, se elaboraron las herramientas para la visita de campo y se distribuyó un Cuestionario entre los puntos focales las agencias con el fin de identificar principales avances, logros y productos por agencia que pudieran ser triangulados con la información del programa e incluir su valor relativo en función del contexto nacional específico.

La segunda Etapa incluyó una **Visita de Campo** a Panamá del 20 de Enero al 1 de Febrero, que incluyó visitas a la capital y los tres municipios cubiertos por el Programa Conjunto: San Miguelito, Arraiján y la Chorrera. Durante la visita se llevaron a cabo grupos focales y entrevistas semi-estructuradas con el personal clave del Programa Conjunto, contrapartes, socios, beneficiarios y el donante. Así como otros programas similares existentes en el país. (ver listado de participantes en Anexo 3). El objetivo de la visita fue profundizar y verificar los hallazgos de la primera etapa. La recopilación se realizó principalmente por medio de sesiones con grupos focales como metodología que promueve mayor participación (en línea con los alineamientos del HRBAP) además de promover la reflexión y el aprendizaje durante el mismo proceso evaluativo, en línea con los principios de investigación apreciativa. Dada la limitación temporal de la visita y el alto número de contrapartes, socios y beneficiarios, la consultora con ayuda del equipo de gestión de la evaluación, realizaron un esfuerzo por identificar los grupos/instituciones/personas mejor posicionadas para responder a las preguntas de la evaluación. Adicionalmente se llevó a cabo una entrevista por Skype con UNESCO puesto que como agencia no-residente no les fue posible participar más que como oyente durante la sesión de grupo².

Esta etapa incluyó una sesión de validación de los hallazgos preliminares con el grupo de gestión ampliado.

Durante la tercera etapa se llevó a cabo un **análisis detallado** de la información obtenida en las dos primeras etapas, así como su **triangulación**. Una vez consolidados los hallazgos se preparó un informe borrador final fue compartido con el grupo de referencia de la evaluación para su validación. Si bien el análisis de información se llevó a cabo por medio de triangulación de la información recopilada y en base a la matriz de preguntas de evaluación, la consultora dio prioridad a las preguntas en función de los hallazgos y su utilidad, de acuerdo con el planteamiento conceptual metodológico. Una vez que el equipo de país tuvo la oportunidad de validar y/o cuestionar el informe preliminar, se redactó este informe final y definitivo. Si bien el informe final tomó en cuenta los comentarios y sugerencias del equipo de país, se mantuvo la independencia de la evaluación.

Validación y triangulación: los hallazgos de la etapa inicial de recopilación y análisis de documentación secundaria fueron alineados con la matriz de evaluación antes del estudio de campo con el fin de identificar las áreas donde sería necesario profundizar y/o validar información. Se aplicó el concepto de *umbral mínimo*, por ejemplo, hallazgos de una única fuente no fueron considerados hallazgos, aunque en algunos casos fueron incluidos como referencia e identificados como tal. Los datos fueron incluidos como hallazgos sólo cuando se observó consistencia entre diversas fuentes. Los datos derivados de la revisión documental fueron triangulados durante el estudio de campo, y validados mediante un ejercicio

² UNESCO fue conectado por medio de SKYPE durante la sesión destinada a puntos focales, pero dadas las limitaciones técnicas no les era posible hablar, por lo que decidió realizar una sesión aparte. Participaron también por medio de skype de la sesión de retroalimentación.

de retroalimentación en el país, con participación de las agencias e instituciones parte del programa, además de la OCR y la AECID, mediante intercambios posteriores, así como por medio de un informe preliminar que fue compartido con todas las agencias participantes y el Secretariado del Fondo, como se detalla en el apartado anterior.

La evaluación tuvo un enfoque mixto -cuantitativo y cualitativo- de esta manera, la evaluación trató de apartarse de metodologías clásicas para evitar caer en una “auditoría” de productos y actividades, en áreas de una valoración narrativa más contextual, y se llevó a cabo según los lineamientos para evaluaciones finales del FODM, y respetando los estándares y normas de evaluaciones de las Naciones Unidas. La evaluadora ha firmado el código de conducta ético de evaluaciones de las NNUU.

Limitaciones de la Evaluación

La **evaluabilidad** del Programa conjunto se vio debilitada por (i) la falta de una línea de base al inicio del programa (fue realizada en el 2010) y (ii) la falta de resultados esperados medibles y con metas claras que permitan verificar nivel de cumplimiento.

Las principales limitaciones de la evaluación son:

- *La compleja naturaleza del objeto de evaluación*, el PC opera al nivel de políticas públicas, con la participación de múltiples socios, dentro de entornos complejos y fluidos, y que han evolucionado durante la vida del Programa Conjunto. Esto limita las posibilidades de la aplicación de metodologías de evaluación estándar que implican causalidad más lineal.
- *Tiempo y recursos*: El tiempo asignado al desarrollo de la evaluación, así como la extensión y estructuras previstas para la formulación del informe, resultaron insuficientes en función de los contenidos, complejidad y la diversidad de elementos del Programa Conjunto. Temas prácticos como el tiempo y los recursos asignados al proceso de evaluación también influyen su factibilidad, el tiempo limitado dificulta un análisis detallado de la documentación, lo cual también limita el análisis y potencia de hacer atribuciones.
- *Teoría de cambio*: El PC no identificaba una estrategia de cambio que vinculara específicamente los cambios esperados con las actividades propuestas, explicando como el proceso, pasando por productos y tomando en cuenta otros factores, pretendían lograr los resultados propuestos. La falta de una lógica de la intervención dificulta la valoración de los logros.
- *Cambios de personal*: la evaluación se vio afectada por los muchos cambios sufridos en el personal vinculado al programa, desde el cambio de gobierno (que aprobó la propuesta inicial), cambios en las principales contrapartes (con la subdivisión del Ministerio de Gobierno y Justicia en los Ministerios de Gobierno por un lado y de Seguridad Pública por otro), cambios en los puntos focales tanto de las contrapartes como en las agencias, así como cambios de coordinador de programa, cambio de los tres puntos focales municipales tras la reformulación y la partida del punto focal de la chorrera y el punto focal de UNICEF antes del proceso de evaluación. Estos cambios dificultan el acceso a información, especialmente en lo que respecta a la etapa de diseño, de la cual participó sólo uno de los actuales participantes del ejercicio de evaluación final.
- *Valoración del Impacto*, valorar el impacto de las acciones del programa, en el sentido estricto según OCDE/DAC, no pudo llevarse a cabo en primer lugar porque dados los tiempos varias actividades no han tenido oportunidad de demostrar sus resultados a este nivel; en segundo

lugar porque las preguntas de evaluación se centraron en temas más amplios que los de impacto, y en tercer lugar la limitación de tiempo antes descrita significa que los resultados de impacto de nivel son los más difíciles de obtener

- *Matriz de resultados*: la matriz de resultados inicial sufría de limitaciones técnicas, por ejemplo, los indicadores identificaban procesos en lugar de resultados, carecía de metas medibles y, de forma más significativa, el monitoreo y presentación de informes no se llevó a cabo en línea con la MdR sino según los procedimientos internos de cada agencia, lo que dificulta el uso de la MdR como herramienta para medir el avance de los objetivos.

Descripción de la Intervención

Contexto

Panamá es uno de los países con más bajo nivel de criminalidad en toda la región Centroamericana, sin embargo en años recientes ha sufrido un incremento en las tasas de violencia general, violencia intrafamiliar y en especial violencia contra la mujer.

Si bien el número de homicidios en el país ha disminuido entre el 2009 (cuando se inició el Programa conjunto) y el 2011³, el porcentaje de personas que creen que la delincuencia representa una amenaza ha subido⁴, “el 46% de la población panameña expresó que la delincuencia y la seguridad pública es el principal problema del País”⁵. A pesar de esta disminución en homicidios, las tasas continúan siendo muy elevadas. Mientras que el estándar de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) establece que más de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes responde a una pandemia, las cifras presentadas por el Ministerio de Seguridad Pública hablan de una tasa de 19.3 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Adicionalmente, el homicidio es sólo una modalidad de la violencia. Un informe del Ministerio de Seguridad Pública dado a conocer en Enero del 2013 indica que si bien los homicidios a mujeres disminuyeron en un 7.2%, los casos de violencia doméstica se incrementaron. Igualmente el número de pandillas en Panamá ha aumentado⁶ concretamente, los distritos de Panamá y San Miguelito (cubiertos por el Programa) sufren de una alta presencia de pandillas con un 42% y 19% respectivamente. Elementos como maltrato, el robo, la violencia intrafamiliar y de género son evidencia de que existe un estado general de violencia.

Junto con la inseguridad se ha dado un incremento en las políticas de mano dura y un incremento en el gasto social destinado a penalizar el delito y la violencia, en lugar de inversión en prevención o desarrollo social, con un incremento de la presencia policial y la disminución de la edad de inimputabilidad penal, dando lugar al índice de privados de libertad más alto de Latinoamérica por cada 100 mil habitantes⁷ y un 64% de sobrepoblación carcelaria en Panamá⁸. Adicionalmente un 61% de los privados de libertad no han sido Juzgados⁹ y un 41.6% de los detenidos en Centros d

³ Informe Anual del SIEC, Ministerio de Seguridad 2011

⁴ 2009 PNUD

⁵ Latino Barómetro del 2010

⁶ SIEC y El Siglo 3.3.11

⁷ Informe de la Alianza Ciudadana Pro Justicia (La Prensa 2.7.07)

⁸ Estadísticas del Sistema Penitenciario, La Prensa 2.7.07

⁹ La Prensa 14.1.08

Cumplimiento para menores de edad ya han cumplido los 18 años¹⁰, con un 60% de los presos que salen de la cárcel reincidiendo y volviendo a ser ingresados¹¹.

Descripción del Programa Conjunto

El objetivo general del Programa *Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz* (el Programa¹²) es alcanzar una mayor capacidad instalada en Panamá para la gestión de la seguridad ciudadana, con un enfoque integral basado en la prevención de violencia y el delito con un enfoque de derecho humanos y perspectiva de género, así como mejores respuestas frente a la problemática de la inseguridad, reducción de los niveles de violencia, y mayor participación de múltiples actores para profundizar y fortalecer el debate nacional sobre temas de seguridad y justicia mediante tres líneas de intervención o resultados¹³:

- Producción de conocimiento que apoye la creación de políticas públicas
- Prevención social de la violencia y el delito
- Desarrollo de capacidades institucionales

El programa fue aprobado en Junio del 2009 y comenzó su ejecución el 18 de Septiembre del 2009 con una duración inicial de tres años. Tras la aprobación de una extensión de seis meses el 19 de Enero del 2012, la fecha de finalización será Marzo del 2013, tras 39 meses de ejecución.

El programa fue aprobado con un presupuesto de \$4 millones para tres años, con la participación de cinco agencias del Sistema de las Naciones Unidas (PNUD, UNFPA, UNICEF, UNESCO y UNODC) y dos contrapartes nacionales como signatarios: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Justicia (ahora subdividido en el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Gobierno). Además se trabajó con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social, las localidades de San Miguelito, Chorrera y Arraiján, con organizaciones de mujeres y jóvenes, la Cámara de Comercio, el Consejo Nacional de periodismo, la SENNIAF y el Órgano Judicial.

El PNUD actuó como agencia líder y agente de gestión de fondos tipo *pass through* o paralelo.

Cuadro 4: Distribución de Fondos del PC por Agencia

AGENCIA	Presupuesto total (US\$)	% total
PNUD*	2,002,238	50%
UNFPA	382,953	10%
UNICEF	514,385	13%
UNESCO	586,039	15%
UNODC	514,385	13%
Total	4,000,000	100%

- Los fondos del PNUD incluyen, como agencia líder, costos relacionados a la Unidad de Ejecución

¹⁰ La Prensa 14.2.09

¹¹ Informe FAD, Panamá América 15.3.09

¹² Más información sobre el programa está disponible en

<http://mdgfund.org/program/improvingcitizenssecuritypanamacontributingsocialconstructionpeace>

¹³ Source: MDTF Gateway, available at <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067216> viewed on March 2013

- Fuente: PRODOC

La **lógica de intervención del Programa**, según se plantea en el PRODOC y de la cuál se puede inferir, la teoría de cambio, plantea que existen razones sociales como la exclusión, la marginalidad social y el aumento de la desigualdad social o de género, que actúan como barreras que dificultan la respuesta al problema de inseguridad ciudadana. Por esta razón el Programa propone la prevención de la violencia y el delito mediante la reducción de los factores de riesgo por medio de la generación de espacios sociales seguros capaces de promover el desarrollo construidos mediante procesos participativos con participación de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Cuando se inició el programa, no existía una política nacional de seguridad ciudadana. El Programa recalca que esto, unido al alto nivel de centralización, crean la necesidad de promover sensibilización y capacitación para “(i) crear masa crítica y apoyar el enfoque de la temática haciendo énfasis en las intervenciones a nivel local y (ii) desarrollar las capacidades nacionales y locales para resolución de conflictos con un enfoque basado en DDHH.”

De la necesidad de desarrollar capacidades en las instituciones del Estado que promoviesen un enfoque integral, basados en el respeto a los Derechos Humanos y con enfoque de género derivó la importancia de trabajar en los municipios de Arraiján, Chorrera y San Miguelito, que se propusieron como iniciativas piloto que podrían ser replicadas en el resto del país. La ley de descentralización, que estaba en proceso de formulación cuando se diseñó el programa, reconocía la gestión de la seguridad ciudadana como una competencia de las alcaldías, lo que conllevaba la necesidad de fortalecer las capacidades para la gestión de la seguridad ciudadana también al nivel local.

Panamá es uno de los países con más bajo nivel de criminalidad de toda la región centroamericana, sin embargo, según una encuesta dirigida por el proyecto Opinión Pública de América Latina (LAPOP) citada en el PRODOC, el 40% de la población panameña considera la inseguridad ciudadana como el principal problema del país, y el 46% exigen mano dura. Esto se debe en parte a la falta de información adecuada, pero también al manejo de información por parte de los medios. A raíz de esto el diseño identificó la falta de información, citando como ejemplo falta de datos desagregados y análisis con perspectiva de género, y su manejo como otra fuente de debilidad de las instituciones a la hora de formular política de seguridad ciudadana, lo que hacía necesaria la creación de sistemas de información, de mecanismos fiables de difusión, así como la necesidad de mejorar la articulación y el flujo de información entre los municipios y el gobierno central.

El programa tiene una doble **intervención geográfica**, por un lado cobertura a nivel nacional que busca tener impacto sobre las políticas públicas y la percepción social de la violencia, y a nivel local por medio de intervenciones piloto en los municipios de Arraiján, Chorrera y San Miguelito. De estos municipios, los dos primeros sufren de altos niveles de inseguridad ciudadana, mientras que el tercero representa un municipio cercano a la capital con características que lo hacen vulnerable a la inseguridad. En los dos primeros se busca combatir la inseguridad y mitigar sus efectos, mientras que el tercero es un piloto plenamente de prevención. Se esperaba que estas experiencias proporcionasen conocimientos, lecciones y buenas prácticas que pudieran luego ser replicados en otros municipios del país.

El programa estaba en línea con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas (MANUD) en seguridad ciudadana y justicia, concretamente buscaba afectar el “fortalecimiento institucional para el abordaje integral de la inseguridad ciudadana y enfoque de derechos, con énfasis en la prevención social de la violencia y el delito”. Igualmente, estaba en consonancia con los objetivos establecidos en los Acuerdos Nacionales de Concertación para el Desarrollo, y alineado con las prioridades nacionales.

El programa es liderado por la Coordinadora Residente, y la agencia líder es el PNUD. La principal contraparte el PROSI (Programa de Seguridad integral), se encontraba inicialmente dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia, signatario del PRODOC, sin embargo tras el cambio de gobierno en Mayo del 2009, este Ministerio fue subdividido en dos: el Ministerio de Seguridad Pública, donde permaneció el PROSI, y el Ministerio de Gobierno.

Como herramientas de gestión el Programa constaba de un Comité Directivo Nacional (CDN) que el programa denominaba Comité de Ejecución Nacional (CEN), compuesto por el Ministro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Coordinadora General de la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID) en Panamá, y la Coordinadora residente. Los parámetros establecidos por el Fondo recomendaban que el CDN se reuniera dos veces al año con el fin de garantizar su función de orientación, seguimiento y coordinación estratégica del programa. El comité de Gestión del Programa (comité de gerencia o CGP) incluía a los representantes de las agencias, el PROSI por parte del estado y la AECID.

La coordinación del programa fue liderada por la Unidad Ejecutora (UnE) la cual cumplía la función de gestión, coordinación y rendición de cuentas, y a la vez prestaban apoyo a las agencias. Esta estuvo compuesta por la coordinadora del programa, tres especialistas¹⁴, (un especialista en Fortalecimiento Institucional, uno en Prevención social y un tercero en Justicia Juvenil, en línea con los resultados del programa), un asistente administrativo¹⁵ y un Asistente de Comunicación por un periodo de seis durante el último año¹⁶. Este modelo de gestión se adoptó con el doble objetivo de (i) emular el modelo de *ONE UN* con especialistas por resultados y el apoyo de enlaces para cada agencia, con el PNUD actuando como agencia líder; y (ii) los perfiles fueron diseñados como fuente de recursos técnicos dentro del SNU que pueden brindar asistencia a otras iniciativas.

La contratación del personal de la UnE esta bajo la responsabilidad del PNUD como agencia líder del programa.

Niveles de Análisis

De acuerdo con lo especificado en los términos de referencia, la **unidad de análisis** u objeto de estudio para esta evaluación es el Programa Conjunto, entendido como el conjunto de componentes, efectos, productos, actividades e insumos registrados en los documentos respectivos del Programa.

La dimensión de análisis y las líneas de investigación se estructuran con base en los criterios y niveles del Programa, y teniendo en cuenta las preguntas establecidas en los Términos de Referencia

¹⁴ El personal de la UnE estaba contractualmente bajo la agencia líder, pero su función era de coordinación y apoyo para la totalidad del programa.

¹⁵ Durante la implementación del programa hubieron 4 asistentes administrativos

¹⁶ Abril- Octubre del 2012

(TdR). A continuación se desarrolla el análisis para los criterios seleccionados: Diseño (relevancia y pertinencia); Proceso (eficiencia y apropiación); Resultados (eficacia y sostenibilidad).

Nivel de Diseño –Relevancia y Pertinencia

Este apartado busca identificar en qué medida los objetivos de la intervención son consistentes con las necesidades e intereses de los beneficiarios, del país y los Objetivos del Milenio, así como verificar la pertinencia y robustez del diseño original.

El ejercicio de evaluación permitió confirmar que el diseño del programa continua siendo **relevante** en relación con la problemática identificada dado el continuado nivel de inseguridad ciudadana y el creciente nivel de violencia de género. Se confirmó también la alineación entre el programa y las prioridades tanto del país como del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, como se evidencia mediante la inclusión del eje de seguridad ciudadana en el MANUD, así como la creación de una estrategia de Presidencia para la prevención de violencia y la creación de un Ministerio de Seguridad, todos cambios que se han dado lugar durante el tiempo de ejecución del Programa.

El PRODOC establece que la formulación de la propuesta se construyó “sobre un proceso de evaluación de la situación de la seguridad ciudadana en el país, las iniciativas que se encontraban en marcha y el análisis de las principales debilidades encontradas, que llevaron a la identificación de los tres resultados esperados”, sin embargo durante la vida del programa fue necesario realizar tres revisiones de la línea de base y de los indicadores del programa, por lo que se concluye que la línea de base sobre la que se construyó el programa no era suficientemente robusta.

El PRODOC también establecía que el programa conjunto surgía como resultado de un **proceso de consultas** y consenso entre las agencias participantes del Sistema de Naciones Unidas; el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); las direcciones relacionadas con los temas de seguridad del MINGOB, del MEDUCA y del MIDES, al igual que los principales socios de la sociedad civil como la Cámara de Comercio y el Consejo Nacional de Periodismo. Dado el cambio de gobierno entre que se aprobó la propuesta y que comienza la ejecución del programa, junto con los múltiples cambios en el personal tanto por parte de las agencias del SNU y de las contrapartes nacionales, sólo dos de los participantes del proceso de evaluación, ambos del PNUD¹⁷, reportaron haber tomado parte del proceso de diseño de la nota conceptual, por lo que es difícil valorar la calidad del proceso, la metodología y el nivel de participación real de las instituciones, sin embargo, hay que destacar que el PROSI, principal contraparte, reportó haberse incorporado una vez que la propuesta estaba lista y aprobada. De la información recabada se concluye que la propuesta inicial fue desarrollada por el SNU basada en las necesidades identificadas en el contexto del MANUD y tras haber realizado ciertas consultas con las principales contrapartes.

La propuesta contaba con la aprobación del gobierno por medio de MEF. Como principal debilidad se destaca que no se incluyó en el proceso a las autoridades del nivel local y tampoco se llevó a cabo una línea de base o diagnóstico a este nivel hasta el último año después de la reformulación. Cabe destacar que si bien el proceso de diseño no contó con participación de la sociedad civil la estrategia incluía la creación de alianzas con la sociedad civil, como es el caso de la alianza con la Cámara de Comercio o la alianza con la Universidad de Panamá, que visualizan a la sociedad civil como socio empoderado con capacidad para definir los productos y responsabilidad de dar continuidad a la

¹⁷ durante el proceso de evaluación de medio término tampoco se identificó a nadie más que hubiera participado del proceso de diseño

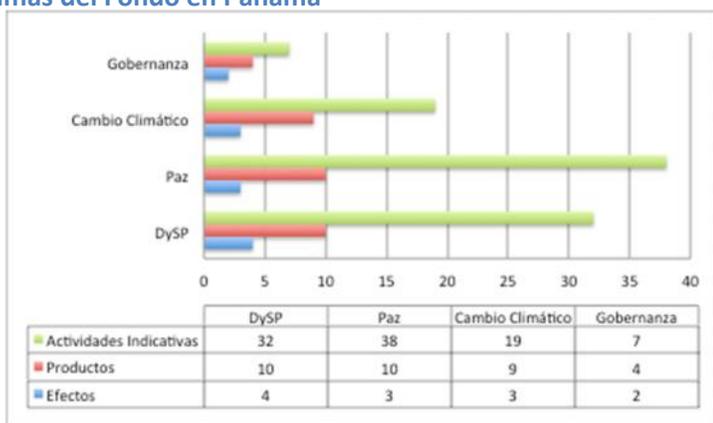
agenda de trabajo, en lugar de como beneficiarios o ejecutores sin posibilidad de determinar el contenido del programa.

Desde el punto de vista del enfoque se promovió una **mirada integrada** e integral que permitiera contemplar la problemática desde distintos enfoques, enfatizando la transversalización de género y el enfoque de derechos humanos. Se establecieron prioridades para el trabajo conjunto relacionadas con las problemáticas de violencia contra la mujer y la priorización de jóvenes como población más afectada por la inseguridad en Panamá. Una de las fortalezas del diseño reside en este acercamiento integral a la violencia con un claro enfoque de derechos con perspectiva de género que permea todos los productos del programa.

La propuesta inicial contaba con un marco de resultados que identificaba los resultados esperados, indicadores del punto de partida, medios de verificación, métodos y plazos para recabar la información, así como agencia responsable y los riesgos/presunciones para el seguimiento. Los resultados estaban en línea con los indicados en la propuesta, sin embargo la matriz carecía de línea de base y metas, los indicadores y medios de verificación eran poco robustos, y un análisis de riesgos relativamente genérico. Durante la vida del programa se llevarían a cabo tres revisiones para fortalecer la matriz de resultados. La última se llevó a cabo a finales del 2011 como parte de un proceso de reformulación de los programas del Fondo en Panamá que buscaba mejorar las prácticas de seguimiento. Como resultado se creó una matriz de resultados que identificaba metas por resultado para las cuatro áreas de cobertura geográfica: a nivel nacional y para cada uno de los tres municipios, reconociendo así la necesidad de adaptar el trabajo a las características de cada zona. Incluye además de los resultados esperados, una meta total estimada para el PC, indicadores más sólidos y con referencia cuantificadas que permiten medir el nivel de avance, así como una línea de base y un análisis de riesgos más detallado, sin embargo, los medios de verificación continuaban siendo genéricos (ver anexo 6).

Se considera un acierto la limitación de las áreas de focalización del programa en tres **resultados** (identificados en la página 7), atacando los distintos niveles de la problemática, en línea con la lógica del programa. Sin embargo, se observa que mientras que a la hora de operativizar los resultados el programa propuso un alto número de actividades (ver Figura 1). En la práctica el programa cubre una amplia gama de actividades en distintas áreas geográficas y con distinta población, mientras que esto concuerda con la visión integral, se considera que las actividades y procesos propuestos eran ambiciosos en relación con los tiempos y recursos –tanto humanos como financieros- disponibles. Esta **dispersión** de los recursos diluye el impacto, y supone en una mayor vulnerabilidad de los procesos no consolidados por falta de tiempo o recursos suficientes.

Figura 2: Número de Actividades, productos y efectos del Programa de Paz en comparación con los otros programas del Fondo en Panamá



Fuente: Programas Conjuntos Panamá MDGF¹⁸

La propuesta inicial no identificaba una **teoría de cambio**, por lo que la vinculación entre las actividades y los objetivos queda sin definir, dificultando también la atribución de resultados e impacto. La mayor parte de los entrevistados concuerdan que el diseño carecía de la identificación de sinergias y una estrategia de trabajo conjunto, lo que en la práctica se tradujo en ejecución en paralelo perdiéndose en gran parte los beneficios de programación conjunta, pero no los costes adicionales vinculados.

Mecanismos de gestión y coordinación:

La propuesta identifica una serie de mecanismos de gestión, veeduría y coordinación, algunos en línea con la directrices del Fondo, como son el Comité Directivo Nacional y el Comité de Gestión. Adicionalmente el país propone la creación de la Unidad de Ejecución (UnE) como eje centralizador del programa con especialistas en función de áreas de resultados y bajo una única agencia en el espíritu de *One UN*, originalmente instalados en las oficinas de la principal contraparte técnica¹⁹, el PROSI, y el establecimiento de un puesto de Oficial de Coordinación dentro de la OCR para apoyar a los programas conjuntos desde la Oficina del Coordinador residente. El soporte de la OCR resultó clave para el programa en especial durante las etapas de ausencia de un coordinador y durante el proceso de evaluación de medio término.

Se considera un acierto la decisión de añadir puntos focales municipales capaces de dar acompañamiento continuo al nivel Municipal, y personal de apoyo para el observatorio que fortalecieron los sistemas del Observatorio Nacional, así como los observatorios municipales.

Se identificaron las siguiente debilidades del proceso de diseño:

- Debilidad de las herramientas que sirven de guía para la implementación, por ejemplo, los indicadores tuvieron que ser revisados tres veces durante la vida del programa

¹⁸ Diagnóstico Rápido, Propuesta de Estrategia de Seguimiento y Evaluación de los Programas Conjuntos en Panamá y Plan de Acción de SyE para el 2011. Proceso de Seguimiento y Evaluación Basado en Resultados-. Junio 2011

¹⁹La UnE estaba inicialmente basada en las oficinas del PROSI. Sin embargo, dada la falta de espacio, se reubicaron en la Ciudad del Saber en las oficinas del NNUU

- No identificó áreas de trabajo conjunto – a nivel de actividades por lo general estas se dividieron entre agencias en línea con un modelo tradicional de implementación bilateral, con la consecuente pérdida de oportunidades de valor añadido e innovación que caracterizan al trabajo conjunto
- No se identificó un tiempo para aterrizar la propuesta lo que supuso un atraso significativo durante el primer año, evidenciado por los atrasos iniciales, a Julio del 2010 el programa había logrado ejecutar un 18% del presupuesto para el primer año de ejecución.
- Los recursos humanos identificados fueron insuficientes para los procesos propuestos. Por ejemplo, para el caso del monitoreo, la UnE carecía de personal específico, medios (por ejemplo un coche), o fondos para realizar visitas, y varias de las agencias tampoco contaban con un punto focal de monitoreo que apoyase en esta función. También se hizo evidente en la necesidad de contratar un oficial administrativo y la contratación de puntos focales municipales con un perfil más elevado.
- No se tuvo en cuenta el contexto nacional, como consecuencia se sobreestimaron las capacidades existentes sobretodo a nivel municipal para ejecutar y darle sostenibilidad a los procesos propuestos, por ejemplo, no se tuvo en cuenta el impacto de la rotación de personal sobre la estrategia de capacitación, ni la falta de recursos a nivel municipal.
- Si bien el diseño identificó la importancia de **difusión/comunicación** mediante la inclusión de múltiples actividades que cumplen esta función, no se identificó una metodología común ni recursos.
- Faltó una estrategia de **seguimiento y evaluación** que proporcionase coherencia metodológica, veeduría y control de calidad.

Proceso y Eficiencia

Este apartado busca conocer el funcionamiento del programa y la eficiencia del modelo de gestión, así como identificar en qué medida los recursos utilizados se tradujeron– o tienen el potencial de traducirse- en resultados.

1. Eficacia de los mecanismos de gobernanza del Fondo (CDN y CPG) y de los sistemas de gestión y coordinación del PC (Unidad Ejecutora)

A nivel de país el programa es liderado por la oficina de la Coordinadora residente, con un oficial encargado de apoyar los programas conjuntos y crear sinergias de conocimientos y aprendizajes entre ellos. El PNUD ejerce como agencia líder y presta soporte a la Unidad de Gestión. La evaluación observó una buena distribución de roles entre estas dos instancias. Mientras que la OCR presta liderazgo político la agencia líder juega un rol de liderazgo técnico.

El Comité Directivo Nacional, (CDN o Comité Ejecutivo), incluido en la estructura del Fondo como una estructura capaz de promover apropiación nacional, transparencia y armonización, alineando el programa con las prioridades del país, se reunió únicamente para casos puntuales: una vez al inicio del programa en el 2009 y en el 2011 para participar de la visita de monitoreo del Secretariado del fondo. Se reportaron múltiples reuniones durante el 2012 para solventar un tema específico relacionado con otro de los programas. Los informes de rendición de cuentas para el Secretariado

eran aprobados de forma virtual. El CGP, cuyo objetivo era el de guiar la estrategia del PC por medio de reuniones trimestrales, se reunió dos veces a lo largo del 2010, dos en el 2011 (incluyendo para el ejercicio de devolución de la evaluación de medio término), y una vez en el 2012²⁰, (aunque se reportó comunicación virtual a lo largo del año para temas puntuales.) Se reportó que no habían mecanismos para promover que tuvieran lugar las reuniones, “el diseño del FODM daba importancia a una instancia que no tenía obligación de reunirse”.

Se concluye que en el caso de Panamá los Comités de gestión propuestos por el Fondo no funcionaron como estaba previsto, y que la gestión del programa fue más de carácter técnico que estratégico. Sin embargo, también se reportó que el tamaño reducido del equipo de país (UNCT) permitió que se incluyeran discusiones sobre el programa en el contexto de las reuniones regulares de país.

Se pudieron observar avances significativos a nivel de **coordinación** interna del programa, por medio de la regularización de reuniones de la UnE, la inclusión regular de los enlaces municipales, y la regularización de reuniones con los puntos focales de las agencias, con ocasional participación del PROSI y la AECID, permitiendo un análisis más integral que por medio de reuniones bilaterales, como se realizó inicialmente.

El principal rol de la **unidad de ejecución**, a pesar de su nombre, fue proporcionar apoyo técnico a las agencias y a las contrapartes nacionales, a la vez que liderar los procesos de planificación, coordinación y rendición de cuentas con el donante. Con la introducción de los puntos focales comenzó a jugar un rol de ejecución, principalmente vinculado con las actividades a nivel municipal, donde jugó un rol clave dada la falta de presencia de algunas agencias. También actuó como punto de enlace entre el programa y UNESCO como agencia no-residente.

Sin embargo, faltó acuerdo sobre cuál sería el rol de esta instancia, esto se evidencia en que el tipo de interacción y trabajo entre la UnE y las agencias variaba sustancialmente de una agencia a otra, y en la confusión reportada por algunos consultores “pensábamos que teníamos dos jefes, no quedaba claro”. Mientras que algunas agencias optaron por integrar a la UnE en el proceso y hacer uso pleno de su experticia, otras se limitaban a reportar avances en línea con los requisitos del fondo, lo cuál se hacía evidente en las entrevistas, mientras que en algunos casos la contraparte/beneficiario conocía el programa y trabajaba con la UnE, en otras ocasiones sólo conocían la existencia de la agencia implementadora.

En especial se observó la falta de **información financiera** a nivel central. Cada agencia recibía, ejecutaba y reportaba gasto de fondos directamente al donante. Durante la segunda mitad del programa se desarrolló una matriz para obtener información financiera de forma regular, pero esta no era cumplimentada por todas las agencias. Miembros de la UnE estaban empoderados para firmar pagos para UNFPA y el PNUD, lo cual se considera una buena práctica puesto que –de hacerlo todas las agencias- facilitaría el rol de la UnE así como un uso más eficiente de los recursos asegurando sinergias, y a la vez fortaleciendo la coherencia interna. Sin embargo, durante la evaluación se observó la falta de detalle financiero al nivel de la UnE que permitiese una gestión eficiente del programa. Esto se evidencia en los informes de rendición de cuentas, por ejemplo, el último informe anual presentado al Secretariado del Fondo incluye como presupuesto total desembolsado a la fecha únicamente los montos del año 2012, mientras que el informe semestral

²⁰ No existe constancia de una reunión del CGP en el 2009

carece de avances presupuestarios. Esto puede dio lugar a una mayor vulnerabilidad al error dada la falta de veeduría, por ejemplo, se reportó que en una ocasión los montos reportados al donante incluyeron errores vinculados con los sistemas internos de una agencias, pero además se pierde el potencial de visibilizar sinergias y ahorros y se hace imposible valorar el uso eficiente de los recursos.

Se concluye que la Unidad de ejecución jugó un papel clave en la planificación, seguimiento y rendición de cuentas del programa, además de haber proporcionado apoyo técnico a las agencias y contrapartes, sin embargo, no estuvo suficientemente empoderada para cumplir un rol más substantivo de coordinación, veeduría e identificación de sinergias. A nivel financiero, la UnE no contaba con ningún mecanismo para verificar la información que se incluía en los informes

2. Modelo de implementación: obstáculos, valor añadido y eficiencia

El programa conjunto basó su modelo de implementación en la generación de **Alianzas de trabajo** con instituciones del estado a nivel nacional y autoridades a nivel municipal; grupos de la sociedad civil (ONGs); redes comunitarias; universidades y el sector privado.

Se utilizaron diversas **modalidades de intervención**, como por ejemplo :

- *Diplomados* en los cuatro territorios geográficos adecuados a condiciones locales,
- *Investigaciones* para enriquecer la base de conocimientos capaces de informar la toma de decisiones
- *Fortalecimiento institucional* por medio de capacitación de los principales actores vinculados con la seguridad ciudadana,
- *Fortalecimiento de la Participación comunitaria*: por medio de la promoción de foros, la creación de redes de jóvenes y de mujeres, y capacitación de la sociedad civil,
- *Atención a jóvenes*: promoción de actividades educo-lúdicas como alternativas a la violencia, con potencial de promover trabajo remunerado y/o mayor participación comunitaria, además de una mayor conciencia y responsabilidad ciudadana,
- *Mejoramiento de la Atención a jóvenes en conflicto con la ley* mediante el mejoramiento de los mecanismo administrativos, de atención y promoviendo la reflexión sobre medidas alternativas y de prevención

Algunas de las Principales barreras identificadas para el trabajo conjunto:

Se citó regularmente como una barrera el hecho de que el **diseño** no identificaba el trabajo conjunto, sino actividades individuales por las que era responsable cada agencia, de forma que se podía cumplir con los compromisos sin necesidad de trabajar de forma conjunta. Se mencionó también la falta de mecanismos de **rendición de cuentas** que reflejaran el nivel de compromiso con el programa conjunto, por ejemplo, no se incluían responsabilidades vinculadas con el trabajo conjunto o con el monitoreo del programa en los PERs.

Las diferencias en los **sistemas administrativos, requisitos y normativas de las agencias** constituyeron otro obstáculo para el trabajo conjunto, incrementando los costes de transacción y dificultando los intentos de sinergia, como por ejemplo, se propuso la creación de un fondo común para la estrategia de comunicación, pero como no se pudo a nivel administrativo, se optó por presentar una estrategia y “cada agencia escogió que producto trabajaría”. Adicionalmente, cada agencia mantenía sus propios requisitos internos, por ejemplo para la rendición de cuentas, por lo que en la práctica se daba una duplicación, incrementando la carga de trabajo del personal del programa.

Varios de los entrevistados recalcaron la **descentralización de fondos como** un obstáculo adicional, argumentando que una centralización de fondos bajo la agencia líder, manteniendo la asignación por agencia acordada en el PRODOC, hubiera facilitado la veeduría así como la posibilidad de una mayor integración de los productos y reducción de barreras administrativas.

También se mencionó como barrera los retrasos vinculados con la toma de decisiones fuera del país de las agencias no residentes. Al inicio del programa UNODC y UNESCO eran agencias no-residentes. La toma de decisiones para UNODC estaba basada en México, mientras que para Unesco estaba basada en Costa Rica. Se observaron y reportaron retos asociados con la participación y coordinación de la agencia **no residentes**, por ejemplo, dificulta no solo la participación regular de estas agencias en reuniones de coordinación, sino que además hace imposible el uso de estas reuniones para la toma de decisiones, y supone además un mayor desgaste para la coordinación que debe coordinar el programa por un lado y la(s) agencia(s) no residente(s) de forma paralela.

Valor añadido de programación conjunta: Se observaron o reportaron los siguientes beneficios derivados de programación:

- Un mayor conocimiento por parte del gobierno y de las mismas agencias de las actividades mutuas en el área de seguridad ciudadana;
- Creación de algunas nuevas alianzas (ver apartado de Resultados/Eficacia punto No. 8 para mayor detalle de las alianzas) donde los productos de algunas agencias se benefician de la experticia de otras agencias, por ejemplo, mediante la participación de la experta de UNFPA de Colombia en los Diplomados;
- Mejor calidad del producto gracias a la aportación técnica de la experticia de las distintas agencias, como por ejemplo, la segunda encuesta de victimización se vio fortalecida por los inputs de todas las agencias a la primera encuesta; enriquecimiento del Observatorio mediante la experticia de UNFPA y UNICEF en las áreas de derecho de la mujer e infancia;
- Acceso y uso de los recursos de las oficinas de la ONU en Panamá con cobertura regional, por ejemplo la oficina de BCPR del PNUD o la experticia en monitoreo de UNICEF Panamá que, según algunos de los entrevistados, no hubiera sido posible para un programa con una única agencia;
- El PC permitió asegurar mayor coordinación en algunas de trabajo común para varias de las agencias, como por ejemplo, en el trabajo con jóvenes en conflicto con la ley;

- Se lograron reducciones en costos, como por ejemplo, la cofinanciación de las Capacitaciones en cuatro de las nueve provincias de operadores de justicia realizadas de forma conjunta entre UNFPA y UNODC
- Incrementa visibilidad del Sistema de NNUU en Panamá, por ejemplo, la ventana es referenciada en la propuesta de política pública de seguridad del estado, y también se les pidió comentarios
- Proporciona una coherencia y transparencia al trabajo de la ONU en el país, y proporciona un “sello de garantía” de la ONU, por ejemplo, el Observatorio habla de tener el soporte de las Naciones Unidas, no de una agencia u otra, se percibe como una sello de calidad.

3. Calidad y pertinencia del sistema de Seguimiento y Evaluación

Inicialmente se desarrolló una matriz de resultados y se propuso el uso del SIMON como plataforma para el Monitoreo. EL SIMON es un sistema de monitoreo informatizado desarrollado por PNUD Panamá capaz de acoger aspectos tanto de implementación como financieros, además de fotografías y otro tipo de evidencias, y de modular el nivel de acceso en función del usuario. SIMON pretendía funcionar como plataforma estandarizada para uso tanto de agencias como de contrapartes y para todos los programas conjuntos, lo que además hubiera facilitado centralización y comparación de información de todos los programas conjuntos en el país. En la práctica no se dispusieron recursos humanos suficientes para mantener la base de datos al día, y, según se reportó, la plataforma no era suficientemente robusta, por lo que nunca fue mantenida y eventualmente, pasada la evaluación de medio término del programa, se abandonó por completo.

Dado que la UnE no contaba con recursos para monitoreo, cada agencia monitoreaba sus actividades, por lo que faltó consistencia metodológica dentro del programa. Dada la falta de experticia para el monitoreo dentro de varias de las agencias, y equipos de país pequeños, la rendición de cuentas a veces estuvo basada en informes proporcionados a las agencias por las contrapartes implementadoras, lo que hace difícil valorar la calidad de la información recopilada.

Esta metodología supuso cierto nivel de duplicación entre los esfuerzos de monitoreo de la UnE y las agencias, mientras que en otros casos faltó coordinación con la UnE quedándose por fuera. Esta descentralización de las responsabilidades de monitoreo dificultaron el rol de verificación y control calidad de la UnE, y a la vez dificultó su capacidad de reportar de forma integral.

Por último, la misma matriz sobre la que se basaba el monitoreo carecía de indicadores robustos y SMART²¹ y estaba compuesta por indicadores que monitoreaban el avance de procesos, (por ejemplo número de capacitaciones, número de personas capacitadas o planes elaborados, in detalle sobre el contenido, objetivo o uso de estos planes,) pero no lograban reflejar el avance en relación con los resultados y efectos buscados. Prueba de esto es que durante la vida del programa tuvieron que ser reformulados tres veces.

²¹ SMART por las siglas en ingles (Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Timebound).

La evaluación de medio término recomendó Identificar una metodología de monitoreo que evitara la duplicación y facilitara el uso de la información parte del equipo de gestión, cumpliendo una función como herramienta de gestión y no sólo proporcionando datos para la rendición de cuentas y la utilización de fondos liberados para un oficial de monitoreo. En ese momento el equipo de país y el Secretariado del Fondo coincidían que el sistema de monitoreo era inadecuado, y había iniciado un proceso de contratación de un oficial de monitoreo para realizar un ejercicio de reformulación.

Proceso de Reformulación: Entre las debilidades ya identificadas se estima que faltó la identificación de arreglos específicos para el financiamiento y gestión de un sistema de monitoreo que facilitara el uso de la información recogida como herramienta de gestión del programa. Por esta razón, el 23 de Mayo del 2011 se inició un consultoría de seis meses de duración cuyo objetivo, según documentación disponible y lo reportado durante el proceso, era identificar nuevos indicadores de resultados capaces de evaluar los productos y avances del programa, y a la vez mejorar las prácticas de seguimiento. Este proceso incluyó el análisis de todos los programas conjuntos del Fondo en Panamá, y constituyó la tercera revisión de los indicadores del programa Ventana de Paz.

El proceso fue liderado por la oficina regional del PNUD y gestionado por un consultor de su Red Regional. Durante este proceso se identificaron las principales debilidades de los programas en el área de monitoreo y evaluación mediante un diagnóstico focalizado en dos aspectos de la gestión basada en resultados: 1) valoración de la calidad del marco de resultados, y 2) valoración de la calidad de los mecanismos de seguimiento. En particular el proceso analizó los planes de seguimiento, las prácticas, los métodos y los instrumentos utilizados.

En el caso del PC de Paz las prioridades identificadas fueron²²:

- La valoración del marco de resultados mediante el análisis de los efectos y productos,
- la revisión de los indicadores de resultados y la línea base inicial,
- la formalización del proceso de seguimiento orientado a resultados y hacer el salto de un seguimiento de actividades hacia un seguimiento más integrado (en línea con las recomendaciones de la evaluación de medio término); y
- la promoción de un plan de seguimiento que determine roles y responsabilidades, destacando la importancia de una gerencia comprometida por la utilización del seguimiento como un proceso continuo para la gestión y rendición de cuentas a través de la recolección de evidencia por medio de instrumentos prácticos y sencillos de carácter gerencial, con la participación efectiva de todos los actores.

Y como consecuencia de las prioridades identificadas se señalan los siguientes desafíos²³:

- Necesidad de finalizar la preparación de los planes de seguimiento a nivel municipal y nacional, para lo que es necesaria la participación de los actores locales
- Fortalecimiento de la estructura de gobernanza acorde con la estrategia de intervención del PC mediante la consolidación de equipos locales

²² Informe Final preparado por el Consultor Leonardo Moreira

²³ idem

- Preparación de un informes de seguimiento propios capaces de reflejar las características propias del programa (como perfil de los beneficiarios, caracterización del plan de seguridad ciudadana, observatorio local, iniciativas de prevención), levantados mediante un proceso participativo con una claridad en cuanto a los roles y responsabilidades de los actores institucionales, municipales y locales.

Con el fin de superar estas debilidades se desarrollaron cuatro planes de acción para el último año de ejecución: uno para el trabajo a nivel Nacional, y uno para cada uno de los municipios, adaptados a las necesidades específicas de cada Municipio. Dado que no era viable alterar los efectos, los cambios en aras de una mayor focalización a nivel Municipal fueron reflejados a nivel de actividades. De igual forma, se reportó que el equipo buscó incorporar las lecciones aprendidas en cuanto a limitaciones y retos, focalizándose en las áreas que consideraban darían mayor resultado. Adicionalmente se fortaleció el equipo de gestión de los municipios mediante la contratación de puntos focales con un perfil más adecuado para la gestión y coordinación a más alto nivel, más allá de las necesidades técnicas o de coordinación, con habilidad para mediar y avocar por el programa. Dos de los tres municipios reportaron haber notado un fortalecimiento en la ejecución y mayor pro actividad tras el cambio de personal municipal, aunque no cambios en la metodología o el contenido de trabajo.

El proceso de reformulación dio lugar a un formato interno de seguimiento y la creación de un **Grupo de Seguimiento y Evaluación Interprogramático** compuesto por la oficina de coordinador residente y UNICEF, sin embargo durante la evaluación se informó que este grupo no logró tener continuidad. Se reportó que al menos una agencia no incorporó los cambios de la reformulación a su programación. Por último, dado que no se fortaleció la estructura de monitoreo, se continuó realizando en función de los requisitos internos y disponibilidad de las agencias.

Se concluye que los recursos identificados para monitoreo y seguimiento fueron insuficientes para que pudiera cumplir con el rol de veeduría, control de calidad y como herramienta de gestión para la toma de decisiones. Sin embargo, hubieron importantes avances hacia un sistema de seguimiento más sólido, y un proceso de aprendizaje que se espera beneficiará futuros programas.

4. Calidad y pertinencia del modelo de comunicación

El diseño original incluía múltiples actividades de comunicación y abogacía, sin embargo faltó una estrategia que les diese coherencia, lo cuál a su vez se espera hubiera proporcionado mayor visibilidad al programa y sus logros por medio del efecto multiplicador. Al igual que con el monitoreo, el programa no identificó la necesidad de contar con profesionales de comunicación para una ejecución más efectiva. Junto con estas debilidades se observó la falta de una metodología de **flujos y manejo de información** que permitiera compartir los conocimientos generados por el programa.

Una vez que el Secretariado del Fondo confirmó la necesidad de desarrollar una estrategia de comunicación, el equipo contrató a un especialista para desarrollar una estrategia de incidencia y un plan de comunicación. Durante este proceso se identificaron los objetivos y el público al que estaría dirigido, así como el uso de redes sociales, los posibles instrumentos y fases de implementación. Sin embargo la estrategia desarrollada fue considerada demasiado cara y se abandonó. Esto recalca la importancia de identificar estrategias consecuentes con los recursos, tiempos y realidad del programa.

Durante el proceso de evaluación de medio término (Agosto 2011) el equipo valoró positivamente la posibilidad de desarrollar una estrategia de comunicación liderada con un oficial de comunicación bajo el

liderazgo de la UnE capaz de aunar las distintas voces de las agencias, facilitando la comunicación dado el carácter sensible de la temática cubierta, con potencial para incrementar la visibilidad del programa y esto un mayor apalancamiento de recursos. Incluso se visualizó a la “Ventana de Paz” como una posible plataforma que para darle continuidad a la temática de seguridad ciudadana más allá del programa, y a la cual se podrían incorporar otras agencias, instituciones e iniciativas.

Con este fin en Marzo del 2012 el equipo contrató a un oficial de comunicación. Se partió de la estrategia ya diseñada, adecuándola a los tiempos y recursos disponibles, desde la cual se acordó un plan de acción que fue aprobado por todas las agencias. Inicialmente se propuso crear un fondo conjunto para la financiación de la estrategia de comunicación, pero no fue posible por razones administrativas, evidenciando cómo los propios sistemas administrativos de las agencias pueden funcionar como barreras para lograr trabajo conjunto.

Dentro de la propuesta se optó por metodologías de poco coste y sencillas de mantener, como por ejemplo, la creación de un blog (<http://ventanadepazpanama.blogspot.com>) y de una página de Facebook (<https://www.facebook.com/ventanadepaz?ref=ts&fref=ts>), la segunda más enfocada a los beneficiarios jóvenes. Se acordaron dos tipos de comunicación: 1) comunicación interna entre las agencias sobre los avances y logros por medio de un boletín informativo, en línea con una de las recomendaciones de la evaluación de medio término, y 2) comunicación externa, dirigida a beneficiarios e instituciones. También se acordó una imagen para el programa, y se inició la distribución de boletines electrónicos que incluían los principales avances del programa y un calendario de eventos próximos, y que era compartido con instituciones, ONGs, donantes, etc.

La oficial de comunicación dimitió en Octubre del mismo año, por lo que el impacto de su trabajo es limitado, y la continuidad de la estrategia de comunicación se vio dificultada por la falta de personal de comunicación. En total se realizaron 5 boletines informativos entre Mayo y Octubre del 2012. No se observó actividad significativa en el blog (con entradas sólo en los meses de Mayo y Septiembre del 2012), sin embargo, la página de Facebook cuenta con 148 usuarios, es puesta al día por los mismos beneficiarios y a Febrero del 2013 seguía recibiendo nuevas entradas. Algunos de los beneficiarios jóvenes reportaron hacer uso de ella para ponerse en contacto y mantenerse al día.

Se reportaron avances en la utilización de logos compartidos, pero también resistencia al uso exclusivo del logotipo del Fondo – en línea con las directrices del Fondo- por parte de las agencias que según varios de los entrevistados, priorizan la visibilidad de la agencia sobre la del programa. El logotipo del Fondo también invisibiliza al donante, puesto que no proporciona ningún indicio sobre el origen de los fondos. No queda claro que la política de reemplazar los logos de las agencias, instituciones y donante por el logotipo del fondo haya tenido algún beneficio.

Se observó la falta de una metodología de **flujos y manejo de información**. Si bien los boletines proporcionaban cierto nivel de intercambio, estos empezaron tarde y duraron poco. No se reportaron otras estrategias que permitieran compartir los productos del programa, siendo esta una queja de las instituciones nacionales. Si bien algunos productos no pueden ser compartidos por contener información de carácter sensible, se evidencia una frustración por parte de las contrapartes nacionales por la falta de acceso a procesos y productos del programa. Durante la evaluación se reportó que la UnE utilizó el proceso de Evaluación final para recolectar todos los productos del programa de forma que los más significativos puedan ser compartidos en un CD, con la excepción de material sensible que no sería incluido. Igualmente, se reportó que algunas de las agencias están llevando a cabo procesos de

sistematización de sus productos pero no queda claro que se vayan a compartir a nivel de programa o con la contrapartes.

Se concluye que faltó una estrategia y recursos adecuados para promover la visibilidad del programa, así como su potencial de abogacía y apalancamiento de fondos. Una estrategia coherente hubiera facilitado la centralización de información y un mayor acceso a esta por parte de los ejecutores, contrapartes y beneficiarios.

Resultados, Eficacia

Esta sección busca conocer el grado de eficacia del programa, y su contribución a los objetivos de la ventana temática de Paz y los Objetivos del Milenio.

Principales avances sustantivos y financieros del programa conjunto

El programa inició su ejecución en Septiembre del 2009 de forma lenta y con los retrasos característicos de la primera etapa de ciclo de vida de un programa, donde la focalización reside en la contratación del equipo y acuerdos sobre la metodología de trabajo para hacer operativa de la propuesta. Adicionalmente durante el primer año se dio un cambio de gobierno y la necesidad de crear nuevas alianzas, por estas razones el programa no estuvo en posición de pedir el segundo desembolso al finalizar el primer año (Septiembre 2010), alcanzando el 70% requerido por el Fondo a finales del 2010.

A medio término el programa había logrado comprometer un 33% del presupuesto total y un 50% de los montos transferidos. Este avance significativo esta en línea con la aceleración esperada una vez formalizado el equipo de trabajo, pero un análisis más detallado arrojaba ritmos de ejecución significativamente diferentes entre las agencias, estos respondiendo a diversas causas tales como cambios al interno del equipo de gestión, por ejemplo el caso de UNICEF, o a la necesidad de gestionar presencia en el país, el caso de UNODC²⁴.

A fecha de la evaluación el comportamiento presupuestal según información suministrada por el Programa conjunto era el siguiente:

- Valor desembolsado por el Fondo ODM: US \$4,000,000
- Valor ejecutado a Diciembre del 2012: US \$3,513,871
- Porcentaje total de ejecución a Diciembre del 2012: 88%

Cuadro 3: Avances Financieros del Programa

AGENCIAS	MONTO TOTAL APROBADO PARA EL CONJUNTO DEL PC 2009-2012	TOTAL EJECUTADO AÑO 2009	TOTAL EJECUTADO HASTA DICIEMBRE DEL AÑO 2010	TOTAL EJECUTADO HASTA DICIEMBRE DEL AÑO 2011	TOTAL EJECUTADO HASTA DICIEMBRE DEL AÑO 2012	TOTAL EJECUTADO ACUMULADO A DICIEMBRE 2012	MONTO PENDIENTE DE EJECUTAR POR AGENCIA	% del monto total pendiente de ejecutar por agencia
UNFPA *	382,953.00	-	60,220.06	123,720.60	149,535.34	333,476.00	49,477.00	12.92%
UNICEF*	514,385.00	-	110,554.92	162,322.05	199,372.95	472,249.92	42,135.08	8.19%
UNODC	514,385.00	-	64,729.78	319,622.08	106,700.00	491,051.86	23,333.14	4.54%
UNESCO	586,039.00		132,267.70	269,766.77	176,695.60	578,730.07	7,308.93	1.25%
PNUD	2,002,238.00	10,952.00	371,593.00	643,939.00	611,879.46	1,638,363.46	363,874.54	18.17%
TOTAL	4,000,000.00	10,952.00	769,200.66	1,885,912.07	1,244,183.35	3,513,871.31	486,128.69	12.15%
% del total	100%	0.3%	19%	47%	31%	87.8%	12%	

Fuente: Unidad Ejecutora

* Montos reportados por las agencias

²⁴ UNODC era agencia no residente durante el primer año de ejecución del programa

Si se incluyen los montos reportados a la evaluación como estimados para el 2013, el Programa conjunto lograría una ejecución/compromiso del 96% de los fondos a finales de Marzo del 2013. (ver Cuadro 4).

Como resultado de la reformulación y de una mayor focalización en los municipios el presupuesto para el 2012 destina un 35% del total para el nivel Nacional y un 34% dividido entre los tres municipios (10% para San Miguelito, 11% para la Chorrera y 14% para Arraiján), sin embargo, dado que no se manejan cifras por municipios para los primeros dos años, no es posible realizar un análisis comparativo.

Cuadro 4: Avances financieros, incluidos montos reportados como ejecutado o comprometidos para el 2013

AGENCIAS	MONTO TOTAL APROBADO PARA EL CONJUNTO DEL PC 2009-2012	TOTAL EJECUTADO/COMPROMETIDO ESTIMADO MARZO 2013	MONTO PENDIENTE DE EJECUTAR POR AGENCIA	% del monto total pendiente de ejecutar por agencia
UNFPA	382,953.00	345,050.13	37,902.87	9.90%
UNICEF*	514,385.00	512,109.92	2,275.08	0.44%
UNODC	514,385.00	491,051.86	23,333.14	4.54%
UNESCO*	586,039.00	586,039.00	-	0.00%
PNUD	2,002,238.00	1,919,090.46	83,147.54	4.15%
TOTAL	4,000,000.00	3,853,341.37	146,658.63	3.67%
% del total	100%	96%	4%	

Fuente Unidad Ejecutora

* Montos reportados por las agencias

Principales logros del programa

Esta sección busca identificar los principales logros del programa, detallando algunos más significativos. Durante el proceso de evaluación se observaron avances importantes en las tres áreas de trabajo. Dadas las debilidades de las herramientas y sistema de monitoreo descritas, en especial la falta de metas cuantificables, es difícil medir el nivel de avances en función de los resultados inicialmente propuestos. Dado los tiempos del ejercicio no fue posible triangular toda la información reportada. Adicionalmente, se observó que la información sobre resultados, logros y avances disponible era por lo general vaga y poco detallada, lo que hizo difícil su triangulación. Se considera una lección aprendida la necesidad de elaborar un sistema de rendición de cuentas capaz de reflejar los logros con suficiente contenido y contexto como para ser utilizados por personas ajenas al programa.

Se destaca como clave para los logros obtenidos una metodología de trabajo participativa donde las contrapartes nacionales juegan un rol activo en la definición de los productos. Algunas contrapartes

recalaron como parte de los beneficios el aprendizaje de una metodología de trabajo “una forma de trabajo) con procedimientos de comunicación y aprobación de productos”

También se destaca el valor del Fondo cuyos recursos permitieron trabajar la temática de prevención en un país de renta media con niveles moderados de conflictividad, pero situado en una región con crecientes niveles de violencia, en línea con las discusiones de la Estrategia de Seguridad en Centroamérica (ESCA-SICA).

Se destacan los siguientes logros:

1) ***Observatorio de Seguridad Ciudadana:*** Se identifica como uno de los grandes logros del programa la instalación del Observatorio de Seguridad Ciudadana (El Observatorio) en alianza con la Cámara de comercio, Industrias y agricultura de Panamá (CCIAP). El Observatorio esta plenamente integrado dentro de la estructura de la Cámara de comercio, cuenta con el soporte de importantes personalidades del país mediante el Consejo Nacional el apoyo técnico de la Cámara de Comercio de Bogotá.

El Observatorio fue creado para actuar como una herramienta de veeduría de la sociedad civil con potencial de influenciar las políticas públicas, en línea con el enfoque de derechos, y ha prestado apoyo técnico a los Observatorios de las tres Municipalidades, promoviendo consistencia metodológica, asegurando el enfoque de género y de derechos, y buscando potenciar esta misma coherencia conceptual y la inclusión de los principios de derechos por medio de apoyo a la SIECS en la creación de un Observatorio nacional apoyado por múltiples observatorios municipales.

Como parte del fortalecimiento del Observatorio se fortalecieron las capacidades nacionales en la desagregación y el análisis de datos sobre indicadores de violencia y justicia penal de adolescentes y por grupos etarios, (tanto a nivel nacional como en los observatorios municipales).

Algunos de los entrevistados consideraban que el Observatorio había ayudado a promover una cultura de mayor transparencia de información, dando lugar a más ruedas prensa por parte del estado, y sobre la que se está construyendo el Observatorio Nacional. Las contrapartes nacionales reportaron estar utilizando los observatorios locales del Programa como modelo de referencia. El equipo ha realizado un ejercicio de análisis de sostenibilidad, y durante la evaluación se informó que tanto el observatorio como el personal encargado de el, hasta ahora financiado por el programa, han sido incorporados dentro de la estructura y presupuesto de la CCIAP. Sin embargo será necesario buscar financiación para futuras publicaciones de investigación no obstante, la Cámara de Comercio cuenta con una revista donde ya se ha ido incluyendo, financiado por la misma Cámara, información sobre seguridad ciudadana y prevención de la violencia.

Se concluye que el Observatorio se ha establecido como una fuente capaz de proporcionar información confiable y neutral, así como para la promoción de diálogo para influenciar la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. A su vez sirve como modelo para el Observatorio Nacional. Mediante este producto el Programa Conjunto ha promovido consistencia metodológica y homologación de algunos conceptos con enfoque de derechos, perspectiva de género y etaria. El Observatorio se ve como un producto con un alto índice de apropiación y una clara estrategia de sostenibilidad.

2) ***Seminarios temáticos:*** Adicionalmente, el Observatorio promovió espacios de intercambio y

diálogo por medio de Seminarios temáticos o “Desayunos” altamente valorados por los participantes de la evaluación, especialmente a nivel Municipal por la oportunidad que les presta de participar del diálogo a nivel nacional en un país con alto nivel de centralización. El Programa Conjunto invitaba a personal de distintas instancias para cubrir algún tema. Esto se llevaba a cabo fuera del horario laboral, por lo que era compatible con las responsabilidades laborales (aunque más difícil para aquellos basados en los municipios por la lejanía). Los desayunos se perciben como foros de diálogo interinstitucional con enfoque integral y potencial de impacto en políticas públicas. Se trata de un elemento sencillo con potencial para darle continuidad a los avances del programa, especialmente para darle continuidad a los procesos de capacitación institucional, y donde se podría incluir a los participantes de los Diplomados.

3) **Sistema judicial:** El programa Conjunto promovió el Fortalecimiento de capacidades del Sistema judicial, del sector justicia y de las instituciones de protección de la niñez y la adolescencia mediante formación, la producción de conocimiento en forma de estudios e investigaciones, así como el diseño de herramientas como por ejemplo índices, manuales, diagnósticos y guías en las áreas como justicia penal de adolescentes; aplicación de estándares internacionales de protección de los derechos de NNA; violencia doméstica; acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes.

Entre los estudios y manuales realizados se destacan el “Diagnostico sobre las brechas en el acceso a la justicia de niños/as y adolescentes”, los lineamientos para el cumplimiento de los derechos de la adolescencia en la implementación del sistema penal acusatorio y el manual de aplicación de convenios internacionales en materia de protección de los derechos de la niñez y adolescencia.

Algunas de las principales actividades en éste área del programa fueron:

- Diseño de un sistema de indicadores de justicia penal adolescente, junto con la promoción de un mejor manejo e interpretación de datos vinculada con la jurisdicción penal de adolescentes;
- Talleres realizados en los cuatro distritos judiciales para el enfoque de género al sistema penal acusatorio;
- Trabajo con la Secretaría de la Niñez, adolescencia y Familia (SENNIAF) mediante el desarrollo de un protocolo de implementación de normas de cuidado (o Código de Albergues) como mecanismo de prevención de violencia en población vulnerable;
- Realización de sinergias para el abordaje del Registro nacional de armas a nivel nacional ;
- Creación de un sistema de monitoreo y evaluación para la Escuela Judicial;
- Creación de un manual para registro de datos sobre justicia para adolescentes.

4) Principales avances del programa en **temas de género:** Se observó que la mayoría de las actividades incluyen una clara perspectiva de género, ya sea por medio de desglose de datos o inclusión de indicadores específicos, como por ejemplo, todo el trabajo realizado con la policía en el área de violencia doméstica. A continuación se destacan algunos de los principales logros en el área de género:

- Realización de un diagnóstico con enfoque de género, sobre la eficacia del sistema normativo y administrativo de los Centro de Cumplimiento y Custodia de Menores aplicado para menores infractores, así como de los programas de rehabilitación y reinserción social;
- Diagnóstico sobre el marco normativo penal respecto a la eliminación de la violencia contra las mujeres;
- Análisis de sentencias relacionadas con violencia domestica para la identificación buenas prácticas judiciales para la mejora en la atención a la mujer afectada por violencia doméstica, así

- como la aplicación e incorporación de normas internacionales en las resoluciones judiciales;
- Manual de atención en casos de violencia doméstica a nivel local construidos con metodología participativa;
- Capacitación en cuatro de las nueve provincias de los operadores de justicia en los casos de violencia contra las mujeres utilizando los documentos generados por el programa

5) **Trabajo con el Centro de Cumplimiento y Custodia de Menores:** El programa propuso un modelo de Justicia Restaurativa que busca reintegrar al adolescente infractor en la sociedad, a la vez que la reparación de daños, la comprensión de la dinámica criminal, sus causas y consecuencias dentro de un enfoque de derechos humanos y en línea con las normas internacionales y los compromisos adquiridos por el Gobierno de Panamá. Algunas de las principales actividades en éste área del programa fueron:

- Homologación y agilización de los procesos administrativos de los Centro de Cumplimiento y Custodia de Menores;
- Establecimiento de programas educativos, formativos y terapéuticos para y con adolescentes privados de libertad (por ejemplo grafiti y carboncillo);
- Elaboración de un programa de seguimiento de jóvenes liberados;
- Prevención de la violencia vinculada a pandillas dentro de los centros de custodia y cumplimiento mediante la creación del “Diagnóstico de la situación de Pandillas en el centro de custodia de adolescentes Arco Iris”, el “Mapa de acceso”, y el “protocolo de intervención con pandillas” con el fin de prevenir la violencia y de facilitar acceso a los programas de educación, rehabilitación y reinserción social;
- Inclusión de jóvenes bajo investigación en el sistema de justicia restaurativa y programas/alianzas para el empoderamiento y reinserción de jóvenes post-liberados como trabajo de prevención de violencia;
- Jornadas de Prevención y sensibilización sobre ITS, VIH Sida dirigido a poblaciones adolescentes dentro de los Centros de Cumplimiento y Custodia, así como los técnicos, administrativos y custodios;
- Análisis del modelo de Justicia Restaurativa y diseño de potenciales medidas alternativas a la privación de libertad en la población adolescente;
- Creación del “Informe sobre personas menores de edad privadas de libertad”

6) **Creación de Diplomados:**

- Se realizaron dos **Diplomados de Gestión de Políticas Públicas** en la ciudad de Panamá, y tres a nivel municipal, uno gestionado y financiado por el ICRUP como parte de los compromisos adquiridos con el programa, los otros gestionados directamente por el programa y en alianza con centros Regionales Universitarios, adaptando el contenido a las características de la localidad. Se destaca la metodología, según la cual se acuerda desde el inicio que el programa gestionará y financiará los dos primeros diplomados, y a la vez se obtiene un compromiso por parte del ICRUP de financiar un tercero fuera de la capital.

Durante el proceso de evaluación la consultora se pudo entrevistar con varios de los beneficiarios de estos diplomados, así como con profesores y administradores. Todos reportaron importantes beneficios, y la aplicación de los conocimientos adquiridos. Se observó gran nivel de apropiación de los conceptos de seguridad ciudadana propuestos por el programa, así como su aplicación a las actividades de los participantes, ya sea dentro del PROSI, la policía o en trabajo comunitario. Igualmente se observó en diversas ocasiones un mayor nivel responsabilidad ciudadana “ves que

no es sólo la policía, sino que la seguridad es cosa de todos”. Se considera como uno de los aciertos de esta actividad la inclusión de grupos tan diversos, ya que permitió visibilizar los distintos roles que juega o pueden jugar en la prevención, y cómo la inseguridad afecta a cada grupo.

Las Universidades vinculadas a los procesos demostraron diverso nivel de apropiación e intención de darle continuidad a la actividad, por ejemplo, mientras que el ICRUP cuestionaba la posibilidad de darle continuidad sin un apoyo económico externo dado el alto coste para los participantes, la universidad de la Chorrera manifestó tener confianza de que existía suficiente demanda. Cabe destacar también que aunque no se continuó el diplomado como tal, los profesores pueden utilizar los módulos y aplicar los conocimientos adquiridos en otras áreas. Se observó también el gran potencial de los diplomados como fuentes para promover redes comunitarias donde se le da continuidad a la discusión común. Esto fue sugerido por varios de los entrevistados, y durante la reunión en la Universidad de la Chorrera se acordó reunirse una vez al mes, bajo el auspicio de la universidad, para darle continuidad a las discusiones sobre seguridad ciudadana, con un modelo similar al de los desayunos temáticos. Esto es un ejemplo de metodología sencilla y barata que, promovida por el programa y las agencias, podría darle cierta continuidad y ayudar a afianzar este logro.

- El programa diseñó y realizó el primer **Diplomado de periodismo y seguridad ciudadana** de la región, con apoyo de la Universidad Nacional de Panamá y sus centros Regionales, y en alianza con el Consejo Nacional de Periodismo. El objetivo de este diplomado era educar sobre la importancia del manejo de información de seguridad. Varios de los entrevistados recalcaron la importancia de este Diplomado como herramienta para un manejo correcto de la información donde no se re victimice a al víctima y en el manejo de la percepción de seguridad. Se reportó gran interés por parte de la universidad en darle continuidad, por lo que se ve como un producto piloto con gran potencial de ser replicado, y que podría ser usado por las agencias para su replicación en otros países de la región.

Policía nacional: El programa realizó un trabajo extenso con el cuerpo de policía mediante un diagnóstico inicial de la situación de género dentro de la institución, y el desarrollo de una estrategia de intervención basado en los hallazgos arrojados por el diagnóstico. Adicionalmente, personal del nivel nacional formó parte de las capacitaciones que encabezaba el órgano judicial como parte del proceso de fortalecimiento de la institución, y hubo participación, tanto a nivel nacional como municipal, de los diplomados y de los Comités de seguridad ciudadana. Si bien se reportó un impacto positivo de esta participación, sería necesaria replicación a mayor escala para obtener masa crítica. En este sentido, el programa elaboró Módulos y protocolos para VIH/ SIDA, ITS, salud sexual reproductiva y de Violencia Doméstica.

Como resultado de este trabajo se pudieron observar algunos cambios en la estructura de la Policía Nacional, como por ejemplo, la creación de la Dirección de Bienestar familiar y desarrollo humano y la inclusión de violencia doméstica y derechos humanos en la malla curricular de las academias de formación.

Dado que la Policía Nacional juega un rol clave dentro de la estrategia de prevención del Gobierno, se trata de un aliado clave y un logro significativo del programa. Adicionalmente, se trata de una instancia con bajo nivel de rotación, por lo que los avances tendrán mayor sostenibilidad. Se recomienda dar

continuidad en la medida de lo posible al trabajo de capacitación de la policía tanto a nivel nacional como municipal.

7) **Trabajo con jóvenes:** El programa identificó el trabajo con y para jóvenes como grupo prioritario afectado tanto como víctima y victimario, pero también por el nivel de prejuicio del que son víctimas. Si bien muchas de las actividades destacadas en los otros apartados tienen como beneficiarios a los jóvenes, en este apartado se identifican algunas de las principales actividades del programa realizadas directamente con jóvenes.

- Promoción de estrategias de prevención de violencia y promoción de cultura de paz por medio de **capacitaciones en temas de comunicación y cultura** como grafitis, fotografía, TICS, teatro, producción radiofónica, danza, etc. acompañados de capacitación sobre construcción de paz y prevención de conflicto;
- Fortalecimiento de las capacidades de **los monitores comunitarios voluntarios**;
- Talleres para promover una cultura emprendedora, bajo el concepto de desempleo como fuente de riesgo para la juventud. Se reportó la financiación de 15 proyectos juveniles mediante el concurso **“Haz Realidad tu Negocio”**;
- Pilotaje de cursos de formación de formadores para docentes en cuidado y reconciliación, así como la impresión de 600 **guías sobre Prevención de Violencia contra la Mujer**. Se reportó que el Ministerio de Educación planea darle continuidad una vez finalizado el programa.
- Fortalecimiento y creación de **redes juveniles**, así como la promoción de la participación de la Red de Jóvenes Afro descendiente y su participación en los Comités Municipales de Seguridad Ciudadana, mediante capacitación en temas como prevención de violencia en el noviazgo, SSRR, ITS/VIH Sida, diseño de propuestas para obtener fondos de donantes. Se destacan los avances observados con respecto a las redes de jóvenes. Durante la evaluación se pudo observar gran nivel de compromiso y apropiación por parte de los jóvenes que participaron de estas iniciativas, además de capacitaciones, como por ejemplo de preparación de propuestas para obtener fondos, que facilitarán la sostenibilidad y futuras acciones de estas redes.
- Fortalecimiento de las **capacidades institucionales** para la protección de la niñez y adolescencia, tanto en el sector justicia como administrativo, mediante la adecuación de la normativa nacional a los estándares internacionales y la creación del **“Protocolo para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá”** proporcionó una estandarización de normas de cuidado de los niños acogidos en albergues

8) **Fortalecimiento sociedad civil y creación de alianzas estratégicas** Se destaca como otro gran logro la promoción de alianzas estratégicas con instituciones de la sociedad civil como por ejemplo las universidades, la Cámara de Comercio y el Consejo Nacional de Periodismo, así como la inclusión directa de sociedad civil y ONGs, tanto a nivel nacional como municipal, y su empoderamiento para la toma de acciones, promoción de responsabilidad ciudadana y ejercicio de su rol de veeduría y monitoreo de las acciones del estado. Entre estas actividades se destaca:

- El **fortalecimiento de la Universidad de Panamá**, del Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá ICRUP, la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Panamá y los centros universitarios Municipales mediante el trabajo para los diplomados y su inclusión en los Comités Municipales de Seguridad Ciudadana;
- Trabajo con la **Cámara de Comercio** para promover DDHH y veeduría de las políticas de seguridad ciudadana (ver apartado anterior);

- Empoderamiento de la sociedad civil por medio de trabajo con las redes de jóvenes, Comités Municipales y **redes de locales contra la violencia doméstica**, por medio de Capacitación de lideresas y personal encargado de atender a víctimas comunitarias para la detección y canalización de casos de violencia doméstica;
- Creación de alianzas con **Senacyt, USAID y los municipios** para los “Centros de Acceso a las Tecnologías e Infoplazas” (ver siguiente apartado para mayor detalle);
- Fortalecimiento de **CONAMUIP** (Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas en panamá) mediante capacitación sobre derechos humanos, violencia de género, ITS/ VIH sida y SSRR (salud sexual y reproductiva) y fortalecimiento de la misma estructura de la ONG, fortaleciendo la coordinación con los coordinadores comarcales y ayudando a visibilizar su trabajo;
- Apoyo a la ONG **Fundagenero**, apoyando la labor de la sociedad civil en el monitoreo de órgano judicial y la perspectiva de género en las sentencias, el estudio de las medidas de protección, y cómo incorporar la perspectiva de género en el sistema penal acusatorio, entre otros;
- Apoyo a la Red Únete que promueve la **campaña del Secretario General** de las Naciones Unidas “UNETE” en Panamá mediante reuniones mensuales y el Foro Calles Y Casa Seguras, además de un estudio y abogacía para la tipificación del femicidio.

Principales logros a nivel Municipal

A nivel municipal se observaron importantes avances con gran potencial de impacto, sin embargo, debido a los retrasos en implementación y los cambios de personal, varias de las actividades a nivel Municipal se iniciaron a mediados del 2012, por lo que a fecha de la evaluación se encontraban aún en etapas incipientes y poco consolidados. Las principales actividades y resultados a nivel municipal incluyen:

- 1) **Fortalecimiento de las alcaldías** en las tres comunidades piloto por medio de acompañamiento técnico continuado, participación de los diplomados y de las **Visitas guiadas** a Honduras, El Salvador y Guatemala para compartir ejemplos de acciones que pueden tomar los alcaldes para prevenir violencia en sus áreas. Los alcaldes destacaron estas experiencias como útiles, y al menos uno estaba en proceso de replicar una de las experiencias observadas durante la vistas. De igual forma, la propuesta de reubicar uno de los observatorios locales dentro de la Universidad provenía de las experiencias observadas durante estas visitas.

Fortalecimiento de centros universitarios por medio del proceso de creación y ejecución de los Diplomados donde se dio acompañamiento técnico para el desarrollo de los módulos a la vez que asegurando la inclusión de la perspectiva integral de derechos con enfoque de género.

- 2) Establecimiento de tres **centros de Acceso a las Tecnologías e Infoplazas** como espacios abiertos para el uso de la comunidad, tanto las autoridades como la niñez, juventud y adultos. Estas instancias promueven capacitación de jóvenes y prevención de violencia mediante la creación de alternativas a las actividades delictivas. Se destacan los acuerdos adquiridos con Senacyt, USAID y los municipios para asegurar la apropiación y sostenibilidad de esta propuesta
- 3) Fortalecimiento o creación de los **Comités Municipales de Seguridad Ciudadana** con participación de la sociedad civil, instituciones del gobierno y el sector académico, los cuales tienen gran potencial de impacto a nivel municipal. Faltó trabajo de sensibilización para que los miembros comprendieran su rol como demandantes de las necesidades del Municipio. No había claridad por parte de muchos de los entrevistados de cuál era o debía ser el rol del comité. A fecha de la evaluación estos grupos no estaban suficientemente consolidados, necesitarán de

apoyo más allá del fin del programa para su sostenibilidad. Al menos uno de los comités reportó haber sido contactado para darle continuidad a su trabajo por medio de financiación Europea (Eurosocial).

- 4) Durante la evaluación los **planes locales de seguridad ciudadana** estaban detenidos por dificultades con la consultoría que había sido contratada para apoyar su realización. No es claro si se finalizarán con el programa, pero aún de finalizarse el documento, no se observaron las condiciones para asegurar su continuidad. Nuevamente se observó falta de claridad por parte del comité sobre cuál es la función del plan y cómo se le daría continuidad, con muchos asumiendo que era una especie de “lista de la compra” a la cual la Ventana daría financiación. Será necesario clarificar el objetivo y función de los planes y comités, empoderarlos con conocimientos de cómo darles continuidad para evitar la pérdida de estos dos esfuerzos.
- 5) Fortalecimiento, o creación en el caso de Arraiján, **de observatorios locales**. A Fecha de la evaluación sólo el Observatorio de Arraiján estaba en funcionamiento y produciendo datos, por lo que se considera poco probable lograr sostenibilidad en los otros dos municipios sin acompañamiento.
- 6) Construcción de **indicadores municipales para la justicia** penal de adolescentes y para evidenciar prejuicios contra los jóvenes.
- 7) Se realizaron talleres de masculinidad en el Distrito de la Chorrera.

Algunas Buenas practicas identificadas:

- Promoción de alianzas estratégicas como estrategia metodológica. Además de los socios tradicionales se inicio trabajo con socios no tradicionales;
- Trabajo a nivel municipal, empoderamiento y visibilidad del nivel municipal en un país con alto nivel de centralización;
- Estrategia de empoderamiento de sociedad civil;
- Metodología inclusiva donde la contraparte dirige el proceso;
- Acuerdos con el ICRUP para los diplomados identifican un compromiso claro y con una financiación clara por parte de la contraparte desde el inicio.
- Uso del sector privado para la sostenibilidad de los productos, por ejemplo en el caso de los Centros de Acceso a las Tecnologías e Infoplazas o el Observatorio.

Apropiación y sostenibilidad

Esta sección busca conocer el nivel de apropiación del programa por parte de las contrapartes y socios nacionales, y a la vez valorar la probabilidad de continuidad de los logros del programa.

Un factor clave para la sostenibilidad es el nivel de **apropiación**, y en este sentido, si se miran los productos dentro del programa por separado, se observan niveles muy variados de apropiación, y por tanto la probabilidad de sostenibilidad también varía significativamente de producto a producto. Mientras que algunos productos se espera podrán continuar por si solos, como por ejemplo el Observatorio o la capacitación de Educadores por el Ministerio de Educación, gracias a una fuerte nivel de apropiación. Otros respondieron a necesidades internas de las instituciones y permanecerán como herramientas de trabajo, como por ejemplo, los manuales, protocolos y los conocimientos adquiridos

mediante las capacitaciones. Sin embargo, existe un tercer grupo de procesos que no han logrado consolidarse y continúan siendo percibidos por las contrapartes nacionales como actividades de las agencias, y son estos los que tiene un mayor nivel de riesgo, por ejemplo, los observatorios locales o los procesos vinculados con los planes municipales.

Varios de los entrevistados reportaron como los principales factores que debilitaron la apropiación del Programa Conjunto fueron (i) los cambios estructurales y estratégicos resultantes del cambio de gobierno y (ii) la rotación de personal, tanto en las agencias de las NNUU como en las instituciones nacionales.

La sostenibilidad, si se mira al programa conjunto como una unidad, fue identificada como el principal reto durante la evaluación de medio término, y a fecha de la evaluación final continuaba suponiendo un reto. Durante el proceso de evaluación no se observó la existencia de una estrategia de salida para el programa, sin embargo, tanto las agencias como las instituciones manifestaron interés en darle continuidad a algunos elementos, aunque en muchos casos aún no se habían identificado los recursos necesarios.

El programa Conjunto identificó una serie de contrapartes como su socios en la implementación, estas eran a nivel técnico el PROSI y a nivel político el MEF. A nivel político, y dado que el CDN no se llegó a consolidar, hubo limitada participación. A nivel técnico y con el PROSI se dieron una serie de cambios que debilitaron esta relación, entre ellos, la salida de la UnE de las oficinas del PROSI que según se reportó creó distanciamiento, y los cambios en la estructura del Ministerio de Justicia. Adicionalmente, y a un nivel más práctico, se reportó que no había coincidencia geográfica, y que las prioridades o metodologías eran distintas, por lo que en la práctica hubo una muy limitada participación del PROSI en el programa, y esta se fue debilitando con el paso del tiempo. Como consecuencia no hubo una contraparte líder que jugará el rol centralizador del esfuerzo nacional y que pudiera facilitar el proceso de salida, sino que se ha trabajado de forma bilateral entre las agencias y la institución responsable de cada producto, lo que a su vez supone que los arreglos de sostenibilidad necesariamente tendrán que ser también bilaterales.

Los logros del programa que las agencias manifestaron darán continuidad de forma bilateral una vez finalizado el programa incluyen:²⁵

- **UNESCO** continuará potenciando los Centros de Acceso a las Tecnologías e Infoplazas mediante programas sobre emprendimientos juveniles; comunicación audiovisual; formación de formadores; talleres de arte y recreación; cursos y charlas sobre DDHH, prevención de violencia y género, entre otros. Igualmente prestará apoyo técnico al MEDUCA para darle continuidad a la formación de formadores a lo largo del 2013;
- **UNICEF** manifestó que continuará fortaleciendo los sistemas de información y estadísticos sobre niños vinculados con crimen, la justicia, policía y mediante trabajo con la SIEC. De igual forma manifestaron que se continuará financiando el trabajo con pandillas en conjunto con el PROSI y la SENNIAF, entre otras iniciativas vinculadas con la prevención de violencia;
- **UNFPA** manifestó tener personal y recursos para continuar el trabajo con las redes locales contra la violencia doméstica y las redes juveniles, y prestará apoyo técnico al trabajo con la **Policía Nacional** con recursos de la policía;

²⁵ según reportaron las mismas agencias

- **UNODC** reportó tener un proyecto de registro de armas que dará continuidad a los avances en esta área del Programa;
- **UNODC y PNUD** reportaron haber levantado un proyecto “La implementación de estrategias interinstitucionales para la prevención de violencia en Panamá” que será presentado a la Comisión Europea y que funcionaría como una segunda fase para darle continuidad a las actividades del programa

Se destacan los siguientes **factores de contexto** por su impacto en la probabilidad de sostenibilidad de los logros del programa:

- **Elecciones nacionales en el 2014**, por lo que comienzan a haber cambios de personal en las instituciones del país, además de una mayor focalización en el proceso mismo.
- Junto con el PC **finalizan varias iniciativas similares** como son el Programa Conjunto VAW y la iniciativa de USAID Alcance Positivo. Sin embargo, también se ha confirmado un año de extensión del PROSI, y varios de los entrevistados consideraban que estaba en proceso de proporcionársele un estatus más estable dentro de la estructura de gobierno. Al mismo tiempo se está dando inicio EUROSOCIAL, un fondo de la Unión Europea para la prevención de la violencia enfocado en jóvenes con interés de darle apoyo a los Observatorios municipales, y que presenta una oportunidad para algunos procesos del programa, en especial a nivel Municipal.
- Un aspecto importante en relación con la sostenibilidad es el nivel de **alineación** entre el programa conjunto y el MANUD. Los puntos focales del programa participaron en la definición del eje de seguridad del MANUD por lo que se puede asumir que las agencias del sistema continuarán priorizando al menos algunas de las actividades.
- **Factores económicos-financieros:** Como país de desarrollo medio, las oficinas del Sistema de Naciones Unidas han sufrido una reducción continua de los recursos desde el inicio del programa que se espera continuará, y será profundizada como consecuencia de la crisis económica en donantes tradicionales, como por ejemplo España. Por lo general las agencias comentaron que aun que se vea reducido el monto destinado a estas actividades, continúa siendo una prioridad programática, por lo que el propósito expresado es el de darle continuidad a la temática.

El programa utilizó una serie de estrategias que fortalecen la probabilidad de sostenibilidad, entre estas se destacan:

- Estrategia de inclusión del **sector privado** y promoción del concepto de responsabilidad socio empresarial, como elemento innovador que fortalece la sostenibilidad y apropiación.
- Estrategia de empoderamiento de la **sociedad civil** y promoción del concepto de responsabilidad ciudadana. La estrategia de empoderamiento de la sociedad civil es sostenible, pero se verá muy fortalecida por medio de cierto nivel de acompañamiento más allá del cierre del programa.

- Una **metodología de trabajo eminentemente participativa** mediante **alianzas estratégicas** que promueven apropiación y empoderamiento, donde las contrapartes nacionales -tanto instituciones como sociedad civil y sector privado- juegan un rol activo en la definición de los productos

Conclusiones

1. El programa ha logrado posicionar una concepción de seguridad ciudadana con enfoque de género y derechos en puntos claves dentro de la sociedad Panameña, incluidas las principales instituciones dentro de la estrategia de seguridad del estado, como el PROSI y la Policía, a la vez que ha fortalecido y empoderado la sociedad civil, centros de docencia y el sector privado.
2. La evaluación permitió concluir que la propuesta fue y continúa siendo pertinente, y que logró fortaleciendo un enfoque de prevención con una mirada integral, enfatizando la transversalización de género y el enfoque de derechos humanos.
3. Entre las principales fortalezas de diseño se destacan una propuesta metodológica con claro enfoque de derechos, transversalidad de la perspectiva de género, y de empoderamiento de las contrapartes nacionales. Sin embargo, faltó claridad en cuanto a la estrategia de trabajo conjunto, y una definición clara de la teoría de cambio. Esto llevó a una implementación principalmente de carácter bilateral, dispersión de los recursos en multiplicidad de actividades y procesos sin una clara coherencia interna.
4. Faltó acuerdo en cuanto a los mecanismos para el trabajo conjunto, lo que derivó en una gestión del programa más de carácter técnico que estratégico y la falta de mecanismos de veeduría o coordinación. Como consecuencia se pierde el potencial de visibilizar sinergias y ahorros, se hace imposible valorar el uso eficiente de los recursos, y se reducen los beneficios provenientes del trabajo en conjunto.
5. En la práctica el Programa ha contado con planificado, seguimiento de la planificación y rendición de cuentas centralizada por medio de la Unidad de Ejecución, basado en los sistemas de cada una de las agencias sin una coherencia metodológica. En un programa cuyos productos y actividades se enfocaban a promover sistemas de monitoreo para informar la toma de decisión, faltó un sistema interno que cumpliera esta función.
6. Faltó un análisis del contexto y cómo este impactaría la ejecución, en particular, se considera que se sobreestimaron las capacidades existentes tanto dentro de las agencias como de las contrapartes para ejecutar el programa, y en el caso de la UnE se subestimaron las necesidades para llevar a cabo funciones de gestión como administración, comunicación y monitoreo.
7. El programa dejó importantes aprendizajes tanto a nivel técnico como en cuanto a programación conjunta, sin embargo, dada su corta duración y relativa dispersión en multiplicidad de actividades, se presenta más como una experiencia piloto exitosa que necesitaría ser replicada a mayor escala para lograr masa crítica.

8. El programa también planteó propuestas innovadoras que resultaron exitosas como por ejemplo el Diplomado de Periodismo y Violencia; la propuesta de adaptar los diplomados a la realidad municipal; los centros de acceso a las tecnologías infoplazas como una propuesta que no existía con sostenibilidad que no ni del SNU ni de las autoridades locales; el trabajo en los temas de género en la Policía que logro hacer cambios en la estructura institucional institucionales; y el uso de sector privado como alianza estratégica.
9. La dispersión supone que algunos de los procesos iniciados aún se encuentran frágiles y necesitarán de apoyo más allá del programa para lograr sostenibilidad. Sin embargo, el programa ha logrado en un tiempo relativamente corto algunos productos sostenibles con potencial de impacto a nivel de políticas públicas y legislativo.
10. A pesar de los retos derivados del proceso de aprendizaje en programación conjunta, los beneficiarios y contrapartes reportaron beneficios cómo un mayor conocimiento por parte del gobierno y de las mismas agencias de las actividades mutuas en el área de seguridad ciudadana; acceso a la experticia de diversas agencias por medio de la UnE; mayor claridad del funcionamiento y los roles de las agencias del SNU; creación de nuevas alianzas; acceso a recursos de otras agencias y de las oficinas de la ONU en Panamá con cobertura regional; así como una mejor calidad de los productos/ resultados que se beneficiaron de la experticia múltiple.
11. Se destaca el valor del Fondo cuyos recursos permitieron trabajar la temática de prevención en un país de renta media con niveles moderados de conflictividad, pero situado en una región con crecientes niveles de violencia, en línea con las discusiones de la Estrategia de Seguridad en Centroamérica (ESCA-SICA).

Lecciones Aprendidas

Esta sección busca reflexionar sobre las lecciones que han surgido del proceso de aprendizaje para su uso en futura programación.

1. La fase de diseño es clave ya que establece las bases y parámetros para el resto del programa, se necesita:
 - a. establecer claridad sobre una metodología de trabajo conjunto y garantizar un compromiso con los objetivos del programa y la metodología de trabajo, posiblemente incluyéndolos (p.e. participación de las reuniones o monitoreo) en los PERs;
 - b. Asegurar que los objetivos están claramente definidos, y la inclusión de metas cuantificables. Ambos necesitan ser coherentes con los tiempos y recursos disponibles;
 - c. incluir tiempo y recursos para hacer operativa la propuesta: identificar los recursos humanos adecuados y razonables (por ejemplo, no se debe esperar que un oficial de género ejerza además como oficial de monitoreo y de comunicación); asegurar un análisis de contexto e impacto de este sobre las actividades y de riesgos, así como la creación de herramientas de trabajo adecuadas (marco de resultados, estrategia de comunicación, etc. ...);
 - d. identificar mecanismos de monitoreo y control de calidad que incluyan los sistemas financieros capaces de informar la toma de decisiones y la gestión eficiente del programa;

- e. incluir una estrategia de sostenibilidad y compromisos específicos de las contrapartes que darán continuidad a los logros;
2. Los objetivos y las estrategias del programa deben adecuarse a los tiempo y recursos disponibles para asegurar tiempo suficiente y consolidación de los procesos.
3. Parte del proceso de hacer operativa la propuesta incluye desarrollar una idea común sobre qué implica el trabajo conjunto: identificar el valor añadido esperado y cómo se manejaran costes añadidos.
4. Los sistemas administrativos de las Naciones Unidas no están preparados para el programación conjunta, por lo que es necesario identificar mecanismos de trabajo para evitar duplicación de trabajo e ineficiencias.
5. Es necesario incorporar el valor añadido en la medición de logros y la rendición de cuentas, de lo contrario la tendencia es a trabajar de forma paralela.
6. Importancia del proceso de sensibilización con beneficiarios y contrapartes para asegurar su compromiso en la sostenibilidad de la actividad. Necesidad de iniciar los procesos clarificando los roles y límites desde el inicio de los procesos para manejo de las expectativas y mayor empoderamiento.
7. En lo que respecta a recursos humanos, se necesita garantizar conocimientos técnicos adecuados además de disponibilidad de tiempo suficiente. No es adecuado pretender que los puntos focales ejerzan como oficiales de monitoreo y de comunicación, cuando no tiene experticia en estas áreas.
8. Importancia de un sistema de **monitoreo** que permita la gestión del programa y toma de decisiones basada en el análisis de la información y no sólo como fuente de rendición de cuentas. Un sistema de monitoreo eficiente requiere de personal cualificado, con disponibilidad de tiempo y recursos para el monitoreo. Igualmente, se sugirió que sería importante asegurar e incluirlo en los PERs para asegurar que hay responsabilidad (accountability)
9. Valor agregado de la heterogeneidad de los grupos participantes de diplomados fortalece una visión estratégica integral.
10. Dadas las características nacionales, una estrategia de capacitación necesita identificar contrapartes mas estables, por ejemplo el sector privado, la sociedad civil, y algunas instituciones como la Policía Nacional. Es necesario también reflexionar al interno de las instituciones cuáles son los grupos mas estratégicos, por ejemplo, se sugirió la importancia de capacitar secretarias y porteros además de los corregidores, ya que son estos los que permanecen cuando hay cambio de personal, pero además los que reciben a las posible víctimas
11. No queda claro que haya algún beneficio derivado de reemplazar los logotipos de las agencias y del donante por el logo del fondo. Se perdió visibilidad de ambos en aras de una entidad temporal que no es reconocida.
12. Se considera una lección aprendida la necesidad de elaborar un sistema de rendición de cuentas

capaz de reflejar los logros y los avances con suficiente contenido y contexto como para ser utilizados por personas ajenas al programa.

Recomendaciones

Recomendaciones para el Fortalecimiento y sostenibilidad de los productos del programa:

1. Se recomienda realizar una reunión conjunta, con participación de las agencias, instituciones e instancias relevantes del programa, junto con otros donantes, para lograr una visión coherente de las prioridades, identificación de recursos, en la medida de lo posible, para dar sostenibilidad a los productos que necesitarán apoyo continuado, así como identificación de las buenas prácticas para su posible replicación o implementación a mayor escala (ver sugerencias en el cuerpo de este informe)
2. Se recomienda promover la creación de redes que permitan continuar fortaleciendo los conocimientos y creando masa crítica alrededor de los beneficiarios, en especial los participantes del diplomado, mediante reuniones regulares, tipo los desayuno temáticos.
3. Se recomienda vincular los esfuerzos a nivel Municipal, en particular relacionados con los Comités de seguridad ciudadana y los Planes de Prevención, con otras iniciativas capaces de darles seguimiento, como por ejemplo, EUROSOCIAL

Sugerencias basadas en las lecciones aprendidas para el fortalecimiento de futura programación conjunta:

1. Limitar el número de agencias partícipes de un PC y tener claridad sobre el rol y valor añadido de cada agencia incluida;
2. Asegurar acuerdo en cuanto a qué implica hacer trabajo conjunto: metodología, mecanismos de coordinación, requisitos (tiempo del personal) y tiempos;
3. Incluir mecanismos de rendición de cuentas vinculados a la metodología de programación conjunta y los resultados, en lugar de a procesos y los desembolsos;
4. Promover participación de los más altos niveles de gestión, tanto dentro del sistema como en las contrapartes, para asegurar apropiación y alineamiento estratégico;
5. Analizar el contexto y su impacto, así como la capacidad de absorción e implementación real de las contrapartes;
6. Identificar contrapartes nacionales comprometidas y con capacidad para darle sostenibilidad a los productos del programa. Negociar compromisos específicos para la sostenibilidad durante la etapa inicial;
7. Asegurar recursos para un sistema de monitoreo del programa conjunto capaz de medir los avances en función de resultados, así como para el control de calidad y eficiencia financiera;

8. Se recomienda identificar mecanismos administrativos y de rendición de cuentas flexibles que permitan aunar esfuerzos y eviten duplicación;
9. Se recomienda fortalecer los sistemas de rendición de cuentas que capturan avances, logros y resultados.

Anexos

1. Cronograma de la Evaluación

Anexo 1: Cronograma de la Evaluación

FASES / SEMANAS	1	2	3	4	5	6	7	8
1. recopilación y análisis de documentación secundaria, Informe de Gabinete								
2. acuerdo de agenda y preguntas de evaluación								
2. visita de campo								
4. Sistematización/Análisis de información Entrega informe preliminar								
5. Validación Informe Final Entrega Informe Final								
6. Informe Final								

2. Matriz de Preguntas de Evaluación

ANEXO 2: Preguntas de Evaluación

CRITERIOS O NIVELES	PREGUNTAS DE EVALUACION
Diseño Pertinencia La medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son consistentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.	1. ¿En qué medida fueron pertinentes el proceso de diseño y la estrategia utilizadas con respecto a las prioridades nacionales y del SNU identificadas? 2. ¿En qué medida se trató de un proceso conjunto, inclusivo? (contrapartes nacionales, sociedad civil, etc.), y ¿en qué medida estuvo basado en análisis conjunto y de calidad? 3. Calidad y pertinencia de la estrategia de M&E, cuál fue el valor añadido del proceso de reformulación 4. Calidad y pertinencia de estrategias de comunicación
Proceso Eficiencia Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han transformado en resultados	1. Eficacia de los mecanismos de gobernanza del Fondo (CDN y CPG) y de los sistemas de gestión y coordinación del PC (Unidad Ejecutora) 1. Eficacia de los mecanismos de gobernanza del Fondo (CDN y CPG) y de los sistemas de gestión y coordinación del PC (Unidad Ejecutora) 3. ¿En qué medida se llevó a cabo implementación, monitoreo y evaluación del programa de forma conjunta y calidad de los procesos ¿Cuál fue el impacto del proceso de re focalización? 4. ¿En qué medida fue la programación conjunta más eficiente que programación bilateral? Identificación de sinergias, valor agregado y ahorros del Programa 5. ¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término y el plan de mejora?
Resultados Eficacia Grado en que los objetivos de la intervención para el desarrollo se han alcanzado.	1. ¿Hasta qué punto contribuyó el PC al logro de los resultados y productos previstos, identificación de los resultados más significativos obtenidos por el PC, (mediano, largo plazo) e Identificación de indicios de impacto 2. ¿cuál fue el nivel de impacto de la estrategia de capacitación? Se han observado cambios? Identificación de indicios de impacto en términos de incidencia política derivada de las actividades del PC 3. ¿En qué medida tuvieron los resultados y productos del PC sinergias y coherencia? ¿Afectó la ejecución conjunta a la calidad o tipo de resultados obtenidos? 4. ¿Cuáles fueron los factores facilitadores y cuáles las barreras para lograr los resultados deseados? 5. Identificación de buenas prácticas, ejemplos exitosos, lecciones aprendidas, etc. que puedan ser duplicados
Sostenibilidad: Probabilidad de continuidad de los beneficios de la intervención en el largo plazo.	1. ¿Cuál ha sido el nivel de apropiación del programa y los objetivos de éste por parte de los participantes, ciudadanos y autoridades locales y nacionales? ¿qué modos de participación (liderazgo) han ayudado a impulsar el proceso? 2. ¿Hasta qué punto han tomado los órganos de adopción de decisiones y los socios del PC las decisiones y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los efectos y logros? 3. Incrementos en el presupuesto (nacional, local o de las agencias) en el sector de focalización del PC

3. Listado de Participantes

Anexo 3: Número de participantes por género

TIPO DE PARTICIPANTE	Sexo	
	F	M
Donantes (AECID USAID)	1	3
Naciones Unidas	2	6
Agencias del SNU	8	3
Instituciones Nacionales	11	4
Municipio	6	3
Sector privado	1	3
ONGs	5	0
Beneficiarios*	47	23
TOTAL	81	45

Instituciones que participaron del Proceso de Evaluación

TIPO DE PARTICIPANTE	INSTITUCIÓN
Donantes (AECID & USAID)	
	USAID
	AECID
Naciones Unidas	
	CR
	UnE
	UNICEF
	UNFPA
	UNOCD
	PNUD
	UNESCO
	UNDP DRR
	UNDP Regional EVAL
	UNDP regional
Gobierno nacional	
	PROSI / MINSEG
	Policía Nacional
	Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia
	Unidad de Acceso a la Justicia y Género
Municipios	
	Municipio de San Miguelito
	Municipio de Arraiján
	Alcaldía de La Chorrera
Sector Privado	

	Observatorio / Cámara de Comercio
ONGs	
	CONAMUIP
	Colegio Nacional de Abog.
	Fundación Comunidad
	Red UNETE
Beneficiarios*	
	U de Panamá / Periodismo
	U de Panamá / Políticas Publicas
	U de Panamá
	U de Panamá (La Chorrera, estudiantes)
	U de Panamá (La Chorrera, docentes)
	U de Panamá (San Miguelito, CRUSAM) Estudiantes
	U de Panamá (San Miguelito, CRUSAM) Equipo docente
	Red Local de Prevención de la VD (San Miguelito)
	Comité Municipal de Prevención de la Violencia (San Miguelito)
	Red de Jóvenes Aliados (JAS) (San Miguelito)
	Lideres comunitarios y vecinos vigilantes de Arraiján
	MIDES (Arraiján)
	MEDUCA (Arraiján)
	Municipio de Arraiján
	MJPA
	Policía Nacional / Arraiján
	DIS/Policía de Arraiján
	MIDES (La Chorrera)
	MIPO (La Chorrera)
	Policía Nacional (La Chorrera)
	Defensoría Pueblo (La Chorrera)
	Red juvenil (ICIECH) (La Chorrera)

4. Cuestionarios

Cuestionario para la Evaluación Final del Programa Conjunto Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz, ventana de Paz

Este cuestionario esta siendo administrado por la evaluadora independiente asignada para realizar la evaluación final del programa conjunto *Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz* del Fondo Para los Objetivos del Milenio, Ventana de Paz.

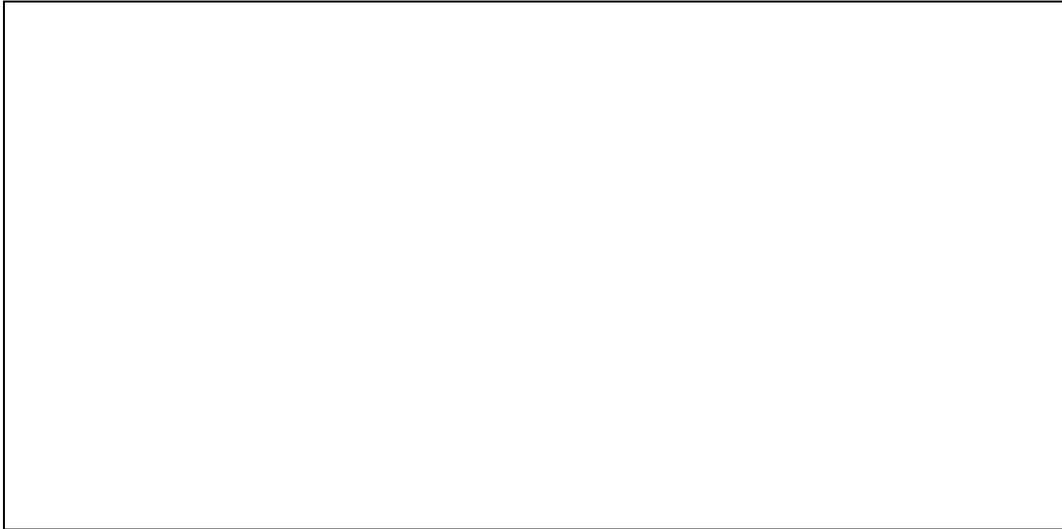
El principal objetivo de este ejercicio es proporcionar a las agencias la oportunidad de presentar los producto y logros específicos de la agencia en el contexto del programa, dado que la evaluación, y en especial la visita de campo, se focalizará sobre el programa conjunto como unidad de evaluación y no se llevarán entrevistas bilaterales.

Las respuestas son confidenciales y sólo se utilizarán para fines analíticos. Puede añadir cuantas páginas considere necesario. Si tiene alguna duda, puede ponerse en contacto con Angélica, **arbulua@yahoo.com**

Por favor indique la Agencia a la que representa: _____

- 1. Por favor describa brevemente las principales actividades, logros e innovaciones (y potencial de replicación) de su agencia en el contexto del Programa Conjunto y el significado de estos dentro del contexto específico del país.**

- 2. Enumere los principales productos (estudios, herramientas de trabajo, etc.) de su agencia bajo el Programa Conjunto y explique brevemente cuál es su valor añadido, teniendo en cuenta el contexto nacional, y el uso esperado (incluyendo quiénes se espera serán los principales usuarios y beneficiarios de estos).**

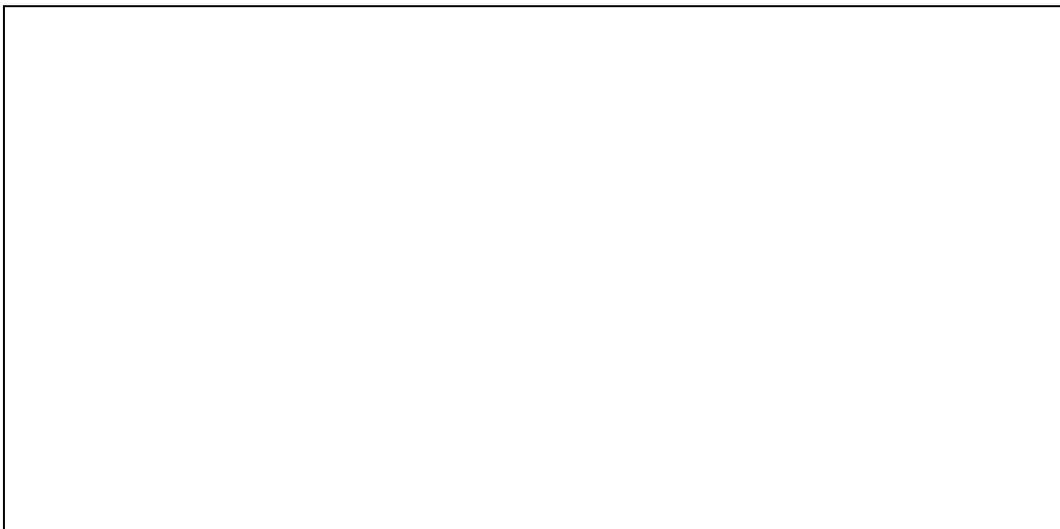


- 3. Identifique sinergias o ahorros que hayan surgido como resultado del PC, así como cualquier valor añadido resultante específicamente del trabajo conjunto.**



- 4. Describa brevemente cuáles son las áreas estratégicas (o actividades) del Programa Conjunto a los que su agencia y/o su contraparte dará continuidad una vez finalizado el Programa Conjunto y cómo (incluya si existen fondos o**

personal asignados -de la agencia o la contraparte nacional- y si ha sido incluido en los documentos de programación a futuro, cuáles).



5. Indique cuál ha sido, a su parecer, el principal impacto del programa a nivel de incidencia en políticas públicas.



6. Términos de Referencia

MANDATO GENÉRICO PARA LA EVALUACIÓN FINAL DE LOS PROGRAMAS CONJUNTOS DEL F-ODM

1. CONTEXTO GENERAL DEL FONDO PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (F-ODM)

En diciembre de 2006 el PNUD y el Gobierno de España celebraron un importante acuerdo de asociación por la suma de 528 millones de euros con el objeto de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo por medio del sistema de las Naciones Unidas. Además, el 24 de septiembre de 2008 España prometió 90 millones de euros para el establecimiento de una ventana temática sobre infancia y nutrición. El F-ODM presta apoyo a programas conjuntos que duplican experiencias piloto satisfactorias y tienen repercusiones en la formulación de políticas públicas y la mejora de la vida de las personas en 50 países al acelerar el progreso hacia el logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo clave.

El F-ODM trabaja por conducto de los equipos de las Naciones Unidas en los países promoviendo una mayor coherencia y eficacia de las intervenciones de desarrollo por medio de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas. El Fondo utiliza intervenciones basadas en programas conjuntos y hasta la fecha ha aprobado 130 de estos programas en 50 países en ocho ventanas temáticas que contribuyen de distintas maneras al logro de los ODM, la implicación nacional y la reforma de las Naciones Unidas.

La estrategia de vigilancia y evaluación del F-ODM

Se está poniendo en práctica una estrategia de vigilancia y evaluación basada en los resultados para hacer el seguimiento y medir los efectos generales de esta contribución histórica a los ODM y el multilateralismo. Esta estrategia se basa en los principios y las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la calidad e independencia de las evaluaciones. La estrategia se basa en las necesidades de información y las preocupaciones de los distintos interesados, al tiempo que procura equilibrar las metas de rendición de cuentas y aprendizaje.

Los objetivos principales de la estrategia son los siguientes:

1. Prestar apoyo a los programas conjuntos a fin de obtener resultados para el desarrollo.
2. Determinar el valor y los beneficios de los programas conjuntos y medir su contribución a los tres objetivos del F-ODM, los ODM, la Declaración de París y la iniciativa Unidos en la acción.
3. Obtener y recopilar los conocimientos empíricos y la experiencia adquirida para ampliar y duplicar las intervenciones de desarrollo que han tenido éxito.

En el marco de la estrategia de vigilancia y evaluación del F-ODM y la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos, todo equipo de programa es responsable de elaborar un sistema de vigilancia y evaluación, estableciendo bases de referencia para indicadores (cuantitativos y cualitativos) y de realizar una evaluación recapitulativa final.

El Secretariado del F-ODM también encomendó que se realizaran exámenes de mitad de período, de carácter formativo de todos los programas conjuntos. Además, se han previsto nueve evaluaciones en los países focales (Etiopía, Mauritania, Marruecos, Timor-Leste, Filipinas, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Honduras y Ecuador) para analizar en mayor profundidad los efectos de los programas conjuntos en el contexto del país de que se trata.

El equipo del programa conjunto debería suministrar los siguientes elementos

- Descripción del programa conjunto, el nombre y los objetivos del programa, la fecha de inicio, los resultados y productos previstos, su contribución al logro de los ODM a nivel local

y nacional, su duración y la etapa actual de ejecución.

- Resumen de la escala de complejidad del programa conjunto, incluidos sus componentes, los participantes destinatarios (directos e indirectos), el alcance geográfico (regiones) y el contexto socioeconómico en que funciona.
- También es útil incluir una descripción de los recursos humanos y financieros de que dispone el programa conjunto, el número de asociados en la ejecución (Naciones Unidas, gobiernos nacionales y locales, y otros interesados en la ejecución del programa).
- Cambios observados en el programa desde el inicio de la ejecución y forma en que el programa se ajusta a las prioridades de las estrategias nacionales de desarrollo y del F ODM.
- ¿Cómo se ha utilizado el programa para promover cambios en las políticas a nivel nacional, asegurando repercusiones que trascienden a las poblaciones beneficiarias del programa conjunto?

El encargado de encomendar la evaluación desea contratar consultores altamente calificados para realizar la evaluación final de este programa conjunto.

2. OBJETIVO GENERAL DE LA EVALUACIÓN

Una de las funciones del Secretariado es vigilar y evaluar el F ODM. Esta función se desempeña de conformidad con las instrucciones contenidas en la “Estrategia de vigilancia y evaluación” y la “Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos en el marco del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. En estos documentos se dispone que **todos los programas conjuntos encomienden y sufragen una evaluación final independiente**.

Las evaluaciones finales son de naturaleza **recapitulativa** y tienen por objeto:

1. Establecer en qué medida el programa conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo.
2. Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre una ventana temática del F ODM, o más, identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (duplicación).

Como resultado, las observaciones, conclusiones y recomendaciones generadas por estas evaluaciones serán parte de la meta evaluación por ventana temática en virtud de la cual el Secretariado procura sintetizar los efectos generales del Fondo en el plano nacional e internacional.

3. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

La evaluación final se centrará en la medición de los resultados para el desarrollo y los efectos potenciales generados por el programa conjunto, sobre la base del alcance y los criterios incluidos en este mandato. Ello permitirá formular conclusiones y recomendaciones para el programa conjunto en un período de cuatro a seis meses.

La **unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación es el programa conjunto**, entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos detallados en el documento del programa conjunto y en las modificaciones conexas realizadas durante la ejecución.

La evaluación final tiene los siguientes objetivos específicos:

1. Medir el grado en que el programa conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F ODM.
2. Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del programa conjunto respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.
3. Medir el alcance de los efectos positivos del programa conjunto en las vidas de la población destinataria, los beneficiarios y los participantes previstos, ya sea particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa.
4. Medir la contribución del programa conjunto a los objetivos establecidos para las ventanas temáticas correspondientes y los objetivos generales del F ODM a nivel local y nacional

(ODM y Declaración del Milenio, Declaración de París y principios de Accra, y la reforma de las Naciones Unidas).

5. Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos de la ventana temática, de conformidad con lo expuesto en el mandato temático inicial, los ODM, la Declaración de París, los principios de Accra y la reforma de las Naciones Unidas con el objeto de justificar la sostenibilidad del programa conjunto o de algunos de sus componentes.

4. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN, NIVELES DE ANÁLISIS Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Las preguntas de evaluación definen la información que debe producir el proceso de evaluación. Las preguntas se agrupan según los criterios que se utilizarán para evaluarlas y responderlas. A su vez, estos criterios se agrupan según los tres niveles del programa.

Nivel de diseño:

- Pertinencia: El grado en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- a) ¿En qué medida fueron pertinentes el diseño y estrategia de este programa conjunto (incluyendo pertinencia en función de los ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes y apropiación nacional en el proceso de diseño)?
- b) ¿En qué medida y de qué forma contribuyó el programa conjunto a abordar las necesidades (socioeconómicas) y los problemas determinados en la etapa de diseño?
- c) ¿En qué medida se realizaron conjuntamente el diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación del programa? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos).
- d) ¿Hasta qué punto fue la programación conjunta la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?
- e) ¿En qué medida agregaron valor los asociados en la ejecución que participaron en el programa conjunto para resolver los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?
- f) ¿Hasta qué punto, y concretamente cómo, facilitó el programa conjunto el diálogo directo entre los ciudadanos y el poder público local (gobiernos nacional y locales e instituciones) sobre las políticas y prácticas relativas a los ODM?
- g) ¿En qué medida tuvo el programa conjunto una estrategia de vigilancia y evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles?
- h) ¿Hasta qué punto utilizó el programa conjunto mecanismos de promoción, movilización social y comunicación para el desarrollo a fin de adelantar sus objetivos de política? ¿Contó el programa con una estrategia de promoción y comunicación útil y fiable? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del F ODM, sección de promoción.)
- i) En caso de que se haya modificado el programa, ¿reflejó los cambios necesarios? ¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término sobre el diseño del programa?

Nivel de proceso

- Eficiencia: El grado en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han traducido en resultados.

- a) ¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto (es decir, instrumentos; recursos económicos, humanos y técnicos; estructura institucional; corrientes de información; adopción de decisiones por la administración) fue eficiente respecto de los resultados para el desarrollo obtenidos?
- b) ¿Hasta qué punto fue la ejecución de una intervención del programa conjunto (grupo de organismos) más eficiente respecto de lo que habría sido en caso de la intervención de un solo organismo?
- c) ¿En qué medida contribuyó la gobernanza del Fondo a nivel de programa (Comité de

Gestión de Programa CGP) y a nivel nacional (Comité Directivo Nacional CDN) a la eficiencia y eficacia del programa conjunto? ¿Hasta qué punto fueron útiles estas estructuras de gobernanza para los fines del desarrollo, la implicación y el trabajo conjunto como "Una ONU"?

d) ¿En qué medida y de qué forma aumentó o redujo el programa conjunto la eficiencia en la obtención de resultados y la entrega de productos?

e) ¿Qué tipo de metodologías de trabajo, instrumentos financieros y prácticas institucionales utilizaron los asociados en la ejecución para aumentar la eficiencia del trabajo conjunto como "Una ONU"?

f) ¿Cuál fue el progreso del programa en términos financieros (montos comprometidos y ejecutados, total y por agencia, en unidades monetarias y en porcentaje)? En el caso de que se encontraran grandes discrepancias en el progreso financiero entre agencias, por favor, analizar y explicar estas diferencias.

g) ¿A qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) hizo frente el programa conjunto y hasta qué punto afectaron su eficiencia?

h) ¿En qué medida y de qué forma repercutió el examen de mitad de período en el programa conjunto? ¿Fue útil? ¿Aplicó el programa conjunto el plan de mejora?

- Implicación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo por los asociados nacionales y locales en las intervenciones de desarrollo.

a) ¿En qué medida la población destinataria, los ciudadanos, los participantes y las autoridades locales y nacionales se apropiaron del programa, desempeñando un papel activo y eficaz en el mismo? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso?

b) ¿Hasta qué punto y de qué forma repercutió la implicación o la falta de esta en la eficiencia y eficacia del programa conjunto?

Nivel de resultados

- Eficacia: El grado en que se han alcanzado los objetivos de la intervención para el desarrollo.

a) ¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al logro de los resultados y productos del desarrollo previstos inicialmente o enunciados en el documento del programa? (incluir análisis detallado de: 1) productos y actividades, 2) resultados alcanzados).

b) ¿Hasta qué punto y de qué forma contribuyó el programa conjunto:

1. al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a nivel local y nacional?

2. al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática?

3. a mejorar la aplicación de los principios de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra? (analizar en referencia a las políticas, presupuestos, diseño y ejecución del programa conjunto)?

4. al logro de los objetivos de "Una ONU" a nivel nacional?

c) ¿En qué medida tuvieron los resultados y productos del programa conjunto sinergias y coherencia en la obtención de resultados para el desarrollo? ¿Qué tipo de resultados se obtuvieron?

d) ¿Hasta qué punto tuvo el programa conjunto efectos en los ciudadanos destinatarios?

e) ¿Se han determinado buenas prácticas, casos de éxito, experiencia adquirida o ejemplos que pueden duplicarse? Sírvase describirlos y documentarlos.

f) ¿Qué tipos de efectos diferenciados está produciendo el programa conjunto según el género, la raza, el grupo étnico, o el entorno rural o urbano de la población beneficiaria, y en qué medida?

g) ¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al adelanto y el progreso del fomento de los procesos y resultados de la implicación nacional (el diseño y la aplicación de los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), entre otros)?

h) ¿En qué medida ayudó el programa conjunto a intensificar el diálogo de los interesados/ciudadanos y/o su participación en las esferas de políticas y de desarrollo fundamentales?

i) ¿En qué medida y de qué forma contribuyeron las recomendaciones de la evaluación

intermedia en el logro de los resultados esperados?

- Sostenibilidad: Probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo.

a) ¿Hasta qué punto han tomado los órganos de adopción de decisiones y los asociados en la ejecución del programa conjunto las decisiones y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?

b) A nivel local y nacional:

1. ¿En qué medida apoyaron las instituciones nacionales y/o locales al programa conjunto?
2. ¿Mostraron esas instituciones la capacidad técnica y el compromiso de liderazgo para seguir trabajando con el programa o para ampliarlo?
3. ¿Se ha creado y/o reforzado la capacidad operativa de los asociados nacionales?
4. ¿Tuvieron los asociados capacidad financiera suficiente para mantener a lo largo del tiempo los beneficios generados por el programa?

c) ¿En qué medida aumentaron u oscilaron las asignaciones del presupuesto nacional al sector concreto abordado por el programa?

d) ¿Hasta qué punto ha contribuido el programa a crear mecanismos de diálogo entre los ciudadanos/la sociedad civil y el Estado que puedan mantenerse después del plazo del programa?

5. ENFOQUE METODOLÓGICO

La evaluación final utilizará metodologías y técnicas determinadas por las necesidades de información, las preguntas que figuran en el mandato y la disponibilidad de recursos y las prioridades de los interesados. En todos los casos los consultores deben analizar todas las fuentes de información pertinentes, como informes, documentos del programa, informes de exámenes internos, archivos del programa, documentos nacionales estratégicos de desarrollo, evaluaciones de mitad de período y todo otro documento que contenga datos aptos para formar juicios de valor. Los consultores también deben realizar entrevistas o encuestas, o utilizar cualquier otra herramienta cuantitativa y/o cualitativa como medio para reunir los datos pertinentes para la evaluación final. El equipo de evaluación debe asegurarse de que se tengan en cuenta las voces, opiniones e información de los ciudadanos destinatarios/participantes del programa conjunto.

La metodología y las técnicas que se utilizarán en la evaluación deben describirse pormenorizadamente en el informe del estudio teórico y el informe de la evaluación final y contener como mínimo información sobre los instrumentos utilizados para reunir y analizar los datos, ya sean documentos, entrevistas, visitas sobre el terreno, cuestionarios o técnicas participativas.

6. ENTREGABLES DE LA EVALUACIÓN

El consultor es responsable de presentar los siguientes entregables al encargado de encomendar la evaluación y a su administrador:

- **Informe inicial** (se presentará dentro de los 15 días de la entrega de toda la documentación del programa al equipo de evaluación).

El informe tendrá una extensión de 10 a 15 páginas y propondrá los métodos, las fuentes y los procedimientos que se utilizarán para reunir datos y un proyecto de calendario de actividades y presentación de los entregables. El informe del estudio teórico propondrá las primeras líneas de investigación del programa conjunto. Este informe se constituirá en punto de partida de un acuerdo y entendimiento entre el consultor y los administradores de la evaluación. **El informe seguirá la estructura contenida en el Anexo 1.**

- **Proyecto de informe final** (to be submitted within 20 days after the completion of the field visit, please send also to MDG F Secretariat).

El proyecto de informe final contendrá las mismas secciones que el informe final (descrito en el próximo párrafo) y tendrá una extensión de 20 a 30 páginas. El informe se distribuirá al grupo de referencia encargado de la evaluación. También contendrá un resumen ejecutivo, de un máximo

de 2 páginas, con una breve descripción del programa conjunto, su contexto y situación actual, el propósito de la evaluación, la metodología utilizada y las principales observaciones, conclusiones y recomendaciones. El proyecto de informe final se distribuirá al grupo de referencia encargado de la evaluación para recabar sus observaciones y sugerencias. Este informe contendrá las mismas secciones que el informe final que se describe en el párrafo siguiente.

- **Informe final de la evaluación** (se presentará dentro de los 10 días de la recepción del proyecto de informe final con las observaciones; también se enviará una copia al Secretariado del F ODM). El informe final tendrá una extensión de 20 a 30 páginas y un resumen ejecutivo de un máximo de 2 páginas que incluya una breve descripción del programa conjunto, su contexto y situación actual, el propósito de la evaluación, la metodología utilizada y las principales observaciones, conclusiones y recomendaciones. El informe final se enviará al grupo de referencia encargado de la evaluación. **Contendrá las secciones establecidas en el Anexo 2.**

7. ESTÁNDARES DE CALIDAD PARA LOS INFORMES DE EVALUACIÓN

A continuación se listan los estándares de calidad de UNEG que deben ser tenidos en cuenta para la preparación de todos los informes de evaluación¹:

1 Ver Documento Guía de UNEG “Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas”, UNEG/FN/Standards(2005). http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=22

1. El **informe de evaluación debe contar con una estructura lógica** y contener hallazgos basados en evidencia, conclusiones, lecciones y recomendaciones y estar libre de información irrelevante para el análisis general. (S 3.16).

2. El **lector del informe de evaluación debe poder entender claramente**: el propósito de la evaluación; qué, exactamente fue evaluado; cómo se diseñó y llevó a cabo la evaluación; qué evidencias se encontraron; qué conclusiones se extrajeron; qué recomendaciones se hicieron; qué lecciones se derivaron. (S 3.16)

3. En todos los casos, los evaluadores/ras deben esforzarse por **presentar los resultados con la mayor claridad y sencillez posible**, de manera tal que los clientes y otras partes interesadas puedan entender fácilmente el proceso y los resultados de la evaluación.(S 3.16)

4. La evaluación debe proporcionar una **descripción detallada del nivel de participación de las partes interesadas**, incluyendo la razón fundamental para haber seleccionado dicho nivel de participación en particular. (S 4.10)

5. El **resumen ejecutivo debe ser auto-contenido**, presentado una sinopsis de los aspectos sustantivos del informe de evaluación. El nivel de información debe permitir al lector no letrado, una comprensión clara de los hallazgos, recomendaciones y lecciones de la evaluación (para más detalles ver Anexo 2: Estructura del informe de evaluación). (S 4.2)

6. El **programa conjunto que está siendo evaluado debe ser claramente descrito**, de la manera más sucinta posible, pero asegurando que contenga toda la información pertinente. Se debe incluir el modelo lógico y/o la cadena de resultados y el impacto esperados, la estrategia de ejecución y los supuestos centrales. Otros elementos importantes a incluir son: importancia, alcance y escala de la intervención; descripción de los beneficiarios previstos y de las contrapartes; y cifras presupuestarias. (S 4.3)

7. Deben describirse claramente el **rol y las contribuciones de las organizaciones de las NU y de otras partes interesadas del programa conjunto** (quiénes participan, sus roles y contribuciones, participación, liderazgo). (S 4.4)

8. **En la presentación de los hallazgos es necesario, en la medida de lo posible, medir los insumos, productos y efectos / impactos (o dar una explicación apropiada de por qué no se**

hace). El informe debe hacer una distinción lógica en los hallazgos, mostrando la progresión de la ejecución hacia los resultados, incluyendo una medición y un análisis apropiado de la cadena de resultados (utilizar indicadores en la medida de lo posible), o una explicación de por qué este análisis no habría sido incluido. Los hallazgos relativos a los insumos para el cumplimiento de las actividades o los logros a nivel de proceso, deben ser claramente diferenciados de los productos, los efectos y del impacto. (S 4.12)

9. Los informes **no deben segregar los hallazgos por fuente de información.** (S 4.12)

NOTA: Un análisis basado en evidencia requiere que los hallazgos y afirmaciones estén basados en hechos confiables y válidos, información de documentos y encuestas, y que se triangulen las posiciones de los diferentes informantes (entre otras técnicas) para contribuir a la validez interna de la evaluación. Por lo tanto, se debe ir más allá de presentar una opinión informada o reproducir la información particular expresada por un informante.

10. **Las conclusiones tienen que ser sustentadas por hallazgos** que sean consistentes con los datos recolectados y por la metodología; asimismo, deben aportar elementos de juicio conducentes a la identificación y/o solución de problemas o temas importantes. (S 4.15)

11. **Las recomendaciones deben estar firmemente basadas en evidencia y análisis** y ser relevantes y realistas, con prioridades para la acción claramente enunciadas. (S 4.16)

12. **Las lecciones, deben incluir generalizaciones** que trasciendan la intervención inmediata que está siendo evaluada poniendo énfasis en la relevancia más amplia que podrían tener. (S 4.17)

8. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES FUNDAMENTALES EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN

Tres agentes principales intervendrán en la realización de las evaluaciones finales del F ODM:

1. La Oficina del Coordinador Residente, que **encomienda** la evaluación final, tiene las funciones siguientes:

- Dirigir el proceso de evaluación en las tres fases principales de la evaluación final (diseño, ejecución y divulgación);
- Convocar al grupo de referencia encargado de la evaluación;
- Dirigir la finalización del mandato de la evaluación;
- Coordinar la selección y contratación del equipo de evaluación, asegurando que el organismo principal ejecute los procesos de adquisiciones y los arreglos contractuales correspondientes necesarios para designar al equipo de evaluación;
- Asegurar que los productos de la evaluación cumplan las normas de calidad (en colaboración con el Secretariado del F ODM);
- Prestar asesoramiento y apoyo concretos al administrador y al equipo de la evaluación durante todo el proceso;
- Poner en contacto al equipo de evaluación con la dependencia del programa en general, los administradores superiores y los interesados fundamentales en la evaluación, y asegurar un enfoque plenamente inclusivo y transparente de la evaluación;
- Asumir la responsabilidad de la divulgación y el aprendizaje de todas las evaluaciones de las distintas esferas de los programas conjuntos y constituirse en el enlace con el Comité Directivo Nacional;
- Salvaguardar la independencia del proceso, incluida la selección del equipo de evaluación.

2. El coordinador del programa, en su calidad de administrador de la evaluación, tendrá las funciones siguientes:

- Contribuir a la finalización del mandato de la evaluación;

- Prestar apoyo ejecutivo y de coordinación al grupo de referencia;
- Suministrar a los evaluadores el apoyo administrativo y los datos necesarios;
- Colaborar con el encargado de encomendar la evaluación y responder a este;
- Poner en contacto al equipo de evaluación con la dependencia del programa en general, los administradores superiores y los interesados fundamentales en la evaluación, y asegurar un enfoque plenamente inclusivo y transparente de la evaluación;

11

- Examinar el informe inicial y el o los proyectos de informe de evaluación;
- Asegurar que se asignen recursos humanos y financiación suficientes para la evaluación.

3. El Comité de Gestión de Programa, que funcionará como **grupo de referencia encargado de la evaluación**, estará integrado por representantes de los principales interesados del programa conjunto (el Comité, los beneficiarios, etc.). Tendrá las funciones siguientes:

- Examinar el proyecto de informe de evaluación y asegurar que el proyecto final cumpla las normas de calidad exigidas;
- Facilitar la participación de todos los interesados en el diseño de la evaluación;
- Determinar las necesidades de información, definir los objetivos y establecer los límites del alcance de la evaluación;
- Aportar contribuciones y participar en la finalización del mandato de la evaluación;
- Facilitar el acceso del equipo de evaluación a toda la información y documentación pertinente de la intervención, así como a los agentes e informantes clave que deberían participar en las entrevistas, los grupos de debate u otras formas de reunir información;
- Fiscalizar el progreso y la realización de la evaluación, la calidad de los procesos y los productos;
- Divulgar los resultados de la evaluación.

4. El Secretariado del F-ODM funcionará como **miembro encargado del control de calidad** de la evaluación, en cooperación con el encargado de encomendar la evaluación. Se encargará de:

- Examinar la calidad del proceso de evaluación y sus productos, y brindar asesoramiento al respecto (observaciones y sugerencias sobre el mandato adaptado, proyectos de informes, informe final de la evaluación) y sobre posible mejoras.

5. El equipo de evaluación:

- Cumplirá las disposiciones contractuales con arreglo al mandato, los principios y las normas del UNEG y la OCDE y las directrices éticas. Ello incluirá la elaboración de una matriz de evaluación como parte del informe inicial, los proyectos de informe y reuniones de información con el encargado de encomendar la evaluación y los interesados sobre el progreso y las conclusiones y recomendaciones fundamentales, según proceda.

9. PROCESO DE EVALUACIÓN: CALENDARIO

Fase de Evaluación Actividades Quién Cuándo (días calendario)

Diseño Establecimiento del grupo de referencia encargado de la evaluación EEE* 6 meses antes de la Finalización del programa

Diseño Adaptación del mandato general de la evaluación final GRE**

Ejecución Selección y contratación del equipo de evaluación AE***

Ejecución Suministro de insumos al equipo de evaluación (documentos, acceso a informes y archivos); reunión de información sobre el programa conjunto AE, GRE 7 días

Ejecución Entrega del informe inicial al encargado de encomendar la evaluación, el administrador de la evaluación y el grupo de referencia encargado de la evaluaciónEE**** 15 días

Ejecución Observaciones de los interesados al equipo de evaluación

Preparación del programa de trabajo y acuerdo sobre este con el equipo de evaluación EEE, AE, GRE 10 días

Ejecución Misión al país EE, AE, EEE, GRE 20 días

Ejecución Entrega del proyecto del informe EE 20 días

Ejecución Examen del proyecto de informe de la evaluación, entrega de observaciones al equipo de evaluación

Revisión fáctica del proyecto de informe de la evaluación, SF ODM (5 días hábiles)AE, EEE, GRE
SF ODM*****15 días

Ejecución Entrega del informe final AE, EEE, GRE, SFODM,NSC^10 días

Divulgación/Mejoras Divulgación y diseño y aplicación del plan de uso del informe de la evaluación AE, EEE, GRE, NSC 10 días* (EEE) Encargado de encomendar la evaluación ** (GRE) Grupo de referencia encargado de la evaluación *** (AE) Administrador de la evaluación**** (EE)Equipo de evaluación ***** (SF ODM) Secretariado del F ODM ^ (CDN) Comité Directivo Nacional

1

10. USO Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN

Las evaluaciones finales son ejercicios recapitulativos orientados a reunir datos e información para medir el logro de los resultados para el desarrollo. No obstante, la utilidad del proceso y los productos de la evaluación van más allá de lo afirmado por los interesados en el programa durante la visita sobre el terreno o lo que el equipo de evaluación redactó en el informe de la evaluación. El impulso generado por el proceso de evaluación (reuniones con el gobierno, los donantes, los beneficiarios, la sociedad civil, etc.) brinda la oportunidad perfecta para establecer una agenda sobre el futuro del programa o algunos de sus componentes (sostenibilidad). Además, es una excelente plataforma para comunicar la experiencia adquirida y transmitir mensajes clave sobre buenas prácticas y compartir productos que pueden ampliarse o replicarse a nivel nacional o internacional. El encargado de encomendar la evaluación, el grupo de referencia, el administrador de la evaluación y las contrapartes relevantes para el programa concebirán y ejecutarán conjuntamente un plan completo de divulgación de las observaciones, conclusiones y recomendaciones de la evaluación para promover la sostenibilidad, duplicación, ampliación o el intercambio de buenas prácticas y experiencias adquiridas, a nivel local, nacional y/o internacional.

11. PRINCIPIOS ÉTICOS Y PREMISAS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación final del programa conjunto debe realizarse según los principios éticos y las normas establecidas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG).

- **Anonimato y confidencialidad.** La evaluación debe respetar los derechos de las personas que brindan información, garantizando su anonimato y el carácter confidencial de los datos.
- **Responsabilidad.** El informe debe mencionar toda disputa o diferencia de opinión que pueda haber surgido entre los consultores o entre el consultor y los jefes del programa conjunto en relación con las observaciones o las recomendaciones. El equipo debe corroborar todas las afirmaciones o registrar todos los desacuerdos.
- **Integridad.** El evaluador será responsable de subrayar las cuestiones que no se mencionan específicamente en el mandato, si procede para obtener un análisis de la intervención más exhaustivo.
- **Independencia.** El consultor debe garantizar su independencia respecto de la intervención de que se trata, y no debe tener vínculo alguno con la gestión del examen ni con sus elementos.
- **Incidentes.** Si surgen problemas durante el trabajo sobre el terreno o en cualquier otra etapa de la evaluación, debe informarse inmediatamente al Secretariado del F ODM. De no hacerlo, en ningún caso podrán utilizarse estos problemas para justificar la incapacidad de obtener los resultados estipulados por el Secretariado del F ODM en este mandato.
- **Validación de la información.** El consultor será responsable de garantizar la precisión de la información reunida durante la elaboración de los informes y en última instancia será responsable de la información presentada en el informe de la evaluación.
- **Propiedad intelectual.** Al tratar con las fuentes de información, el consultor respetará los derechos de propiedad intelectual de las instituciones y comunidades que son objeto de examen.

1

- **Presentación de informes.** Si se retrasa la presentación de los informes o si la calidad de los informes es claramente inferior a lo acordado, podrán aplicarse las sanciones dispuestas en este mandato.

2. CUALIFICACION TECNICA DEL CONSULTOR/EL EQUIPO DE CONSULTORES

- **Formación Académica:**

- **Experiencia:**

Esta sección debe ser completada por el equipo encargado de comisionar/gestionar la evaluación final, en base a las necesidades identificadas y al presupuesto disponible para la evaluación, tomando en cuenta los siguientes puntos2:

- Las evaluaciones deben ser llevadas a cabo por evaluadores altamente calificados. (UNEG standard 3.13)
- El o los consultores deben ser seleccionados sobre la base de sus competencias y por medio de un proceso transparente. (UNEG S3.13)
- El consultor debe tener un mínimo de 5 años de experiencia conduciendo o administrando evaluaciones, haciendo investigación o revisiones de programas de desarrollo, y debería demostrar por lo menos una experiencia como escritor principal de un informe de evaluación.
- En el caso en que se contrate más de un consultor para la evaluación final, un evaluador debería contar con experiencia en el sector o en las áreas técnicas que aborda la evaluación, o tener un sólido conocimiento de programa conjunto a ser evaluado. El otro miembro debería ser especialista en evaluación y tener experiencia en el uso de las metodologías de evaluación específicas que se emplearán en esta evaluación. (UNEG S3.13)

13. ESTRATEGIA DE DISEMINACION Y COMUNICACIÓN

Esta sección debe ser completada por el equipo encargado de comisionar/gestionar la evaluación final, en base a los usos que se identificaron para esta evaluación.

2 Ver Documento Guía de UNEG “Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas”, UNEG/FN/Standards(2005). http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=221

14. ANEXOS

ANEXO 1: ESTRUCTURA DEL INFORME INICIAL

1. Introducción
2. Antecedentes de la evaluación: objetivos y enfoque general
3. Determinación de las principales unidades y dimensiones del análisis y posibles esferas de investigación
4. Principales logros sustantivos y financieros del programa
5. Metodología para la recopilación y el análisis de la información
6. Criterios para definir el programa de la misión, incluidas las “visitas sobre el terreno”

ANEXO 2: ESTRUCTURA DEL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN Y PROYECTO DE INFORME

- **Portada**

Incluyendo título del programa, ventana temática, fecha del reporte y nombre/s del evaluador.

- **Tabla de contenidos**

Indicando números de paginas para todos los capítulos, incluso para los anexos.

- **Glosario**

- **Resumen Ejecutivo**

2 páginas máximo. Resumir los puntos sustantivos del informe, incluyendo una breve descripción del programa conjunto, sus objetivos, el propósito y metodología de la evaluación, principales hallazgos y conclusiones, y resumen de las recomendaciones más importantes.

1. Introducción

Explicar la razón por la cual se está conduciendo la evaluación, incluyendo:

- **Antecedentes**

Del F ODM, de la ventana temática y del programa conjunto.

- **Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación**

Propósito y objetivos de la evaluación, metodologías utilizadas (incluyendo criterio y alcance de la evaluación), obstáculos y limitaciones de la evaluación.

- **Descripción de la Intervención**

Incluir información del programa conjunto en detalle suficiente para que el lector pueda comprender fácilmente el análisis del capítulo siguiente.

- **Contexto**

Factores políticos, socio económicos, institucionales que afectan al programa conjunto.

- **Descripción del programa conjunto**

Título, lógica de la intervención, objetivos, productos y resultados esperados, escala de la intervención, recursos totales, localización geográfica, etc.

2. Niveles de Análisis

Los hallazgos de esta sección deben estar basados en evidencia, utilizando las preguntas de evaluación como guía para el contenido del mismo

- **Diseño | Pertinencia**

Incluir una descripción del concepto inicial y subsiguientes revisiones, y toda información relevante para facilitar al lector la comprensión del análisis presentado en esta sección.

Analizar la pertinencia del diseño y responder a todas las preguntas de evaluación (incluyendo pertinencia en función de ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes, apropiación nacional en el proceso de diseño, estrategia de vigilancia y evaluación, estrategia de comunicaciones, e implementación de las recomendaciones de la evaluación de medio término)

- **Proceso | Eficiencia, Apropiación**

Incluir una descripción de la estructura de gobernanza del programa conjunto, mecanismos de coordinación, procesos administrativos, modalidades de implementación, apropiación nacional y toda otra información relevante para la comprensión del análisis presentado en esta sección. Responder a todas las preguntas de evaluación, incluyendo el avance en la ejecución financiera del programa y la implementación de las recomendaciones de la evaluación de medio término.

- **Resultados | Eficiencia, Sostenibilidad**

Evaluar los resultados alcanzados versus los planeados inicialmente. Exponer la progresión de la ejecución hacia los resultados, organizado por resultado y distinguiendo claramente entre los avances en la implementación de actividades/productos y el logro de los resultados esperados. En el caso en que parte de este análisis no se incluyera en el reporte, dar una explicación del porqué de esta omisión. Incluir también un análisis del impacto de las recomendaciones de la evaluación de medio término en el logro de los resultados. En el análisis de sostenibilidad, hacer referencia a la disponibilidad de recursos financieros, y dar ejemplos y/o evidencia sobre la posibilidad de replicabilidad y ampliación del programa conjunto. Responder a todas las preguntas de evaluación.

3. Conclusiones

4. Lecciones Aprendidas

Definir el alcance de cada lección (a nivel del programa conjunto, políticas públicas nacionales, intervenciones locales, etc.)

5. Recomendaciones

Estructurar de manera clara y priorizar. Para cada recomendación, definir claramente el alcance y la contraparte correspondiente.

6. Anexos

Esta sección debe ser completada por los usuarios de la evaluación, y principalmente por el equipo de gestión del programa conjunto y el Comité de Gestión de Programa. Deben listarse, de manera detallada, los documentos a ser examinados por el/los consultores de manera previa a la visita sobre el terreno. El Secretariado estima que, como mínimo, deberían incluirse:

Contexto del F ODM

Documento Marco del F ODM

Resumen del marco de vigilancia y evaluación e indicadores comunes

Indicadores temáticos generales

Estrategia de vigilancia y evaluación

Estrategia de comunicación y promoción

Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del F ODM

Documentos específicos del programa conjunto

Documento del programa conjunto: marco de resultados y marco de vigilancia y evaluación

Informes de misión del Secretariado

Informes trimestrales

Informes breves de seguimiento

Informes de seguimiento semestrales

Informes anuales

Plan de Trabajo Anual

Información financiera (Oficina de fondos fiduciarios de donantes múltiples)

Otros documentos o información nacionales

Evaluaciones, exámenes o informes internos realizados por el programa conjunto

Documentos o informes pertinentes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local y nacional

Documentos o informes pertinentes sobre la ejecución de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra en el país

Documentos o informes pertinentes sobre la iniciativa "Una ONU", Unidos en la acción

	Contratación de una empresa que aplica las metodologías	Aplicación de una encuesta nacional	Ricardo Mejía y Alexander Alleyne	Cambios políticos o desastres naturales que dificulten la aplicación
Instituciones involucradas	Diagnósticos completados,	Informes trimestrales, documentos producidos.	Zagrario Perez,	resistencia a la implantación de nuevos procesos
Capacitaciones permanentes Líderes de opinión, Comunicadores sociales, Representantes de altos cargos Instituciones vinculadas Seguridad	certificados de participación, Documento con la firma de los representantes asignados por institución.	Revisión de Informes, evaluación de talleres y seminarios, , listado de participantes,	Zagrario Perez,	No se implementen las replicas de a las capacitaciones recibidas, la movilidad de actores institucionales inciden en el fortalecimiento de capacidades institucionales
Diseño, impresión, distribución, edición, difusión y divulgación de productos comunicacionales a través de medios masivos, alternativas de comunicación de los logros del PC	Plan de acción comunicacional, PC Ventana de Paz en redes sociales (Facebook y Twitter); Boletín Informativo (primera edición mayo-junio), guía sobre uso de Tipografía (marca) del PC Ventana de Paz	propuestas elaboradas, campaña, boletín, guiones, construidos,	Karen Abrego	Poco tiempo que se dispone para implementar la estrategia de comunicación incide en la divulgación del PC
Instituciones	Documento con la firma de los representantes asignados por institución.	Informe y observación directa	Dabney Sánchez, Ilsa Blanco	En la primera etapa no existía una persona asignadas por las instituciones para la comisión técnica del observatorio.
Aplicaciones	Boletines impresos Información sistematizada. Boletín en proceso.	Observación directa	Dabney Sánchez e Ilsa Blanco	Las disposiciones del Ministerio de Seguridad para el manejo de la información
Personas capacitadas	Certificados de los Participantes	Informes y observación		Asignación de personal poco relacionado con el

<p>...adades, de participantes ...s cursos de Excel, un ...me trimestral,</p>	<p>...participación; propuestas de ...políticas en materia de seguridad ...ciudadana.</p>	<p>...cada tres meses, ...observación directa ...una vez al mes</p>	<p>Dionisia Barrios, Deyka Barrios</p>	<p>...que puede generarse si no se presentan los ...informes correspondientes con las ...recomendaciones necesarias para mejorar.</p>
<p>...anismo de seguridad ...ciudadana con reuniones ...dicas elaborando e ...ementando políticas en ...ria de seguridad ...dana</p>	<p>Listas de asistencia de las actividades de sensibilización, Decreto Alcaldicio que crea al Comité, Un Mapa de actores construido.</p>	<p>Encuesta a diferentes actores</p>	<p>Dionisia Barrios, Deyka Barrios</p>	<p>Falta de un renglón en el presupuesto municipal destinado a seguridad ciudadana, falta de gestión por parte del Municipio para dar seguimiento al comité.</p>
<p>...tivas de prevención ...decidas</p>	<p>Listas de asistencia de las actividades, vistas fotográficas, informes presentados al programa conjunto, Grupo de baile (Tira tu paso).</p>	<p>entrevista</p>	<p>Dionisia Barrios, Deyka Barrios</p>	<p>Falta de una estructura en la que se apoyen las iniciativas a nivel municipal que le ofrezca permanencia en cuanto a la periodicidad, seguimiento y presupuesto</p>
<p>...stituciones integradas. ...ncionarios capacitados ...seguridad ciudadana y ...ejo de la información a ...s de la tecnología. ...ro un boletín informativo ...rimestre. ...lección de la información ...rimestres.</p>	<p>Acuerdo Municipal. Listados de funcionarios locales que participan de los talleres, diplomas del curso de Excel. Información sistematizada. Boletín en proceso.</p>	<p>Informes trimestrales de las instituciones.</p>	<p>Por el PC Florencio Díaz. A nivel local, Elizabeth Fernandez y Elizabeth Coba.</p>	<p>Las contradicciones políticas en el consejo municipal inciden en la institucionalidad completa del observatorio. La Zona de Policía en el Distrito no entrega los datos periódicamente.</p>
<p>...cionalizar el mecanismo ...o espacio de discusión ...sobre seguridad ...dana. ...local de seguridad ...dana.</p>	<p>Listado de participantes en el Foro de seguridad ciudadana a nivel local, Listado de participantes en la Jornada Temática. Un Mapa de actores construido.</p>	<p>Informe del taller del Foro de Seguridad Ciudadana.</p>	<p>Por el PC Florencio Díaz. Actores locales Elizabeth Fernandez, Elizabeth Coba, Lesley Gutiérrez, Teniente Lusdenia Tuñón, Sñr Alexis Rodriguez.</p>	<p>Contradicciones políticas entre autoridades locales, falta de capacitación de los miembros en temas de seguridad ciudadana, trabajo en equipo y participación democrática.</p>
<p>...de jóvenes consolidada y ...jando en temas de ...ridad ciudadana.</p>	<p>Listado de participantes en los talleres, Infoplaza creado, Grupo de baile (Tira tu paso).</p>		<p>Por el PC Florencio Díaz. Actores locales Elizabeth Fernandez, Lesley Gutiérrez</p>	<p>Falta de apoyo de las autoridades locales.</p>

