

Panamá
Evaluación Intermedia

**Ventana Temática: Prevención de Conflictos y
Consolidación de la Paz**

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

Autor: Angélica Arbulú, consultor del F-ODM

Prólogo

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

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

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

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

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

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



**Evaluación de Medio-Término
Panamá- Ventana de Prevención de Conflictos**

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

Angélica Arbulú
Agosto 2011

Table of Contents

AGRADECIMIENTOS	3
RESUMEN EJECUTIVO	4
DISEÑO	4
PROCESOS	5
RESULTADOS.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
ANTECEDENTES	9
OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN	9
METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN	10
CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ESTUDIO REALIZADO	11
DESCRIPCIÓN DE LAS INTERVENCIONES REALIZADAS.....	12
<i>Concepción Inicial</i>	12
<i>Antecedentes y contexto histórico</i>	12
<i>Descripción de su Evolución</i>	13
PRINCIPALES ACCIONES Y PRODUCTOS	14
DESDE EL PUNTO DE VISTA PRESUPUESTARIO	16
NIVELES DE ANÁLISIS: CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN.....	18
NIVEL DE DISEÑO DEL PROGRAMA - RELEVANCIA	18
<i>Enfoque de género</i>	18
<i>Recursos humanos</i>	18
<i>Comunicación, Monitoreo y Evaluación</i>	19
<i>Apropiación Nacional</i>	19
NIVEL DE PROCESOS- EFICIENCIA.....	20
<i>Estructura de coordinación del programa</i>	20
<i>Recursos Humanos</i>	21
<i>Agencias no residentes</i>	21
<i>Comunicación y Monitoreo</i>	22
<i>Apropiación Nacional</i>	23
NIVEL DE RESULTADOS- EFICACIA	24
<i>Identidad e incidencia</i>	30
PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN	31
NIVEL DE DISEÑO- ESTRUCTURA Y PERTINENCIA	31
NIVEL DE PROCESOS- EFICIENCIA DEL PROGRAMA.....	31
NIVEL DE RESULTADOS- EFICACIA	33
LECCIONES APRENDIDAS	36
RECOMENDACIONES	37
LISTA DE ACRÓNIMOS	39
ANEXOS	41

Agradecimientos

La consultora agradece en particular la colaboración y apoyo prestados por la Unidad de Ejecución, la Oficina de la Coordinadora Residente y el PNUD 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 el apoyo de los Municipios de San Miguelito, Arraiján y la Chorrera, las autoridades, organizaciones de la sociedad civil, beneficiarios y jóvenes que generosamente cedieron su tiempo para el beneficio de éste proceso.

Resumen Ejecutivo

1. Este informe presenta los resultados de la evaluación de medio término 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 la marcha del programa con el fin de generar recomendaciones que contribuyan a mejorar la implementación de su segunda fase de ejecución, así como identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas que puedan ser útiles para el equipo, otros programas o el Secretariado del Fondo ODM.
2. El **objetivo principal del programa** es alcanzar una mayor capacidad instalada en Panamá para la gestión de la seguridad ciudadana, con un enfoque de derechos basado en la prevención de violencia y el delito mediante tres líneas de intervención: 1. Producción de conocimiento que apoye la creación de políticas públicas; 2. Prevención social de la violencia y el delito y 3. Desarrollo de capacidades institucionales.
3. La evaluación permitió concluir que el programa avanza de acuerdo con los objetivos establecidos, que ha logrado importantes avances y tiene potencial de lograr un impacto positivo hacia la consecución de los Objetivos del Milenio en Panamá, y en línea con la Declaración de París. Adicionalmente la evaluación pudo confirmar que el equipo ha logrado avances considerables hacia el modelo de *ONE UN*.
4. La ventana viene a formar parte de una iniciativa regional para combatir la creciente inseguridad ciudadana, por lo que las lecciones aprendidas serán una fuente de aprendizaje y posible replicación en otros municipios pero también para otros países, igual que el programa se ha beneficiado de otras experiencias e iniciativas de la región.
5. La evaluación identificó como el principal reto para el programa la necesidad de fortalecer la apropiación nacional y garantizar así la sostenibilidad de sus logros, para lo que será necesario buscar la forma de reflejar los cambios sucedidos en las estructuras institucionales al interior del programa, fortalecer los mecanismos de coordinación internos y con el PROSI como principal contraparte, e identificar mecanismos de sostenibilidad a nivel Municipal donde los recursos son escasos.
6. La evaluación permitió verificar la existencia de una perspectiva de género y derechos transversal que permean la totalidad del programa, y una focalización sobre jóvenes, identificados como grupo de riesgo.
7. Se han logrado alianzas estratégicas que garantizan calidad y sostenibilidad, como es la participación de las universidades, del consejo de periodistas, la Cámara de Comercio, el Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Órgano Judicial.
8. La evaluadora observó que el programa ha logrado crear una identidad independiente de las partes en línea con el modelo de *One UN*, y se ha convertido en un interlocutor nacional para el tema de seguridad ciudadana, con potencial de continuar mas allá del programa como una estructura coordinadora del trabajo de las distintas agencias del SNU.

Diseño

9. La evaluación permitió concluir que la propuesta fue y continúa siendo pertinente, de hecho supone un ejemplo de capacidad de reacción y visión por parte del equipo de país que supo identificar y reaccionar a una tendencia al alza en la violencia e inseguridad urbana desde sus inicios. El momento de entrada del programa fue clave puesto que inició el trabajo de

prevención desde el mismo momento en que empezó a dispararse la inseguridad ciudadana, y cuando el país estaba desarrollando una estrategia de respuesta a esta situación, estando en posición de influir e informar.

10. El programa de paz está en línea con las prioridades del país, como se evidenció recientemente con la nueva estrategia de gobierno para combatir la inseguridad ciudadana, donde inclusive se hace referencia a la ventana, y a la cual se ha pedido proporcione retroalimentación¹, denotando que en su corta duración el programa ha logrado establecerse como un interlocutor respetado a nivel de país. El programa también está en línea con las prioridades del equipo de SNU de país, como se puede evidenciar mediante la inclusión de un eje de seguridad ciudadana en el último UNDAF.
11. Extenso trabajo en la etapa de diseño dio como resultado una propuesta robusta con clara identificación de resultados y división de responsabilidades entre agencias, lo que facilitó el trabajo posterior. La propuesta se focaliza en tres estrategias lo que evita la dispersión de esfuerzos y facilita la integración central del programa. La identificación de una estructura central de coordinación (la Unidad Ejecutora), cuyos especialistas residen bajo una misma agencia, en el espíritu de *One UN*, y se organizan en torno a resultados rompe con la estructura de agencias tradicional facilitando la integración del programa.
12. 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, donde estas experiencias pueden servir como pilotos para los demás municipios. La propuesta integra de forma clara el enfoque de derechos y de género.
13. A la vez que las fortalezas señaladas se identificaron una serie de debilidades, como que el diseño no identificaba arreglos para la gestión y el financiamiento de una estructura de **comunicación**, los recursos humanos para el sistema de **monitoreo** resultaron insuficientes, y los indicadores resultaron inadecuados para medir el avance y los logros del programa. Durante la primera etapa de ejecución el equipo identificó la necesidad de apoyo administrativo y financiero para lo que se contrató apoyo, y a nivel Municipal mediante los puntos focales Municipales, elementos que han fortalecido su capacidad de ejecución y fortalecimiento institucional.

Procesos

14. La evaluación pudo verificar un alto nivel de interagencialidad facilitado por una **estructura central** coordinado por la Unidad Ejecutora, aunque se recomienda fortalecer la interacción directa entre las agencias. La UnE con los puntos focales municipales ha jugado un rol crítico en el desarrollo de alianzas sobretodo a nivel Municipal, y se ha beneficiado de las alianzas de todas las agencias para fortalecer su posición. Se han identificado como elementos claves para el logro de esta cooperación el extenso trabajo previo del equipo para definir objetivos, estrategias y la repartición de las áreas de responsabilidad de cada agencia, así como la existencia de una UnE organizada en el modelo de *One UN* por resultados y bajo la agencia líder. **Se recomienda** mantener esta división de responsabilidades pero a la vez promover mayor cooperación técnica para fortalecer los productos y capitalizar de la experticia de todas las agencias partes.
15. El programa estuvo sin un **coordinador** los primeros cuatro meses del 2010, y los primeros cinco del 2011. Esto ha supuesto un retraso en áreas de coordinación central como son la estrategia de comunicación o el sistema de monitoreo, sin embargo el equipo ha sido capaz de mantener la ejecución gracias a las labores del coordinador interino, (el cual debió asumir

¹ El PC está coordinando y centralizando la respuesta de todas las agencias

estas responsabilidades además de las propias como especialista), la flexibilidad del equipo de la UnE, así como una intensificación del apoyo de la agencia líder y la OCR, recalcando el carácter de integración interagencial logrado por el equipo. Se observaron algunos cambios positivos tras la entrada del coordinador temporal, como un sistema de gestión más integral y mayor flujo de información, lo cual recalca la importancia de un coordinador con perfil de gestión de equipos además de experticia en el área de seguridad ciudadana para programas de este tipo.

16. Se observaron algunos retos asociados con la participación de agencias **no residentes** y la coordinación de sus actividades, por lo que es importante identificar mecanismos que se ajusten a las características de trabajo remoto, especialmente importante dado que los modelos de Reforma del SNU incluyen esta modalidad. El equipo hizo uso estratégico de los recursos a nivel de país, colaborando con la oficina regional del PNUD y la oficina de Derechos Humanos, así como de iniciativas de otros programas, como por ejemplo la “Feria Compromiso Centroamérica”.
17. La **apropiación nacional** se ha visto afectada por los múltiples cambios en la institucionalidad, y un alto nivel de rotación del personal que participa y se beneficia del programa. **Se recomienda** que el programa extienda una invitación de cortesía a los nuevos Ministerios de Seguridad Pública y el de Gobierno, y la identificación de las actividades que requieren de unos compromisos mínimos por parte de los participantes para desarrollarse con éxito.
18. La principal debilidad observada a nivel de **coordinación** fue la falta de sistematización de reuniones de gestión y coordinación (principalmente del CDN y CGP), y con la contraparte nacional el PROSI, con la que se están perdiendo oportunidades de sinergias así como de compartir lecciones aprendidas. **Se recomienda** formalizar las reuniones de forma que el CDN se reúna cada seis meses, de acuerdo con los compromisos adquiridos por los signatarios al programa; convocar reuniones trimestrales del CGP con participación del PROSI y la AECID, y extender una invitación de cortesía al Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Seguridad Pública a estos; la instauración de reuniones mensuales de la UnE con los puntos focales de las agencias y el PROSI; continuar con las reuniones semanales de la UnE. También será necesario identificar una metodología de trabajo con el PROSI que faciliten la identificación de sinergias y mecanismos para compartir aprendizajes.
19. El programa ha sabido incorporar a la **sociedad civil y el sector privado**, incorporando el concepto de responsabilidad socio empresarial, cuya participación resulta clave para el enfoque de derechos y la sostenibilidad de los logros del programa.
20. Se constató que los recursos humanos asignados para la labor de **monitoreo** resultan insuficientes, así como la necesidad de poner al día los indicadores de medición de resultados. El equipo de país ha identificado medidas para subsanar estas debilidades por medio de la contratación conjunta con las demás ventanas del Fondo en el país de un oficial de evaluación para los próximos seis meses, el cual llevará a cabo una revisión de los indicadores, y una puesta al día del sistema de monitoreo SIMON. Esto supondrá un logro importante para visualizar el apoyo del Fondo en Panamá, y también un apoyo para el programa, sin embargo es importante garantizar que la especificidad del programa no se pierda dentro de un contexto mayor. **Se recomienda** hacer uso de la experticia en el área de evaluación de seguridad ciudadana de la oficina regional del PNUD basada en Panamá, e identificar indicadores realistas para el tiempo del programa, por lo que en gran medida deberán ser indicadores de procesos.
21. Se observaron ineficiencias en el sistema de monitoreo ya que a menudo se da duplicación entre las agencias y la UnE, sobretodo al nivel Nacional. mientras que al nivel de los municipios el monitoreo ha sido liderado por la UnE. Sin embargo, se reportó que en algunos casos las

agencias no hacen partícipe del proceso a la UnE, y/o no comparten los reportes de las actividades, lo que dificulta que la UnE cumpla con su rol de rendición de cuentas, control de calidad y coordinación del programa. **Se recomienda** acordar una metodología que evite duplicación, y a la vez asegure centralización de la información en la UnE.

22. Se observo el uso consistente del logotipo del FODM, y la existencia de una identidad de programa distinta de las agencias, sin embargo se concluye que la ausencia de una **estrategia de incidencia y comunicación** es una oportunidad perdida en el contexto de un país de desarrollo medio donde el rol del SNU es de carácter más técnico y de abogacía que como ejecutor. La evaluación recomienda la inclusión de un oficial de comunicación que desarrolle una estrategia de comunicación y la identidad de la “Ventana de Paz” a modo de marca como plataforma para dar continuidad y sostenibilidad a los logros del programa, a la cual se podrían ir añadiendo iniciativas de otras agencias dentro y fuera del PC.
23. El programa necesita desarrollar una metodología para la **gestión de conocimiento** que permita sistematizar y compartir la información, productos y metodologías generadas por el programa para su posible replicación, y para que puedan pasar a formar parte del cuerpo de conocimiento de la región en materia de seguridad ciudadana. Se recomienda igualmente un mayor flujo de información por medio de boletines mensuales, difusión interna de las plantillas de programación de la UnE a todos los puntos focales², y la promoción de espacios de diálogo horizontal mediante reuniones entre las instituciones que participan del programa por áreas temáticas³.
24. El equipo destacó el valor de la **metodología** utilizada para la evaluación de medio término, que promueve el diálogo entre el equipo y la evaluadora desde los inicios, de forma participativa dando lugar a espacios de reflexión, y consideran que el mismo proceso de evaluación ha significado un resultado para el equipo.

Resultados

25. El programa ha logrado avances significativos en los tres resultados, lo que permite predecir que se lograrán en buena medida los objetivos propuestos. Si bien los ritmos de ejecución de las agencias varían de forma significativa, la baja ejecución financiera se debe en parte a una sobre estimación inicial del coste de varias actividades, y la liberación de algunos costos como el alquiler de las oficinas durante el primer año cuando la UnE estuvo basada dentro del PROSI, o los ahorros que ha supuesto la ausencia de un coordinador por periodos extensos. Esta liberación de fondos ha permitido flexibilidad a la hora de reaccionar a cambios en el contexto, pero es necesario realizar un ejercicio de análisis del uso de los fondos liberados, así como del uso de los fondos del Fondo Común. La evaluación recomienda que el CDG haga una propuesta para la aprobación del CDN, y que priorice la estrategia de incidencia y comunicación, la necesidad de reforzar el área de monitoreo, la creación de una identidad que vaya mas allá del programa, y la sostenibilidad de los logros de éste.
26. Se destaca la existencia de un Observatorio Nacional, insertado dentro de la Cámara de comercio y con apoyo de importantes personalidades del país y de la Cámara de Comercio de Bogotá, mediante apoyo Sur-Sur. Se constató que la información proporcionada por el Observatorio es bienvenida y esta siendo utilizada por los medios. Adicionalmente el Observatorio está proporcionando espacios de acercamiento y diálogo por medio de los Desayunos temáticos, prestando apoyo técnico a los Observatorios de las tres Municipalidades, y a las distintas instituciones involucradas mediante el Comité Estadístico.

² Dada las características específicas de UNESCO como única agencia no residente, es importante que se incluya tanto al consultor basado en Panamá como al punto focal para el programa, Andrew Radolf en todas las comunicaciones de este tipo.

³ Las contrapartes que participaron del proceso de evaluación valoraron como útil y positiva la posibilidad de sentarse juntos a compartir y conocer las actividades de las demás, por lo que sugirieron que el equipo realizara ejercicios similares en el futuro.

27. 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, ambos insertados y con el respaldo de la Universidad de Panamá, capaz de proporcionar sostenibilidad y sello de garantía. El primero se encuentra en su segunda versión, está construido sobre experiencias desarrolladas por la oficina Regional del PNUD, y se espera tenga lugar al menos dos veces mas con financiación de la Universidad según el acuerdo entre la Universidad y el Programa, mientras que el segundo será el primero de este tipo en la región, y a pesar que aún no se ha iniciado, ya cuenta con el apoyo de varios medios que han expresado su interés en participar.
28. Se han llevado acabo importantes avances para fortalecer el sistema judicial, tanto con el Órgano Judicial como con la Policía Nacional, con focalización en jóvenes y violencia de género en línea con las prioridades del programa, que busca facilitar el acceso a la justicia, conciencia social para la prevención, capacitación de los funcionarios para una mejor respuesta y fortalecer así la protección de menores y mujeres.
29. El resultado tres se ha focalizado sobre la capacitación de jóvenes en los tres Municipios mediante técnicas artísticas como fotografía, teatro o grafittis como herramientas para la sensibilización en violencia de género, el enfoque de derechos, y la promoción de comportamientos y autoestima positivos. Se ha capacitado a jóvenes en TICS y producción radiofónica con los mismos objetivos, pero además en algunos casos dando como resultado empleo remunerado y una participación social mas activa de los jóvenes en su comunidad. Estas iniciativas han dado lugar a redes informales de jóvenes, y son apreciados como iniciativas de mucho impacto por las contrapartes a nivel Municipal. **Se recomienda** trabajar estas iniciativas de forma mas cercana con los Municipios para promover su sostenibilidad por medio de otras iniciativas del Municipio, y la posibilidad de ligarlo a las iniciativas de redes de jóvenes y mujeres.
30. El programa ha buscado promover redes de jóvenes que durante la evaluación se pudo confirmar no estaban consolidadas. Dado el gran potencial de estas iniciativas en la prevención de violencia **se recomienda** la identificación estrategias alternativas para asegurar la instauración sostenible de estas redes antes de la finalización del programa.
31. Uno de los principales retos del programa será precisamente garantizar la sostenibilidad de los avances a **nivel Municipal**, teniendo en cuenta el alto nivel de centralización en Panamá, los pocos recursos disponibles a nivel Municipal y la alta rotación de personal. Sería conveniente que además de las medidas concretas vinculadas a la sostenibilidad técnica, el programa cumpla un rol de abogacía ayudando a visibilizar el rol que podrían jugar los municipios en la prevención de la violencia, así como la necesidad de recursos para cumplir con este rol.
32. El programa se ha posicionado en la temática de seguridad ciudadana en un momento clave del país, fortaleciendo una perspectiva de prevención, y proporcionando claridad en cuanto qué constituye una perspectiva de seguridad ciudadana
33. El programa está promoviendo espacios de diálogo e interacción entre instituciones, sociedad civil, sector privado y academia, fortaleciendo los sistemas nacionales y dando lugar a redes informales capaces de aportar y proponer respuesta desde la sociedad civil.
34. Varias de las iniciativas son innovadoras en el contexto del país, y en algunos casos de la región (por ejemplo el diplomado para medios de comunicación será el primero en la región), otras se han construido sobre experiencia regionales, vinculando el Programa y las instituciones con redes de conocimiento regionales, como los Diplomados sobre “gestión de políticas sobre seguridad ciudadana”.

Introducción

35. Este informe presenta la Evaluación de medio término (la evaluación) del programa conjunto “Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz.”
36. 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. Esta alianza busca promover eficacia, coherencia y mayor coordinación entre las agencias dentro del Sistema de Naciones Unidas en línea con ACCRA⁴ y los objetivos de la conferencia de París. El Fondo para los Objetivos el Milenio (el Fondo) opera por medio de los equipos de Naciones Unidas en el país, y bajo el auspicio de la oficina de la Coordinadora Residente.
37. La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de programa conjunto, habiéndose aprobado en la actualidad 125 programas en 49 países bajo ocho ventanas temáticas. La ventana de prevención de conflictos y consolidación de la paz (Ventana de Paz), consta de 19 programas que contribuyen directamente a dos de los objetivos del los ODMs:
- objetivo número 1: erradicación de la pobreza extrema y del hambre
objetivo número 3: promoción de la igualdad de género y de la autonomía de la mujer.
38. Un 15% del presupuesto de la ventana de paz esta dirigido a las intervenciones relacionadas con temas de género, denotando la importancia otorgada por el Fondo a éste elemento dentro de la Ventana de Paz.

Antecedentes

39. La ventana de Paz considera que el conflicto y la violencia son con frecuencia síntomas de la desigualdad y exclusión social, por lo que se pueden prevenir por medio del diálogo y un desarrollo inclusivo que tome en consideración las necesidades de grupos mas vulnerables como pueden ser los indígenas, niños, mujeres y jóvenes.
40. El Programa “Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz,” es uno de los cuatro programas conjuntos del fondo en ejecución en Panamá. Fue aprobado en Junio del 2009 con un presupuesto de \$ \$4 millones, e inició su implementación en Septiembre del 2009.

Objetivo de la Evaluación

41. La evaluación de medio termino tiene una naturaleza eminentemente formativa y su principal objetivo es “aprender para mejorar” y así poder informar la segunda fase de implementación del programa por medio de la generación de conocimiento, la identificación de buenas practicas y lecciones aprendidas. Las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación están dirigidas a los principales usuarios de la misma, el equipo de país, y tienen el potencial de ser utilizadas por el Fondo para su replicación en otros países.
42. La evaluación intermedia consistirá de un análisis rápido del diseño, proceso y de los efectos (o tendencias observadas) durante el tiempo de ejecución. La unidad de análisis es el programa conjunto entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e

⁴ Diseñado para fortalecer la implementación de la Declaración de París, la Agenda para acción de ACCRA (Accra Agenda for Action, AAA, 2008) propone tres areas: apropiación nacional, participación inclusive y desarrollo en base a resultados.

insumos que quedaron reflejados en el documento de programa conjunto y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su implementación.

43. Los objetivos de la evaluación, en línea con los términos de referencia (TdR), son los siguientes:
- a. Confirmar la **calidad del diseño** y la **coherencia interna** (necesidades y problemática que busca solucionar,) su **coherencia externa** con el UNDAF y la estrategia nacional para los logros de los objetivos del milenio, así como el nivel de apropiación nacional, tal y como se define en la declaración de París y en la agenda de ACCRA.
 - b. Comprender cómo funciona el programa conjunto, y valorar la **eficiencia del sistema de gestión** de planificación y ejecución de los recursos, por medio del análisis de los procedimientos y mecanismos institucionales establecidos. Este análisis trata de identificar fortalezas y limitaciones en el contexto de trabajo interagencial de ONE UN.
 - c. Conocer el grado de **eficacia** del programa, resultados y potencial de impacto observado, y la contribución del programa a los objetivos de la ventana temática de Paz y los Objetivos del Milenio.
44. La evaluación cubrirá la ejecución desde el inicio de la implementación en Septiembre del 2009 hasta la fecha de la evaluación, Mayo del 2011 (20 meses).

Metodología empleada en la evaluación

45. La metodología de evaluación es de carácter participativo y busca la inclusión y participación del equipo en todas las etapas. La recopilación de información se llevó a cabo por medio de cuatro etapas diferenciadas, y la metodología de análisis se hizo por medio de análisis de información secundaria, muestreo y triangulación.
46. Las etapas de la evaluación incluyen:

- a. Previo acuerdo con el equipo sobre los términos de referencia, la evaluadora inició una etapa inicial de **análisis de documentación secundaria** para familiarizarse con el programa, sus objetivos, actividades, contexto y limitaciones. Algunos de los documentos que se revisaron fueron: el PRODOC; protocolos del Secretariado para la ejecución de los fondos; informes semestrales; comunicaciones y retroalimentación proporcionada al equipo por el Secretariado; actas de los comités; planes de monitoreo y comunicación; etc.

Se llevaron a cabo dos videoconferencias con la Unidad Ejecutora (UnE) y una con Iván Baztán, antiguo oficial del programa para el PNUD ahora basado en Colombia, con el fin de comprender la evolución histórica del programa y preparar la visita de campo.

Esta etapa informó la hipótesis inicial presentada el 25 de Marzo del 2011 en el Informe de Gabinete para revisión y comentarios del Secretariado y del equipo de país.

- b. La segunda etapa consistió de una **visita de Campo** que se llevó a cabo entre los días 10 y 21 de Mayo del 2011, e incluyó visitas a la ciudad de Panamá, así como repetidas visitas a los municipios de San Miguelito, Arraiján y la Chorrera.

Durante la visita se llevaron a cabo **entrevistas semi-estructuradas** y **grupos de focalización** con los miembros de la UnE, el punto focal para el programa de la agencia líder PNUD, puntos focales de las agencias, la oficina de la coordinadora residente, contrapartes nacionales, la AECID, el PROSI y beneficiarios, tanto a nivel nacional como en los municipios.

Al final de la visita de campo se realizó un taller de retroalimentación abierto a todo el equipo, y otro específico con la oficina de la Coordinadora residente y la agencia líder. (ver anexo 7 para ver la lista completa de entrevistas y grupos focales.)

- c. Durante una tercera etapa, y en contacto con el personal de país, la consultora realizó una triangulación de la información obtenida durante las primeras etapas, y por medio de un análisis más profundo preparó este informe preliminar, el cual fue compartido con el Secretariado del Fondo y el comité de Gestión (o Comité de gerencia) antes de la redacción del informe final.
 - d. Durante la etapa final tanto el Secretariado del Fondo como el equipo de país proporcionaron sus comentarios al informe preliminar. Adicionalmente se recibió información adicional por parte de UNESCO, y se mantuvieron teleconferencias con el Secretariado del Fondo, la OCR y con el representante de UNESCO basado en Costa Rica. Con la información y aclaración proporcionadas la evaluadora redactó el documento final.
47. El equipo valoró de forma positiva la **metodología** utilizada para la evaluación de medio término, que promueve el diálogo entre el equipo y la evaluadora desde los términos de referencia, y recalcaron el apoyo sustantivo brindado por la especialista durante la misión en el campo, valorando el mismo proceso como un resultado en sí.

Condicionantes y límites del estudio realizado

48. Dada la magnitud del programa y la cantidad de actividades que se desarrollan, no es posible en los tiempos asignados familiarizarse profundamente con todas las vertientes, por lo que la evaluadora conjuntamente con el equipo trataron de identificar las contrapartes y beneficiarios mejor posicionados para informar la evaluación y proporcionar una comprensión global de las actividades y avances de cada agencia.
49. Durante la evaluación el equipo estaba en proceso de contratación del nuevo coordinador para el programa, y el coordinador interino, Ricardo Mejía, se encontraba de baja médica. Ricardo Mejía participó en la medida de lo posible mediante skype, y se reincorporó a tiempo para tener una entrevista cara a cara y participar del proceso de retroalimentación. La evaluadora recibió extenso apoyo tanto de la OCR, como de la UnE y la agencia líder.
50. La agenda original sufrió algunos cambios por causas de fuerza mayor como la cancelación de la entrevista con el municipio de San Miguelito debido a inundaciones, la cual fue movida a otro día pero sin la presencia del Alcalde, o la ausencia de algunos miembros del equipo Municipal de La Chorrera a grupos focales puesto que estaban asistiendo al funeral de un compañero del Municipio.
51. En repetidas ocasiones beneficiarios confirmaron su participación para los grupos focales, y luego no se presentaban o enviaban a una persona distinta de la que había participado de las actividades, por lo que no podían aportar al ejercicio. En un par de ocasiones los colegios trajeron un grupo de jóvenes que no habían participado de las actividades sin comprender que la evaluación no se trataba de una nueva actividad para ellos. Igualmente, algunas

organizaciones ejecutoras del programa cancelaron su participación en el último momento o no se presentaron.

Descripción de las intervenciones Realizadas

Concepción Inicial

52. Poco después de su constitución en el primer trimestre de 2007, el Fondo para el Logro de los ODM realizó un llamado para la presentación de propuestas en diferentes ventanas temáticas que competirían para ser financiadas por el Fondo. La nota conceptual del programa “mejorando la seguridad ciudadana en Panamá: hacia la construcción social de una cultura de paz” fue presentada conjuntamente por el Gobierno de Panamá y el equipo de Naciones Unidas, y aprobada el 1 de Junio del 2009 con un financiamiento de US\$4 millones para tres años de duración.
53. Sobre la base de la nota se realizó la formulación del Programa, que incluye la participación de cinco agencias del Sistema de Naciones Unidas: PNUD, ONUDD, UNICEF, UNFPA y UNESCO. Por parte del Estado Panameño son signatarios el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia (ahora subdividido en Ministerio de Seguridad pública y Ministerio de Gobierno), además de la AECID.

Antecedentes y contexto histórico

54. Panamá se ubica entre los océanos Atlántico y Pacífico, y obtuvo su independencia de la Nueva Granada, lo que hoy se conoce como Colombia, en Noviembre de 1903.
55. El Canal de Panamá, que une a los océanos Pacífico y Atlántico, fue construido por los Estados Unidos e inaugurado el 15 de agosto de 1914, y desde entonces más de 940.000 barcos han utilizado el paso. EEUU mantuvo control del Canal, así como de 8 kilómetros a cada lado del mismo, hasta su devolución en 1999 de acuerdo con los Tratados del Canal de Panamá, conocidos como los Tratados Torrijos-Carter.
56. En Mayo del 2009 Ricardo Martinelli gana las elecciones presidenciales de la República de Panamá con el 61% de los votos⁵.
57. En el período 2005-2010, Panamá mejoró cuatro puntos en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para ubicarse en la posición 54 entre 169 países. Sin embargo el índice de desigualdad el país, que refleja las disparidades en ingresos, salud y educación, bajó 20 posiciones. Diferentes organizaciones internacionales indican que cerca del 40% de la población Panameña vive en pobreza. La coordinadora del Informe de Desarrollo Humano, prevé una mayor intensificación del fenómeno de crecimiento y concentración de la región Metropolitana, y que para el 2010 el 60% de la población Panameña pudiera estar residiendo entre Panamá y Colón.
58. Al mismo tiempo y según Fuentes oficiales, la tasa de homicidios en Panamá pasó de 10 por cada 100 mil habitantes en 2002 a 23.4 por 100 mil personas en 2009, lo que coloca al país entre las naciones con mas altos índices de violencia de la región junto con Colombia, Venezuela, Honduras y El Salvador. Panamá tiene los mismos ratios de homicidios que Irak o Afganistán⁶. Aunque hay acuerdo sobre el incremento en inseguridad, se reportó inconsistencias entre las fuentes de datos existentes, y la necesidad de un mejor manejo de la información por parte de los medios para evitar una simplificación de la inseguridad, sus

⁵ Fuente: BBC country profile

⁶ Fuente: BCPR LAC

causas y las medidas necesarias para su solución. Se reportó una focalización sobre la penalización y castigo en lugar de la prevención y el análisis de las causas del incremento en inseguridad. En los últimos años a edad de responsabilidad penal ha disminuido, mientras que las penas han incrementado. En Septiembre del 2011 entrará en vigor un nuevo sistema penal con régimen acusatorio, lo que obliga a un cambio de manejo policial, e incrementa la pertinencia del programa y sus objetivos.

Descripción de su Evolución

59. El programa fue aprobado en Junio del 2009 y comenzó su ejecución el 18 de Septiembre del 2009, por lo que se aproximaba los 21 meses de ejecución al momento de realizarse la evaluación.
60. El programa busca 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 derechos, mediante tres líneas de intervención:
 - a. Producción de conocimiento que apoye la creación de políticas públicas
 - b. Prevención social de la violencia y el delito
 - c. Desarrollo de capacidades institucionales
61. El programa está en línea con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas (MANUD) en seguridad ciudadana y justicia, concretamente busca 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, esta en consonancia con los objetivos establecidos en los Acuerdos Nacionales de Concertación para el Desarrollo, y alineado con las prioridades nacionales.
62. 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.
63. Como herramientas de gestión el Programa consta de un Comité Directivo Nacional que el programa denomina Comité de Ejecución Nacional (CEN), compuesto por el Viceministro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la representante de la AECID en Panamá, y la Coordinadora residente. Los parámetros establecidos por el Fondo recomiendan que el CDN se reúna dos veces al año, con el fin de garantizar y su función de orientación, seguimiento y coordinación estratégica del programa. En el caso de Panamá el CDN se ha reunido dos veces, durante la etapa de aprobación de los programas en Noviembre del 2009 y en Febrero del 2011, en el contexto de la visita de monitoreo del Secretariado del Fondo, por lo que se trató de una reunión mas de carácter de rendición de cuentas que de gestión, y no contó con la participación del Viceministro.
64. El comité de Gestión de programa (comité de gerencia o CGP) incluye a los representantes de las agencias, así como el PROSI por parte del estado, y la AECID. El fondo recomienda que éste se reúna cada tres meses, en el caso de Panamá se ha reunido dos veces a lo largo del 2010, y una en el contexto de la misión del Secretariado en Febrero del 2011. La dificultad para convocar el CGP se vio impactada por la falta de un coordinador de programa durante el inicio del 2010 (Enero – Mayo) así como el inicio del 2011 (Enero- Junio). Adicionalmente el coordinador interino para el 2011 estuvo de baja por razones de salud durante Mayo del 2011.

65. La coordinación del programa la lleva la Unidad ejecutora (UnE) compuesta por la coordinadora del programa y tres especialistas: un especialista en Fortalecimiento Institucional, uno en Prevención social y un tercero en Justicia Juvenil, en línea con los resultados del programa. Durante la evaluación el equipo estaba en proceso de contratación de un nuevo coordinador, por lo que se encontraba como coordinador interino el especialista en Fortalecimiento Institucional.
66. Este modelo de gestión se adoptó con el doble objetivo de (i) emular el modelo de *ONE UNE* consolidando el equipo con especialistas por resultados en posición de articular y sumar los esfuerzos de las agencias, con el apoyo de los enlaces de cada agencia y el liderazgo del PNUD; y (ii) los perfiles fueron diseñados para contar con especialistas técnicos con experiencia en la gestión pública, lo que permite contar con una red de especialistas temáticos dentro del SNU que pueden brindar asistencia a otras iniciativas. Ambas características fueron diseñadas como un producto propio que deja el PC Ventana de Paz.

Principales acciones y productos

Resultado No. 1: Mecanismo Nacional de análisis de la situación de violencia creado y fortalecido en su función de análisis, producción y difusión de conocimiento y elaboración de recomendaciones.

67. El programa ha logrado establecer el Observatorio de Seguridad Ciudadana (el observatorio) en el marco de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, con apoyo sur- sur del Observatorio de violencia de Bogotá. Este soporte dota al observatorio de independencia y legitimidad como fuente de información independiente y fidedigna, además garantiza sostenibilidad una vez finalizado el programa.
68. Creación del Consejo Asesor conformado por importantes y respetadas personalidades de la sociedad Panameña para cumplir el rol de análisis y producción de recomendaciones en función de la información proporcionada por el Observatorio.
69. Fortalecimiento de los observatorios locales en el caso de San Miguelito y la Chorrera dando continuidad a un proyecto de la OPS, y reinicio del Observatorio de Arraiján, cuyo desarrollo está soportado mediante acuerdos interinstitucionales que garantizan acceso directo a las principales fuentes de información, además de apoyo para el desarrollo de información consistente y fidedigna.
70. Sensibilización sobre los retos y las dificultades de la justicia penal cuando los involucrados son menores de edad, al igual que sobre el manejo adecuado de indicadores de la jurisdicción penal de adolescentes para garantizar exactitud en el manejo e interpretación de los datos.
71. Producción de la Encuesta de victimización y del primer Histórico de Seguridad ciudadana que cubre Panamá del 2005-2009.

Resultado No.2: Fortalecimiento de las capacidades institucionales para una gestión integral de la seguridad ciudadana basada en un enfoque de género y derechos

72. Creación de seminarios de especialización: seminario sobre “gestión de políticas sobre seguridad ciudadana” y diplomado sobre seguridad ciudadana y medios de comunicación, el primero de éste tipo en la región. Los municipios recibieron quince becas (cinco para cada municipio) para garantizar la participación del los Municipios.

73. Creación de alianzas estratégicas con instituciones académicas y de la sociedad civil
74. Creación de espacios de encuentro y debate por medio de los desayunos temáticos, foros de discusión a nivel local, y la mesa de diálogo estadístico
75. Apoyo al Órgano Judicial, la Asamblea Legislativa, la Defensoría del pueblo, operadores del Sistema Judicial en normativa internacional como los Derechos del niño, adopciones internacionales, directrices ONU, Derechos Humanos, Derechos de la niñez y género.
76. Elaboración de diagnóstico y estrategia de intervención con la Policía nacional (aproximadamente 15,000 uniformados) en temas de género, salud sexual. ITS, VIH, derechos humanos.
77. Creación de manuales para el personal del sistema Judicial en los tres distritos
78. Realización de talleres de masculinidad en la Chorrera

Resultado No. 3: Iniciativas de prevención social de la violencia juvenil y violencia contra las mujeres promovidas.

79. Realización de un diagnóstico con enfoque de género, sobre la eficacia del sistema normativo y administrativo penitenciario aplicado para menores infractores, así como de los programas de rehabilitación y reinserción social. Durante el 2011 se ha iniciado la consultoría que buscará ejecutar un programa piloto de seguimiento a los post liberados.
80. Conjuntamente con el Instituto de estudios interdisciplinarios, se está desarrollando una metodología para la operativización y evaluación de modelos pilotos en poblaciones adolescentes en conflicto con la ley y con enfoque de género, para ser aplicados en los centros de Cumplimiento y de custodia en la Capital.
81. Se está trabajando para homologar y agilizar los procesos administrativos penitenciarios de menores por medio de la creación de unas matrices estadísticas que incluyen especificidad de género.
82. Se está negociando con el Ministerio de Seguridad Pública (DIASP) la creación de una base de datos electrónica para el registro de armas de fuego, municiones y un manual interactivo para su uso, que conllevará capacitación a funcionarios.
83. En el área de prevención de violencia de género, se está trabajando con el Órgano judicial por medio del análisis o diagnóstico de sentencias relacionadas con violencia doméstica los últimos cinco años para la identificación de buenas prácticas y confirmar la aplicación de los tratados internacionales relevantes.
84. Se ha contribuido en el fortalecimiento y reorganización de las redes contra la violencia doméstica aplicando el modelo del Corregimiento de Sona en los distritos de Arraijan, Chorrera y San Miguelito, las mismas están compuestas por instituciones del estado y sociedad civil. se ha trabajado en la construcción de manuales y planes operativos. También han recibido capacitación en legislación, derechos humanos, femicidios entre otros, lo que fortalece la coordinación.

85. Sensibilización en Universidades sobre las mejores formas de prevenir y reducir la incidencia de violencia juvenil y con grupos indígenas y adolescentes embarazadas en los municipios de cobertura sobre derechos humanos, violencia de género, ITS/ VIH/ sida y SSRR
86. Capacitación de grupos de jóvenes en pintura, grafittis TICS y teatro como herramientas para trabajar la prevención de violencia, con énfasis en violencia de género, resolución de conflictos y empoderamiento de la juventud.
87. Visualizando el desempleo como una fuente de riesgo para la juventud, el programa esta realizando talleres para promover una cultura emprendedora, y formando a formadores capaces de dar continuidad a la iniciativa

Desde el punto de vista presupuestario

88. El programa tiene un presupuesto de 4 millones de dólares para una ejecución de tres años, con el PNUD como agencia líder, distribuido entre cinco agencias de la siguiente manera.

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	

Fuente: informe semestral Junio-Diciembre 2010

89. El programa creó un Fondo para implementación conjunta que incluye actividades como M&E, la UnE, el alquiler de oficinas y la misma propuesta. Cada agencia contribuyo de forma proporcional al presupuesto dentro del programa. Esto se considera una buena práctica y un acercamiento hacia el modelo de ONE UN. Sería positivo que el equipo analice el uso hasta la fecha y a futuro de este fondo.
90. 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. Adicionalmente durante el primer año se dio un cambio de gobierno y la necesidad de crear nuevas alianzas. Por esta razón el programa no estuvo en posición de pedir el segundo desembolso al finalizar el primer año (Septiembre 2010), y sólo alcanzó el 70% requerido por el Fondo en Diciembre del 2010 (último informe semestral presentado), dónde se vio un incremento significativo en el ritmo de ejecución significativo con respecto a Junio del año anterior, en línea con el ciclo de vida normal de un programa.

fuelle	monto transferido	Informe semestral Junio 2010	% del total transferido	Informe Semestral Dic. 2010	% del total transferido	Informe semestral Junio 2010	% del total transferido	Informe Semestral Dic. 2010	% del total transferido
AGENCIA		comprometido				ejecutado			
PNUD	491,087	175,572	36%	589,942	120%	121,500	25%	359,342	73%
UNFPA	59,920	40,633	68%	51,852	87%	5,793	10%	57,895	97%
UNICEF	130,540	103,974	80%	118,294	91%	88,308	68%	92,438	71%
UNESCO	177,513	87,494	49%	112,912	64%	74,389	42%	120,000	68%
UNODC	131,693	0	0%	72,975	55%	0	0%	64,730	49%
total	990,753	407,673	41%	945,975	95%	289,989	29%	694,405	70%

Fuente: Informe semestral Diciembre 2010

91. A medio término (Febrero del 2011) el programa había logrado ejecutar o comprometer un 33% del presupuesto total, y un 50% de los montos transferidos.

Organizaciones de la ONU Participantes	Presupuesto total por agencia	% comprometido del total transferido	% comprometido del total
PNUD	2,002,238	44%	30%
UNESCO	586,039	77%	41%
UNFPA	382,953	39%	23%
UNICEF	514,385	44%	30%
UNODC*	514,385	62%	44%
TOTALES	4,000,000.00	50%	33%

*Todos los montos menos UNODC son a Febrero del 2011. En el caso de UNODC los montos reportados son a Mayo del 2011

Fuente: agencias partes de Programa

92. Las agencias muestran diversos ritmos de ejecución, mientras que UNESCO ha logrado ejecutar un 77% del total de su presupuesto transferido, UNODC se encontraba mas atrasado con sólo un 31% de ejecución, sin embargo a Mayo del 2011 UNODC había logrado comprometer un 62% de los fondos transferidos, y reportó total confianza en su habilidad para ejecutar la totalidad de sus fondos en el tiempo asignado.

93. A nivel general, se reportó que la propuesta inicial había sobreestimado los costes de varias actividades. Esto ha permitido que el programa esté en posición de reaccionar a cambios que se han ido dando puesto que tenía presupuesto disponible y flexible, pero también supone que en muchos casos aunque la ejecución avance de acuerdo a lo planificado, la ejecución financiera continúe baja. Será importante una vez que se incorpore el nuevo coordinador que se lleve a cabo un análisis de la situación real para poder evaluar cuantos de los fondos están sin asignar, e incorporarlos en la planificación.

94. Esto ha sido mas agudizado en el caso del PNUD que mantiene los costes centrales, ya que se liberaron fondos originalmente destinados al alquiler de la oficina que no fueron utilizados durante el primer año cuando la UnE residía en las oficinas del PROSI. Otros ahorros imprevistos están vinculados con la ausencia de un coordinador de programa durante 8 meses en lo que va de programa, y que el coste del asistente administrativo actual se ha hecho por medio de un *retainer*, por lo que es muy inferior a la estimación original.

95. En el caso de UNODC se reportó que el retraso se debía en principalmente a que la agencia no era residente en el país durante el primer año de ejecución, sin embargo desde el 2011 cuenta con una persona basada en Panamá, que a partir de Junio tendrá dedicación completa al programa, por lo que se espera, y así se reportó durante la visita de campo, que el ritmo de ejecución incrementa de forma considerable. Se reportó que la ejecución de UNICEF durante el 2011 se había visto afectada por cambios dentro de la agencia que afectaron la disponibilidad de tiempo de dedicación del programa.

Niveles de Análisis: criterios y preguntas de evaluación

Nivel de Diseño del Programa - Relevancia

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.

96. La revisión de documentación junto con las visitas y entrevistas realizadas durante la fase de campo de la evaluación permitieron concluir que el diseño del programa era pertinente en relación con la problemática identificada, y que continúa siendo pertinente dado que la inseguridad ciudadana ha continuado creciendo y la creciente tendencia hacía medidas represivas.
97. Se considera un acierto la focalización sobre pocos resultados, los cuales son a la vez concretos, medibles y capaces de reforzarse entre sí. Dada la complejidad que conlleva integrar el trabajo de cinco agencias y sus respectivas contrapartes, focalización sobre pocos objetivos proporciona claridad a la hora ejecutar y evita dispersión de los esfuerzos del programa.
98. Se considera que la focalización a nivel Municipal ha sido un elemento innovador, de especial relevancia en un país con alto nivel de centralización.
99. Asimismo cabe destacar que el diseño puso gran énfasis en la transversalización en el enfoque de derechos, con perspectiva de género y con especial énfasis en la juventud como población especialmente vulnerable.
100. Los objetivos del programa están alineados con las prioridades del SNU, como se puede observar por medio de la inclusión del tema de seguridad ciudadana en el nuevo UNDAF, y con las prioridades del país de combatir la creciente inseguridad ciudadana y violencia en el país, como se pudo verificar tras la reciente presentación de la estrategia de Presidencia para la prevención de violencia, donde incluso se hace mención de la ventana.

Enfoque de género

101. Durante la evaluación se verificó la existencia de un enfoque de género transversalizado, a lo largo de todos los resultados, como por ejemplo en la inclusión y estandarización de los índices de violencia doméstica para su inclusión en el observatorio nacional y los locales (resultado No. 1), en el diagnóstico y estrategia desarrollados con la Policía Nacional (resultado No. 2), o los trabajos de sensibilización con adolescentes embarazadas, y las capacitaciones en violencia doméstica o salud sexual, (resultado No. 3).

Recursos humanos

102. Se considera un acierto del diseño la creación de la **UnE** como eje central, así como la división de responsabilidades de los especialistas en función de áreas de resultados y bajo una única agencia en el espíritu de *One UN*, los perfiles de los especialistas fueron diseñados como un resultado en sí mismos, con capacidad para prestar apoyo y asesoría a procesos fortaleciendo la capacidad de respuesta del SNU en Panamá, y reportaron refleja el modelo de otras experiencias en El Salvador, México y Bolivia, rompiendo la alineación que suele darse entre un especialistas y la agencia que lo contrata. La evaluación permitió verificar que los especialistas trabajan con todas las agencias que contribuyen a su área temática, y además proporcionan un apoyo logístico significativo, especialmente a nivel Municipal. Asimismo parece un acierto que la unidad tengan una oficina propia separada de las agencias, ya que esto fortalece la identidad de la ventana, sin embargo, varios de los entrevistados consideran que el

programa perdió cercanía con su principal contraparte como consecuencia del traslado de la UnE fuera de las oficinas del PROSI.

103. Durante la primera mitad del programa el equipo identificó la necesidad de incluir una persona que proporcionara apoyo administrativo y financiero, y se vio que es mucho más eficiente si esta persona tiene experiencia previa en el SNU y del funcionamiento de (al menos) alguna de las agencias. Igualmente se decidió añadir a puntos focales municipales capaces de dar acompañamiento continuo al nivel Municipal, además de personal de apoyo para el observatorio.
104. Durante la evaluación el mismo equipo identificó la necesidad de contar con apoyo adicional para llevar a cabo la comunicación y el monitoreo del programa, y la necesidad de mayor apoyo para llevar a cabo la función de monitoreo que inicialmente recaía sobre los especialistas de la UnE, por lo que se concluye que los recursos asignados en el diseño original resultaron insuficientes, aunque el equipo ha realizado varios ajustes para responder a estas necesidades.

Comunicación, Monitoreo y Evaluación

105. No se identificaron arreglos específicos para el financiamiento y gestión de los fondos para la estrategia de comunicación e incidencia, y la estrategia de monitoreo y seguimiento no identificaba recursos humanos suficientes para la recolección de datos y el uso de estos como una herramienta de gestión y toma de decisiones. Se concluye que un diseño de ésta índole hubiera requerido del apoyo de un oficial de monitoreo, o al menos un oficial de monitoreo y comunicación.
106. El programa optó por hacer uso del SIMON, una herramienta informática desarrollada por el PNUD que permite recoger el avance en la implementación, así como a nivel financiero, además de fotografías y otros elementos que permitan evidenciar estos avances. El sistema también permite distintos niveles de acceso, por lo que la UnE y los oficiales técnicos pueden modificar la información, mientras que contrapartes, beneficiarios y el Fondo pueden tener acceso para ver la información. El SIMON es utilizado por varias de las Ventanas del Fondo en Panamá, aunque no en todas.
107. Si bien el programa inició con una líneas de base, los indicadores identificados resultan inadecuados para medir el avance y los logros del programa, y se subestimó el tiempo requerido para recolectar e introducir la información, por lo que en la práctica no está siendo utilizado.

Apropiación Nacional

108. El diseño original incluye como contrapartes al MEF y al Ministerio de Gobierno y Justicia, y articulación con el PROSI. En la práctica la contraparte ha sido el PROSI, que originalmente se encontraba dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia. Sin embargo, tras el cambio de gobierno el Ministerio de Gobierno y Justicia se ha visto dividido en dos Ministerios: el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Seguridad Pública. El PROSI se ha mantenido en el Ministerio de Seguridad Pública, mientras que las autoridades locales, uno de los principales focos del programa, están bajo el Ministerio de Gobierno. Por otra parte, se ha desarrollado una estrategia de prevención de Inseguridad al nivel de la Presidencia, que es independiente del Ministerio de Seguridad Pública, por lo que se puede concluir que la estructura nacional ha sufrido cambios significativos desde el diseño del programa.
109. El PROSI es un programa financiado por el BID cuya duración inicialmente finalizaba en el 2011, pero que fue extendido durante la visita de campo. El programa y el PROSI coinciden en varias de las estrategias de trabajo, aunque a nivel geográfico sólo coinciden en San

Miguelito. Sin embargo no se trata de una estructura permanente con capacidad para dar continuidad y sostenibilidad al programa. Al inicio del programa el **PROSI** proporcionó espacios en sus oficinas para le UnE, lo cual además de liberar fondos, supuso un mayor acercamiento y coordinación entre el programa y el PROSI.

110. Dados los cambios ocurridos a nivel de estructuras del estado y que el PROSI no es una estructura permanente, es importante que el programa reconozca los cambios y refleje la realidad nacional. La importancia de los nuevos actores requiere que el programa busque algún mecanismo que permita su participación, posiblemente extendiendo una invitación de cortesía de forma que tanto el Ministerio de Gobierno como el Ministerio de Seguridad Pública puedan participar, por ejemplo, en los CGPs de forma trimestral.

Nivel de Procesos- 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 han traducido – o tienen el potencial de traducirse- en resultados.

Estructura de coordinación del programa

111. El programa es coordinado por la **UnE**, la cual consta de un coordinador de programa y tres especialistas. Cada especialista coordinan las actividades de las distintas agencias de acuerdo con su área, aunque se concluye que mas que una Unidad de Ejecución se trata de una Unidad de coordinación.
112. **A nivel de país** el programa es liderado por la oficina de la Coordinadora residente y el PNUD como agencia líder. La evaluación pudo verificar un buen nivel de coordinación e integración entre las tres instancias, y clara distribución de roles. Mientras que la OCR presta liderazgo político y apoyo logístico tanto a la UnE como a las agencias no residentes, la agencia líder juega un rol de liderazgo técnico.
113. Dentro de la misma UnE se observó un buen nivel de integración y cooperación. Los especialistas comparten trabajo en función de experticia, logística e incluso a veces como método para garantizar una distribución de trabajo eficiente. Esta flexibilidad y disponibilidad del equipo se valora como una buena práctica y cómo un elemento clave para el buen funcionamiento del programa. El equipo ha recibido mayor apoyo por parte de la oficina de CR y de la agencia líder durante la etapa de transición entre coordinadores, resaltando el alto nivel de integración interagencial en la gestión del programa.
114. Durante la visita de campo se verificó que desde el inicio de año y bajo el liderazgo del coordinador interino se inició una metodología de trabajo mas integral por medio de reuniones semanales del equipo, incluidos los enlaces municipales en la medida de lo posible, que fortalecen la estructura de coordinación y la posibilidad de identificar sinergias en el programa. Estas reuniones producen calendarios de trabajo y actividades programadas que son compartidos con el equipo, lo que se considera una buena práctica en la gestión, y que ha sido valorada positivamente por las agencias. Previamente se reportó que la UnE trabajaba principalmente de forma bilateral con las agencias. Esto resalta el valor de contar con un coordinador que además de experticia técnica tenga capacidad de gestión, particularmente en un programa que busca coordinar distintas agencias y metodologías de trabajo.
115. La ausencia de una persona encargada exclusivamente del rol de coordinación se visibiliza en los retrasos en las áreas de coordinación central como son el monitoreo y evaluación, comunicación, centralización de información financiera y la convocatoria regular de las

reuniones gestión. Se considera que el nuevo coordinador además de estas funciones podría ayudar a conceptualizar una estrategia de salida, identificar sinergias y proporcionar mayor visibilidad al programa con el apoyo del oficial de comunicación y en coordinación con la OCR.

116. La principal debilidad observada a nivel de coordinación del programa es la falta de sistematización de las reuniones de gestión y coordinación del CDN y CGP. El CDN no se ha reunido desde el 2009⁷ salvo en el contexto de la Misión del Fondo, y el CGP se ha reunido dos veces a lo largo del 2010, y solo una en lo que va de año, también en el contexto de la misión del Secretariado en Febrero del 2011. Antes del 2011 la UnE tampoco se reunía como unidad, por lo que en la práctica no se estaba dando una dinámica compartida de gestión del programa. Es necesario fortalecer las estructuras de seguimiento, gestión y coordinación del programa, para esto es necesario regularizar las reuniones a todos los niveles, tanto las bianuales del CDN, como las de CDG al menos trimestralmente con participación de los representantes de las agencias, a la vez que continuar con las reuniones semanales de la UnE. Se considera que sería positivo instaurar reuniones regulares, quizás mensuales, de la UnE con los puntos focales de las agencias y el PROSI, las cuales tendrían un carácter de gestión técnica y búsqueda de sinergias.

Recursos Humanos

117. Si bien todas las agencias han asignado a un punto focal para el programa, cabe destacar que sólo UNODC (desde el 2011) tienen a personal asignado exclusivamente para el programa. En el caso de las demás agencias los puntos focales deben compaginar sus responsabilidades para el programa con su demás responsabilidades.
118. UNESCO cuenta con un punto focal para el programa (el Representante para Costa Rica, Panamá, El Salvador, Honduras y Nicaragua que reside en Costa Rica), además de dos oficiales en Costa Rica, y un consultor basado en Panamá que se ocupa del área de Educación, y de representar a la agencia en las reuniones de coordinación. UNESCO propone un modelo de trabajo distinto según el cual los resultados promueven coordinación de distintas áreas dentro de la agencia, y son coordinados por estos tres oficiales.

Agencias no residentes

119. Al inicio del programa dos de las cinco agencias no tenían presencia en el país: UNESCO y UNODC. A la fecha de la evaluación UNODC había abierto oficinas y asignado a un oficial para el programa basado en el país. UNESCO continúa gestionando principalmente desde Costa Rica, aunque con un consultor basado en Panamá, lo que permite su participación en reuniones con el resto del programa y contrapartes, sin embargo, la toma de decisión sigue basada fuera del país, y por lo tanto fuera de las estructuras nacionales de gestión y coordinación.
120. Se reportaron retos específicos vinculados al trabajo con las agencias no residentes. En el caso de UNODC estas se evidenciaron en el atraso sufrido en el nivel de ejecución del primer año. El equipo reportó que ahora que mantienen un oficial exclusivo para el programa basado en Panamá, el nivel de ejecución se ha visto acelerado de forma significativa. En el caso de UNESCO el nivel de ejecución ha estado por encima del resto del programa, pero se reportó como uno de los mayores retos el garantizar la participación y representación de la agencia, así como la necesidad de identificar mecanismos de coordinación y flujo de información.

⁷ si no se tiene en cuenta la reunión del CDN que tuvo lugar en Febrero del 2011 puesto que esta formó parte de la visita de monitoreo del Secretariado del Fondo, por lo que no cumple con las características de las reuniones bianuales recomendadas por el Fondo.

121. Con el fin de fortalecer la coordinación entre el equipo de país y la agencia no residente se recomienda:
- a. la participación regular del punto focal de UNESCO en las reuniones mensuales propuestas, ya sea físicamente o mediante video conferencia.
 - b. La participación física del punto focal de UNESCO en las reuniones trimestrales del CGP, lo que supone un compromiso por parte del equipo de país de fijar estas reuniones con la debida antelación, y aprovechar estas visitas para visitas de monitoreo y estratégicas.
 - c. Hacer partícipe de los calendarios semanales, boletines mensuales y demás comunicaciones tanto al oficial basado en Panamá como a los puntos focales en Costa Rica
 - d. Participación del oficial basado en Panamá de las reuniones de coordinación de las tres áreas de resultados de UNESCO
 - e. Inclusión por parte de UNESCO de la UnE en las comunicaciones con las contrapartes nacionales.

Comunicación y Monitoreo

122. Dado que la estrategia de comunicación e incidencia no estaba incluida en el diseño original, el equipo contrató una consultoría para desarrollarla. Durante el proceso de construcción se identificaron los objetivos y el público al que estaría dirigido, así como la participación de redes sociales, los posibles instrumentos y fases de implementación. Sin embargo la estrategia desarrollada resultó de un coste excesivo, por lo que el equipo se ve ahora necesitado de desarrollar una nueva estrategia.
123. Durante la evaluación el equipo valoró positivamente la posibilidad de desarrollar una estrategia de comunicación liderada por un vocero que unifique las voces de las distintas agencias, especialmente en el área de seguridad dado su carácter sensible. El equipo considera que bajo el liderazgo de la UnE con un oficial de comunicación sería relativamente sencillo elaborar una “marca” para la ventana, lo cual fortalecería su visibilidad, facilitaría el apalancamiento de recursos y podría servir como plataforma para darle continuidad a la iniciativa una vez finalizado el programa, dentro de la cual se podrían incorporar las demás agencias del SNU.
124. El programa utiliza SIMON como herramienta de medición, sin embargo éste necesita ser anclado dentro de una metodología de trabajo que permita el uso regular de esa información como herramienta de gestión mas allá de cómo herramienta de rendición de cuentas, y para esto será necesario capacidad adicional en la UnE.
125. En la actualidad el monitoreo se realiza de forma regular tanto por parte de la UnE como por las agencias, lo que en la práctica a menudo supone una duplicación. Esto se da sobretudo a nivel nacional y menos en el nivel Municipal, donde se observó que a menudo las agencias delegaban la función de monitoreo en la UnE, sin embargo en otros casos, sobretudo cuando las agencias contrataban a organizaciones para la ejecución de sus actividades, estas no se coordinaban con la UnE, (en algunos casos tampoco con los Municipios), ni compartían los informes de una vez finalizadas las actividades. Esto supone que el UnE no puede apoyar en el proceso de garantizar calidad, no les es posible

proporcionar un análisis integral del programa, ni puede buscar posibles sinergias entre estas actividades y otras que se están realizando dentro del programa, y a la vez dificulta su capacidad de reportar de forma integral y su rol de rendición de cuentas. Es importante acordar una metodología de monitoreo interno que evite duplicidad, y que garantice centralización de la información al nivel de la UnE.

126. El equipo coincide con la valoración del Secretariado que el sistema actual de monitoreo no es capaz de medir los avances del programa. El 23 de Mayo del 2011 se inició una consultoría para identificar nuevos indicadores de resultados enfocados a evaluar los productos y avances del programa en lugar de focalizarse sobre el impacto y los índices de seguridad nacional. Se trata de una consultoría de 6 meses que apoyará a todas las ventanas del fondo, por lo que se espera que esta persona esté en posición de proporcionar apoyo en el área de análisis y uso de la información recogida, así como una metodología que facilite el uso de esta información en la toma de decisiones. Cabe destacar que si bien el programa se inició con una línea de base, esta será la tercera revisión de los indicadores en el tiempo de ejecución. Es importante que la especificidad del programa no se pierda a la hora de buscar integrar las distintas ventanas, pero de lograrse una mayor integración esta iniciativa serviría como un soporte significativo para comprender cómo las distintas ventanas, y en definitiva el Fondo, están apoyando la consecución de los ODMs en Panamá.
127. Se observó la falta de una metodología de **flujos y manejo de información** que permita centralizar y compartir los productos del programa. Sería positivo desarrollar un sistema informático que permita centralizar los productos y el acceso a ellos por todas las partes, y además sistematizar el flujo de información, como por ejemplo por medio de boletines mensuales. Las contrapartes valoraron de forma positiva la posibilidad de compartir sus experiencias con los demás actores que se dio en el contexto de la evaluación, y recomendaron que el programa promueva reuniones similares entre distintas instituciones bajo una misma iniciativa.

Apropiación Nacional

128. Durante la evaluación se observó una buena relación entre el programa y su principal contraparte nacional el **PROSI**. Si bien la cobertura geográfica de los dos programas es distinta ya que el programa de alguna forma optó por cubrir municipios en riesgo que no gozaran ya de apoyo institucional, ambos programas trabajan en San Miguelito, y tienen áreas de coincidencia temática, como puede ser el trabajo de prevención de violencia con jóvenes, y como se pudo observar durante la visita de campo. Existe gran potencial de aprendizaje entre los dos. Durante la evaluación funcionarios del PROSI expresaron su interés por iniciar trabajo en los otros dos municipios del programa y por utilizar algunos insumos y aprendizajes del programa, como los observatorios Municipales, para otras áreas de cobertura.
129. Se constató la necesidad de sistematizar una metodología que permita coordinación, identificación de sinergias y traspaso de aprendizajes de forma regular entre las dos instituciones. Se sugirió durante el proceso que la salida de la UnE fuera de las oficinas del PROSI tuvo un impacto negativo sobre el nivel de acercamiento e interacción, sin embargo esto se hizo puesto que permanecer ahí hubiera supuesto un coste adicional para aclimatar nuevas oficinas, lo cual no se podía justificar dentro del i) tiempo limitado del programa y ii) se desconocía si el PROSI conseguiría financiación mas allá de 2011.
130. Sería conveniente que el programa y el PROSI acordaran áreas de trabajo prioritarias comunes, ya sean geográficas o temáticas, así como una metodología de trabajo conjunto y para compartir información, posiblemente mediante reuniones mensuales de coordinación

en el contexto de las reuniones propuestas de la UnE con los puntos focales de las agencias. Igualmente, sería positivo ver cómo encajan las iniciativas del programa dentro de la estrategia de seguridad ciudadana nacional mas allá del PROSI.

131. Se reportó poca regularidad y consistencia en la participación por parte de las contrapartes nacionales y municipales con un alto **nivel de rotación y cambio del personal** que participa de las actividades del programa, en detrimento de estas. Esto mismo se pudo observar durante la visita de campo, donde varias instituciones enviaron a un representante que no había participado previamente de las actividades del programa, lo que hacía imposible su participación del proceso de evaluación. Instituciones civiles presentaron la misma queja en el contexto de las redes sociales y de jóvenes, donde la falta de continuidad en la participación de las instituciones, ya sea por su ausencia o por el cambio de personal, no permitía avanzar.
132. La participación regular y consistente por parte de las instituciones es clave para el proceso de fortalecimiento institucional y creación de redes, por lo que se hace necesario garantizar un nivel de compromiso mínimo por parte de las instituciones que quieran beneficiarse de estas iniciativas. Se sugiere identificar cuáles actividades requieren de unos compromisos mínimos que de no poder cumplirse el impacto positivo de la actividad se pierde, o incluso conlleva un impacto negativo en el desarrollo de la actividad y los esfuerzos de otras instituciones.
133. Se observó buen nivel de participación de la **sociedad civil** y en particular de los jóvenes, niños/niñas y organizaciones de mujeres y de algunos grupos minoritarios como por ejemplo la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (CONAMUIP) y FUNDAGÉNERO. Se considera buena práctica la inclusión del sector privado y el uso del concepto de **responsabilidad socio empresarial**.

Nivel de 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.

134. A nivel global el programa ha avanzado de forma mas lenta de lo previsto, aunque se dieron diferencias en el ritmo de avance de las distintas agencias. Si bien el nivel de ejecución financiera es bajo, esto se debe al menos en parte a que el programa sobrestimó los montos necesarios para algunas actividades, y además vio liberados algunos fondos, como por ejemplo, al alquiler de las oficinas durante el primer año, o el salario del coordinador. Esto ha permitido que el programa tenga flexibilidad y capacidad de reacción, pero es necesario realizar un análisis de la situación real, y considerar si será necesario reasignar fondos o responsabilidades para lograr la ejecución total –tanto de resultados como financiera- en los tiempos del programa.
135. A pesar de los atrasos observados, las informaciones recogidas por la evaluación permitieron verificar que el programa viene avanzando de forma que puede predecirse el logro sostenible de varios de los resultados previstos, así como de otros no previstos. Entre los resultados positivos no previstos se destacan:
 - a. Vínculos formados entre los tres Municipios donde se ha creado una red de cooperación y aprendizaje mutuo, dando lugar al traspaso de experiencias, como por ejemplo la experiencia del Juez de Aseo de San Miguelito y la oficina de Mediación y reconciliación de la Chorrera que están siendo estudiados para su incorporación en el Municipio de Arraiján.

- b. Redes de jóvenes formadas como resultado de la participación conjunta en actividades del programa como las capacitaciones en TICS. (las cuales podrían ser incorporadas en las redes de jóvenes del programa).
- c. Creación de un comité municipal para la violencia en San Miguelito del cual participa la Ventana
- d. Consolidación de la Ventana de Paz como un interlocutor nacional en el tema de seguridad ciudadana con capacidad para centralizar la experticia de todas las agencias del SNU, por ejemplo, la UnE esta funcionando como punto focal del SNU para proporcionar comentarios a la nueva estrategia de seguridad ciudadana por de la Presidencia.

136. Se considera que la UnE ha jugado un rol crítico en la creación de alianzas estratégicas, especialmente a nivel municipal, convirtiéndose en un apoyo clave para la ejecución local de las agencias. La identificación de la figura de puntos focales municipalidades se ve como un elemento innovador que ha fortalecido de forma significativa la ejecución, y ha jugado un rol clave en la estrategia de fortalecimiento institucional a nivel de los Municipios, contribuyendo hacia el resultado no. 2 de fortalecimiento institucional.

Los principales avances observados a nivel de los resultados del programa son:

137. **Resultado No. 1:** Mecanismo Nacional de análisis de la situación de violencia creado y fortalecido en su función de análisis, producción y difusión de conocimiento y elaboración de recomendaciones capaz de coger información a nivel nacional, y mayor detalle en los municipios de cobertura mediante los observatorios locales.
- a. Se verificó la existencia de un **Observatorio** en funcionamiento a nivel nacional, instalado y con apoyo y apropiación por parte de la Cámara de Comercio. La CCIAP está considerando la posibilidad de convertir el Observatorio en una dirección propia dentro de la Cámara, lo que evidencia el nivel de compromiso y apropiación por parte de la institución con la iniciativa y supone un respaldo del sector privado que asume una responsabilidad social importante.
 - b. A pesar del poco tiempo de funcionamiento, el observatorio ha sabido crear **alianzas** importantes para la recolección de información primaria como el Instituto de Medicina forense, la Policía Nacional y el sector Judicial, así como acuerdos con el Ministerio de Seguridad, Medicina legal y la Procuraduría. Ha logrado sentar instituciones que normalmente no se relacionan, promover el traspaso de información y evidenciar falencias.
 - c. Se constató durante la visita que la información del Observatorio es utilizada por los medios de comunicación, demostrando que es **percibida como fiable y neutral**. El observatorio es valorado como un mecanismo de monitoreo de la sociedad civil capaz de evaluar, en base a información fidedigna e independiente, el impacto de las políticas públicas. Esta iniciativa se construye sobre la tradición de la Cámara de funcionar como un espacio de discusión durante la agenda electoral, promoviendo bajo el programa un espacio de encuentro y de debate para la construcción colectiva de propuestas y se cimienta sobre el Consejo Asesor que ha sido conformado, aunque aún no ha proporcionado análisis o retroalimentación.

- d. Se constataron esfuerzos por homogeneizar y estandarizar la recolección de datos tanto a nivel nacional como en los municipios. Los observatorios municipales se están beneficiando del apoyo técnico y capacitación del nivel central, y participan tanto de los Desayunos temáticos como de la mesa de diálogo estadístico. Se han establecido alianzas de trabajo que fortalecen en si al municipio mas allá de la recolección de datos, todo esto conlleva un fortalecimiento institucional que va mas allá del Observatorio mismo.
- e. El trabajo en los **municipios** supone un programa piloto con potencial de ser duplicado en otros municipios por el PROSI, el cual esta desarrollando una iniciativa similar para recopilación de información. Se observó distinto nivel de avance a nivel de los municipios, sin embargo todos parecen valorar la iniciativa, y buscan activamente garantizar su continuidad, mediante estrategias de sostenibilidad que la protejan de futuros los cambios de gobiernos y rotación de personal. El programa tiene el potencial de tener un impacto directo y sostenible en el desarrollo de las políticas públicas por medio de la construcción de planes locales de intervención en función de los resultados visibilizados por los observatorios municipales durante segunda mitad del programa.
- f. Se están realizando esfuerzos para garantizar la inclusión estandarizada y fiable de indicadores de violencia de **género**, e introduciendo el concepto de identificación de causas, por medio de la inclusión de indicadores sobre el nivel educativo, área de procedencia, empleo o el nivel de adquisición, lo que supondrá una expansión de la información a recolectar y un cambio en la manera de conceptualizar la violencia.
- g. La Mesa de **diálogo estadístico** es una iniciativa que busca estandarizar y homologar conceptos básicos. Promueve diálogo horizontal entre instituciones y vincula la información con las políticas públicas, funcionando como un mecanismo de garantía de calidad, así como de sostenibilidad.
- h. Importancia de los **desayunos temáticos** como fuente de capacitación, así como espacio de encuentro y promoción de diálogo.
- i. El observatorio recalca la importancia de difundir la información de forma que sea accesible y pueda informar la opinión pública, lo cual promueve **participación ciudadana** en la toma de decisiones particularmente en lo que refiere a políticas públicas.

138. **Resultado No.2:** Fortalecimiento de las capacidades institucionales para una gestión integral de la seguridad ciudadana basada en un enfoque de género y derechos.

- a. El programa ha trabajado en **fortalecer los gobiernos locales** por medio de capacitaciones y de apoyo técnico continuo, gracias a la dedicación continua de la UnE y los puntos focales municipales. El simple hecho de trabajar a nivel municipal supone una propuesta innovadora en el contexto del país donde hay un alto nivel de centralización. La realización de planes locales antes de la finalización del programa ayudará a consolidar los logros, mientras que los aprendizajes y alianzas creadas en el contexto de los observatorios ya mencionados suponen un fortalecimiento institucional importante. El programa tiene el potencial de ayudar a visibilizar el rol de los municipios en la prevención de violencia, y de abogar por que jueguen un rol mayor, junto con los recursos necesarios para hacerlo. El alto nivel de rotación de personal también mencionado, dificulta la capacitación de personal de las instituciones, y hace aún mas necesaria la figura de acompañamiento.

- b. El programa logró trabajar con la **Policía Nacional** para desarrollar un diagnóstico sobre conocimientos, actitudes y prácticas de la población uniformada en temas relacionados a las infecciones de transmisión sexual (ITS), virus de inmunodeficiencia humana (VIH), Síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) y violencia basada en género (VBG) y la construcción de una propuesta de estrategia de intervención con la participación de uniformados y civiles tomadores de decisión a lo interno de la Policía Nacional con un fuerte enfoque de género y derechos humanos. Durante la evaluación las contrapartes valoraron positivamente el proceso del diagnóstico, y reportaron que la profesionalidad del manejo y el proceso facilitó que la institución acogiera los resultados abriéndose a desarrollar una estrategia para fortalecer la institución, mediante la realización de cursos de alta gerencia con la Policía para discutir los resultados y realizar un ejercicio prospectivo. Los miembros de las fuerzas entrevistados mostraron un buen nivel de comprensión de la importancia del programa, valorando positivamente su impacto dentro de la institución. El programa está trabajando para incluir un enfoque de género y derechos en la malla curricular, lo que fortalecería la sostenibilidad de los logros a largo plazo.
- c. Los principales aportes en este resultado son los **diplomados** de Gestión de Políticas Públicas y el Diplomado sobre seguridad ciudadana y medios de comunicación, ya que proporcionan al país de una base conceptual, así como de una serie de ejemplos de metodologías de prevención de inseguridad basados en un enfoque de derechos, que servirán de base o referencia a la hora de abogar y diseñar políticas públicas.
- d. Otro gran logro del programa es el **Diplomado de Gestión de políticas Públicas** ha sido desarrollado conjuntamente con la oficina regional del PNUD y con el ICRUP, y fue construido basándose en otras experiencias similares en América Latina⁸. Se trata de una buena práctica que incluye la participación de la contraparte nacional desde la etapa de diseño, y requiere de el visto bueno por parte de la Universidad, lo que proporciona garantía de calidad y apropiación nacional. El programa apoya las primeras dos versiones del diplomado, y la Universidad se compromete a replicar el diplomado dos veces más, ya sin el apoyo económico del programa aunque sí con la asistencia técnica, y uno de ellos debe realizarse fuera de la capital, asegurando así mayor cobertura geográfica, y promoviendo masa crítica.
- e. El Diplomado tiene una duración de cinco meses, con 20 horas presenciales y 20 no presenciales. Consta de cinco módulos: los tres primeros tratan de cómo elaborar propuestas, mientras que los dos últimos muestran experiencias y aplicaciones de lo

⁸ El programa conjunto se valió de las siguientes experiencias impulsadas en la región:

1) Para la creación de Observatorios; PNUD Honduras y la Universidad Nacional; Gestión local de la seguridad; experiencia del PC EL SALVADOR en Sonsonate; Fortalecimiento de instituciones policiales; experiencia del PC en Brasil.

2) Para la gestión de la información y fortalecimiento institucional: experiencia apoyada por PNUD en Uruguay.

Además se reportó que especialistas técnicos (funcionarios del SNU o bien socios de instituciones de gobierno) realizan misiones de trabajo a Panamá para intercambiar sus logros y sus lecciones aprendidas de los procesos que se desarrollan en sus países. Estos especialistas son los profesores de los módulos del Diplomado de Gestión de Políticas de Seguridad Ciudadana.

En el marco de la Feria “Compromiso Centroamérica” realizada en octubre de 2010 con el apoyo de SICA – PNUD – España, especialistas o representantes de experiencias visitaron el país y sellaron su compromiso mediante acuerdos de cooperación horizontal (mecanismos de cooperación sur-sur) y la Ventana de Paz brinda seguimiento a estos apoyos según los ejes temáticos de la Estrategia de Seguridad para Centroamérica.

Cabe mencionar que el Programa Conjunto Ventana de Paz cuenta con mecanismos de coordinación e intercambio con el Programa Conjunto “Hacia una vida sin violencia” dirigido a acciones de prevención de la violencia contra la mujer, del que participan UNFPA, PNUD y OPS

aprendido. Un modulo trata el tema de violencia de **género**. A demás de la asistencia a clases los asistentes deben realizar tareas prácticas y un trabajo final. La Universidad tiene la intención de darle seguimiento a algunos casos, lo que permitirá que el programa mida el impacto a largo plazo.

- f. El diplomado se encuentra en su segunda versión, y ha contado con la participación de expertos internacionales que son parte de la Red creada por el PNUD en torno a esta iniciativa por America Latina. Red de la que pasarán a formar parte las instituciones y expertos que participan en la experiencia de Panamá, creando así una red Sur-Sur en el tema de seguridad ciudadana en la región. Las entrevistas durante la visita de campo permitieron evidenciar que la Universidad valora positivamente diplomado, y considera viable el mantenimiento de este, y que está desarrollando ya estrategias no sólo para su financiación futura, sino también para hacer seguimiento de los egresados.
- g. Durante la evaluación el diseño del **Diplomado para periodistas** estaba finalizado y se hallaba a la espera de aprobación por la Universidad. Se trata del primer diplomado de su tipo en la región, y por tanto un elemento innovador del programa. El diplomado promueve el manejo responsable e informado del tema de seguridad ciudadana por parte de los medios, a su vez clarifica e introduce conceptos claves diferenciando prevención de represión o mano dura. Varios medios de comunicación de Panamá han expresado su interés y su intención de becar a personal para su asistencia.
- h. El programa esta trabajando con el **sector Judicial** para promover coordinación entre las distintas instancias y facilitar así el acceso a la justicia. También se ha realizado un diagnóstico sobre la aplicación del marco normativo penal en lo que respecta a violencia contra las mujeres, analizando desde la etapa de investigación hasta la sentencia, con el fin de obtener buenas prácticas, limitaciones, y confirmar si se están aplicando los instrumentos internacionales. Tras el diagnóstico se llevarán acabo una serie de talleres de capacitación con el objetivo de disminuir la violencia re victimización de la mujer y garantizar la aplicación de los convenios.
- i. Por último, el programa esta trabajando con el **sistema penitenciario** con el fin de fortalecer el sistema de recolección de datos, lo cual informará los observatorios y ayudará a la identificación de políticas públicas para prevenir la violencia, además de ayudar a garantizar los derechos de los jóvenes. El programa esta analizando distintas propuestas con el fin de llevar acabo un programa piloto sobre justicia restaurativa, y otro sobre medidas alternativas de encarcelamiento, cuyo objetivo es favorecer el entendimiento y promover armonía social mediante la recuperación de las víctimas, delincuentes y comunidades afectadas en línea con las Reglas de Tokio.
- j. Además de capacitaciones a funcionarios públicos, el programa llevó acabo un proceso de homologación y validación del diseño y desarrollo de una línea de base y un sistema de indicadores en **justicia penal juvenil** para el Órgano de Justicia, basado en el Manual para medir indicadores de justicia de menores de UNODC.
- k. Tanto el trabajo con el sector judicial, como con la Policía Nacional o el sistema penitenciario suponen ejemplos claros de cómo el programa está fortaleciendo la institucionalidad, a la vez que sensibilizando sobre el enfoque de derecho y la perspectiva de género, a la vez que promoviendo un acceso justo a la justicia.

139. Resultado No. 3: Iniciativas de prevención social de la violencia juvenil y violencia contra las mujeres promovidas.

- a. El resultado número tres se focaliza hacia el empoderamiento de los jóvenes (hombres y mujeres) como herramienta para prevenir la violencia, y esto se ha llevado a cabo principalmente por medio de capacitaciones en áreas que sirven como medios de expresión artística y canalización de energía, como pueden ser los graffitis, fotografía o grupos de teatro, y otras áreas que además tienen el potencial dar voz y empleo a los jóvenes, como es el caso de los TICS.
- b. Todas estas iniciativas han sido acompañadas de capacitación sobre prevención de la violencia con un enfoque de derechos y de género, y utilizados como herramientas para promover la autoestima y comportamientos alternativos en los jóvenes en riesgo.
- c. Durante la evaluación los participantes valoraron de forma positiva tanto el elemento técnico de la capacitación, como el aprendizaje que les había aportado la capacitación. Mientras que los oficiales municipales destacaron estas iniciativas como las que han tenido mayor impacto en la primera mitad de ejecución del programa.
- d. La capacitación en **TICS** ha sido establecida en alianza con el Municipio y SENACYT-Infoplazas. El Municipio otorga el inmueble y la remodelación, mientras que el programa se encarga del equipamiento y puesta en funcionamiento del centro conjuntamente con INFOPLAZAS. Una vez constituido el centro, el mantenimiento y reemplazo del equipo será asumido por SENACYT-Infoplazas, mientras que el Municipio asume lo referente al servicio eléctrico, y gastos menores por medio de acuerdos renovables cada 6 meses. La evaluadora tuvo la oportunidad de visitar el Centro de Acceso a las Tecnologías de La Chorrera, y verificar que esta en funcionamiento y siendo utilizado por la comunidad. Durante la visita el centro se encontraba lleno de jóvenes. El centro es gestionado por uno de los beneficiarios de las capacitaciones del programa. Los centros para Arraiján y San Miguelito están planificados para la segunda mitad del programa, aunque en el caso de San Miguelito aun no han logrado identificar un local, y en el caso de Arraiján el local se encuentra alejado lo que dificultaría el acceso de los jóvenes.
- e. Esta iniciativa promueve apropiación y esta enmarcada en el contexto de una iniciativa nacional (Infoplazas), lo que facilita su sostenibilidad, y a la vez promueve la participación de los jóvenes, principales victimarios de la inseguridad ciudadana.
- f. De los 30 jóvenes capacitados en **producción radiofónica**, uno fue contratado por SERTV para ser reportero de La Chorrera y el encargado del Museo de La Chorrera (capacitado durante el primer año de ejecución del PC) fue contratado por el Municipio para ser el vocero oficial.
- g. El programa está trabajando con jóvenes de los tres municipios para promover un espíritu de **emprendurismo**, tras un concurso inicial se capacitará a una serie de jóvenes y capacitadores para que le den continuidad a la iniciativa. El ejercicio cubre aproximadamente 30 jóvenes y 45 adultos.
- h. El programa también ha apoyado la formación de **redes comunitarias**. Estudios recientes⁹ destacan las amistades y el grupo social como un factor crítico en la toma de decisión de jóvenes en riesgo de cometer un delito, por lo que se considera que la

⁹ "Talking to the Enemy. Violent extremism, sacred values and what it means to be Human" by Scott Atran, Green Penguin, 2010

creación de redes que promuevan valores positivos, empoderamiento y la participación activa de jóvenes en riesgo son un elemento clave en la prevención de violencia. Durante la evaluación se organizaron varios grupos focales con beneficiarios y participantes de estas redes. Se concluye que esta iniciativa es muy pertinente y tiene gran potencial para proporcionarle voz a los jóvenes, integrarlos en las iniciativas destinadas a la prevención de violencia, además de concienciarlos en sus derechos y deberes hacia una sociedad justa y pacífica, sin embargo por lo que se pudo ver de estas redes sufren de falta de compromiso y consistencia por parte de las instituciones que participan, lo que se traduce en falta de consistencia en la asistencia, y que los grupos se estanquen. En el caso de las redes de jóvenes se informó que la mayoría de los participantes se habían graduado y por esta razón ya no formaban parte. La estrategia planteada por el equipo para responder a estos retos es 1) focalizarse sobre la participación de jóvenes comprometidos, que sean ellos los que lideren el proceso indistintamente de la participación regular o no de las instituciones y 2) asegurar la inclusión de jóvenes de años menores para salvaguardar la continuidad de las redes de un año al otro.

- i. La evaluadora concluye que el potencial de estas redes es significativo, y su potencial de impacto en el contexto Panameño es importante, pero que será necesaria una mayor focalización para garantizar que estas redes estén en funcionamiento y con potencial de sostenibilidad una vez finalizado el programa.
- j. El programa ha realizado capacitaciones en **fotografía, cómics y grafiti**, así como promovido la creación de grupos de **teatro**. Estas iniciativas promueven el conocimiento de un enfoque de derechos, y han sido muy bien acogidos por los jóvenes, sin embargo no se ha observado una estrategia de sostenibilidad, por lo que se recomendaría realizar estos talleres de forma coordinada con los Municipios e intentar vincular estos grupos con las demás propuestas culturales para jóvenes.
- k. El programa ha realizado múltiples capacitaciones para **mujeres**, como por ejemplo capacitación de jóvenes embarazadas o las capacitaciones con grupos indígenas sobre temas de derechos, violencia doméstica y salud sexual. También se han realizado sesiones de información y sensibilización en las Universidades.

Identidad e incidencia

- 140. En su mayoría las contrapartes conocían el programa como ventana de paz, y que se trataba de un programa conjunto que incluía el trabajo de diversas agencias. Se observó el uso consistente del logotipo del F-ODM, aunque por lo general de forma conjunta con el de la agencia ejecutora.
- 141. La evaluadora observó que el programa ha logrado crearse una identidad independiente de las partes, que se ha convertido en un interlocutor y un referente en el tema de seguridad ciudadana con potencial de fortalecer y centralizar el trabajo de las distintas agencias del SNU más allá del programa como un equipo interagencial de seguridad ciudadana.
- 142. La evaluadora observó que los beneficiarios se mostraban muy sensibles a la selección de palabras utilizadas en las actividades, por ejemplo, algunos profesores reportaron que una actividad con jóvenes “contra la violencia” era rechazada por los padres pues no querían que sus hijos se involucraran en nada que tuviera que ver con la violencia. En este sentido, la identificación del programa como “Ventana de Paz” supone una identificación positiva con potencial de convertirse en marca y ser continuada como tal.

Principales Conclusiones de la Evaluación

Las principales conclusiones de la evaluación son las siguientes:

Nivel de Diseño- estructura y pertinencia

143. El diseño realizó una acertada identificación de la problemática lo que derivó en un programa pertinente y alineado con las prioridades del país y del SNU en Panamá.
144. Algunas fortalezas del diseño identificadas durante el proceso de evaluación son:
- a. Su focalización sobre pocas áreas de trabajo (tres), a la vez son concretos y medibles, lo que permite focalizar los esfuerzos de las agencias;
 - b. Focalización sobre la prevención, violencia juvenil como áreas de alto riesgo vinculándolo a un enfoque de género y de derechos;
 - c. Trabajo a nivel municipal y la incorporación de los puntos focales municipales;
 - d. La creación de la UnE con especialistas por resultado bajo el paraguas de la agencia líder a modo del modelo de *ONE UN*, evitando dispersión del programa por silos o por agencia, y proporcionando a las agencias apoyo al nivel municipal donde no tenían alianzas formadas, y donde en muchos casos no tenían suficientes recursos humanos para desarrollarlas y monitorear las actividades.
 - e. Acuerdo previo de las áreas de responsabilidad de cada agencia para evitar duplicación.
145. Al mismo tiempo se identificaron algunas debilidades del diseño incluyendo:
- a. El diseño original no identificaba arreglos para el financiamiento y gestión de la estrategia de comunicación e incidencia
 - b. Si bien identificaba arreglos para el monitoreo de las actividades, no se identificaban suficientes recursos humanos para lograr un sistema que fuera mas allá de la recolección de datos para convertirse en una herramienta de gestión, donde los datos recogidos fueran analizados e incorporados en la toma de decisión de forma regular;
 - c. La selección como contraparte nacional operativa de un programa en lugar de una institución, lo que supone que no tiene carácter permanente, y pone en cuestionamiento su capacidad para dar continuidad al programa;
 - d. Si bien la división previa de áreas de responsabilidad proporciona claridad, sería positivo lograr la participación de todas las agencias con experticia en una determinada área, por ejemplo asegurando la participación de UNICEF en temas de justicia penal infantil, o la de UNESCO en el trabajo con Medios de Comunicación.

Nivel de Procesos- eficiencia del programa

146. El programa ha logrado un alto nivel de integración interagencial al nivel de ejecución central, la cual ha sido posible gracias al trabajo de preparación, la estructuración del la UnE (con las características ya descritas), y el apoyo institucional, especialmente de la OCR hacía trabajo conjunto. Se observó claridad en cuanto a los roles entre la UnE, la OCR y la agencia líder.

147. El alto nivel de integración de la unidad de gestión del programa, y su ruptura con las divisiones tradicionales por agencia, es uno de los grandes retos dentro de la reforma del SNU, y es percibido como un gran logro del equipo. La evaluación identificó una serie de elementos que facilitaron este proceso:
- a. Extenso trabajo de preparación y coordinación al inicio del programa dio como resultado un acuerdo interagencial de **qué, cómo y quién** (qué se quería lograr, cómo se lograrían estos resultados, y cuál agencia quién llevaría el liderazgo en cada área.) Este último punto resultó clave dado que por lo general existe cierto nivel de coincidencia en la cobertura temática de las distintas agencias, por ejemplo en las áreas de justicia penal infantil o género.
 - b. La existencia de una Unidad de ejecución que coordina las agencias proporcionando coherencia interna, así como la importancia de un equipo con la habilidad y disposición para promover acuerdo y cooperación interagencial.
 - c. Estructuración de la UnE en función de resultados, lo cual requiere de un nivel de compromiso importante hacia el trabajo conjunto para evitar que la estructura central se convierta en una extensión de la agencia líder. Varias agencias sugirieron que sería mas eficiente si se centralizaran los fondos dentro de la agencia líder, aunque con una asignación de los montos correspondientes para cada agencia. Esto facilitaría el la coherencia interna, disminuiría los costos de transacción, y posibilitaría pensar en trabajar de forma secuencial y mas integrada en lugar del trabajo en paralelo que se suele dar.
148. La UnE (incluyendo los puntos focales municipales) ha jugado un rol crítico en el nivel municipal.
149. Durante el último año la UnE ha desarrollado una metodología de trabajo interagencial más integral e inclusiva que promueve el trabajo conjunto, sería positivo continuar y reforzar esta metodología de trabajo sumando a las reuniones semanales del equipo reuniones mensuales de los puntos focales, y mayor flujo de la información por medio de boletines mensuales.
150. Se observó como consecuencia de la falta de coordinador el atraso de algunas áreas centrales como la contratación de la consultoría para la puesta al día del sistema de monitoreo, el desarrollo de la estrategia de comunicación, y una disminución en la convocación de reuniones del CGP. Tampoco se observó un seguimiento regular del avance financiero, y en general se percibió la ausencia de un eje capaz de integrar el programa y mantener una visión total, denotando la importancia del rol de un coordinador dedicado de forma exclusiva a la coordinación e integración del programa. Se concluye que además de conocimientos de carácter técnico es importante la habilidad para gestionar equipos.
151. Se reportaron retos asociados a la coordinación y representación de las agencias no residentes.
152. Se observó un alto nivel de compromiso y apropiación a nivel municipal. A nivel nacional se han dado una serie de cambios estructurales significativos. Dada la importancia de los nuevos actores, sería positivo buscar alguna forma de reflejar estos cambios al interior del programa y hacer a los nuevos actores partícipes. La regularización de las reuniones del CDN y el CGP de acuerdo con los parámetros acordados son claves para garantizar la coherencia del programa con las prioridades nacionales.

153. Se reportó un alto nivel de rotación del personal de las instituciones que participan a los distintos niveles y de las distintas actividades. Estos cambios dificultan la ejecución y la apropiación del programa por las instituciones nacionales, y ponen en riesgo el logro del resultado número 2, y la sostenibilidad de los logros, especialmente en lo que respecta a los resultado No. 2 y 3.
154. Se reportó una buena relación de trabajo entre el programa y el PROSI, sin embargo se considera necesario identificar una metodología que permita visibilizar sinergias y el aprendizajes de experiencias mutuas.
155. Se observó buen nivel de participación de la sociedad civil y en particular de los jóvenes, grupo de especial riesgo, además de la inclusión de grupos minoritarios como los indígenas en el caso de Municipios con alta representación indígena. El programa promueve la participación del sector privado y de responsabilidad socio empresarial, lo cual es un elemento innovador que fortalece la sostenibilidad y apropiación. Los Observatorios, en especial el Observatorio Nacional, tienen el potencial de convertirse en una instancia importante de monitoreo de la sociedad civil.
156. Se observaron ineficiencias en el sistema de monitoreo ya que a menudo se da duplicación entre las agencias y el UnE, sobretodo al nivel nacional, y en otras instancias las agencias lo hacen de manera independiente sin comunicación con la UnE lo que dificulta su rol como coordinador y de reportar al Fondo. En la práctica el equipo realiza labores de verificación pero no se realiza análisis y retroalimentación de la información recolectada. SIMON no se encuentra operativo.
157. Se observó la identificación regular del FODM en los productos del programa, por lo general acompañados del logo de la agencia ejecutora, y se observó que las contrapartes conocen el programa “la Ventana de Paz” como una entidad que incluye diversas agencias del SNU, y como un interlocutor en el tema de seguridad ciudadana. Sin embargo, durante la evaluación el equipo identificó la falta de una estrategia de comunicación como una oportunidad perdida, y concluyó que es necesario fortalecer esta área mediante la inclusión de una persona (o agencia) que funcione como vocero único para todas las agencias en el área de seguridad ciudadana, pero que quizás también podría apoyar el área de M&E, asegurando el análisis y uso de la información recogida.
158. Se observó la falta de una metodología para compartir y centralizar la información y productos generados por el programa.

Nivel de Resultados- Eficacia

159. El programa viene mostrando resultados positivos en las tres áreas de actuación, lo que permite predecir que se lograrán en buena medida los objetivos propuestos¹⁰, y que el programa tendrá un impacto positivo y en parte sostenible. Adicionalmente se observaron algunos resultados positivos no previstos, como el trabajo conjunto entre los tres Municipios, o la formación de redes informales de jóvenes que participan de las actividades de capacitación.
160. La evaluación permitió verificar una transversalización del enfoque de derechos con perspectiva de género a todos los niveles del programa.
161. La ejecución financiera es baja, sin embargo esto se debe en buena medida a una sobreestimación del coste de las actividades por una parte, y la liberación de algunos fondos, como por ejemplo los fondos asignados para el alquiler de las oficinas durante el

¹⁰ la falta de metas establecidas verificables hace imposible hacer esta afirmación de forma mas cuantitativa.

primer año cuando la UnE se encontraba dentro del PROSI, o el salario del coordinador los meses que no se contó con el. El nivel de ejecución varía entre las agencias, y es necesario realizar un ejercicio interno para comprender cuál es la situación real, y cuál sería el uso más eficiente de los fondos liberados y los fondos comunes, teniendo en cuenta los vacíos existentes identificados, como el área de monitoreo o comunicación, y la necesidad de empezar a diseñar una estrategia de salida que identifique las áreas o acciones críticas para lograr sostenibilidad de los logros del programa. .

162. El programa ha sabido desarrollar alianzas estratégicas que serán claves para la sostenibilidad de los logros del programa, y ha logrado posicionarse como un interlocutor y referente en el área de seguridad ciudadana para el país,
163. Se destaca la existencia de un Observatorio Nacional, insertado dentro de la Cámara de Comercio, con apoyo de instituciones claves tanto para la recolección de datos como para la realización de análisis y recomendaciones, así como la existencia de observatorios en los tres municipios que continúan fortaleciéndose y podrán servir como fuente de información para el Observatorio Nacional, y modelos a seguir por otros municipios. En el poco tiempo de funcionamiento el Observatorio se ha constituido en un referente para los medios nacionales de comunicación.
164. El programa esta fortaleciendo las **políticas públicas** nacionales por medio de información sólida que informe la toma de decisión y el análisis de impacto; promoviendo diálogo y flujo de información entre instituciones nacionales que en algunos casos no tenían trato entre si, lo que facilita el acceso a la justicia, y promueve mayor coherencia en la respuesta institucional; mediante el análisis de buenas prácticas en la justicia juvenil visibilizando a la vez debilidades, inconsistencias y vacíos; mediante el trabajo con el sistema penitenciario incluye desde un análisis de los procesos y buenas prácticas, pasando por métodos alternativos a la encarcelación, y sistemas de rehabilitación. Si bien estos productos están en el proceso de diseño por lo que no es posible valorar su impacto, se destaca su potencial para adecuar las prácticas del cumplimiento de penas de las personas menores de edad, con las garantías previstas en la Convención sobre los Derechos del Niño.
165. El programa esta fortaleciendo el nivel **municipal**, y tiene la posibilidad de visibilizar el rol de los municipios en la prevención de violencia.
166. Los **diplomados** suponen una propuesta de calidad y sostenible con potencial de crear masa crítica hacia una seguridad ciudadana basada sobre prevención, derechos y con enfoque de género. Parte del éxito de esta iniciativa se puede atribuir al hecho que ha sido construida sobre una metodología de trabajo ya desarrollada y testada por el PNUD en la región. El diplomado sobre seguridad y medios de comunicación será el primero de éste tipo en la región, y tiene potencial de crear conciencia sobre la importancia del rol de los medios en el manejo de la información y políticas públicas en torno a la seguridad ciudadana.
167. Las intervenciones de capacitación de **jóvenes** a nivel Municipal responden a una necesidad de crear alternativas, conocimientos y conciencia en una población de alto riesgo, y son valoradas por las contrapartes como una de las áreas de mayor impacto, sin embargo se tratan de iniciativas más puntuales con menor potencial de replicación y cuya sostenibilidad por lo general esta desvinculada del programa y de las propuestas de los Municipios. Las **redes de jóvenes** tienen un enorme potencial de impacto sostenible creando sistemas internos por y para los jóvenes en riesgo, a pesar de los esfuerzos del programa, durante la evaluación se pudo verificar que éstas no se han consolidado por lo que será necesario identificar metodologías alternativas.

168. Se concluye que los principales retos para el programa son:

- a. garantizar la apropiación nacional, para lo que se necesita fortalecer la metodología de trabajo con el PROSI como principal contraparte, y dados los cambios en las estructuras del gobierno, incorporar otras estructuras como el Ministerio de Seguridad Pública y la Presidencia
- b. garantizar sostenibilidad y calidad de los productos claves, para lo cual será necesaria la creación de una ruta crítica que identifique los productos claves y pasos necesarios para garantizar su sostenibilidad mas allá del programa, así como mayor compromiso por parte de las instituciones que se beneficien del programa para evitar la alta rotación del personal.
- c. continuidad y sostenibilidad de los logros a nivel Municipal dado el alto grado de centralización y su escaso acceso a recursos económicos

Lecciones Aprendidas

169. Las principales enseñanzas obtenidas son:

- a. La fase de diseño del programa resulta fundamental no sólo para la calidad de la propuesta sino también para establecer una estructura y metodología de trabajo que facilite el trabajo conjunto.
- b. El diseño debe tomar en consideración las actividades necesarias para la puesta en funcionamiento del programa, como puede ser la contratación del personal, reduciendo las exigencias de actividades previstas para el primer año.
- c. Necesidad de incluir recursos humanos suficientes para las labores de comunicación y M&E dentro de la UnE, posiblemente una persona con dedicación exclusiva.
- d. La estructuración de la UnE por resultados y bajo el auspicio de una sola agencia (agencia líder) bajo el modelo de ONE UN facilitó la organización del programa por resultados en lugar de por agencia.
- e. Centralización de los recursos dentro de la agencia líder bajo el espíritu de *One UN* disminuiría carga y costes administrativos, y facilitaría la posibilidad de pensar en términos de secuencia, ya que trabajo conjunto no necesariamente implica que todas las agencias trabajen en todas las etapas. Necesidad de pensar cómo las actividades se pueden reforzar entre si.
- f. Es necesaria una figura de coordinación central con dedicación exclusiva y cuyo perfil incluya conocimientos en gestión de equipos y tenga conocimiento previo del SNU.
- g. Sobrestimación de los costes de las actividades supuso que el programa tenía la flexibilidad suficiente para reaccionar a cambios que se fueron presentando.
- h. Dada la sobrecarga que supone gestionar bajo los sistemas de cinco agencias, es necesario contar con apoyo administrativo, y éste es más eficaz si la persona tiene conocimiento previo del funcionamiento del SNU.
- i. Es necesario identificar metodologías de trabajo y coordinación para las agencias no residentes puesto que se trata de una dinámica distinta.
- j. Se considera un acierto la focalización sobre pocos resultados, los cuales son a la vez concretos, medibles y capaces de reforzarse entre si. Dada la complejidad que conlleva integrar el trabajo de cinco agencias y sus respectivas contrapartes, focalización sobre pocos objetivos proporciona claridad a la hora ejecutar y evita dispersión de los esfuerzos del programa.

Recomendaciones

A efectos de resolver los problemas identificados y promover mejoras en lo que resta del periodo de intervención del Programa, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Acordar una metodología de trabajo con el PROSI que permita visibilizar sinergias, áreas de compatibilidad, así como medios de compartir aprendizajes de forma regular.
2. Reconocer los cambios en las estructuras de país y la importancia de los nuevos actores para el logro y sostenibilidad de los objetivos del programa, y extender una cortesía de sala al Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Gobierno, posiblemente en el contexto de del CGP trimestral.
3. Fortalecer la estructura de gestión y coordinación del programa por medio de:
 - a. reuniones bianuales del CDN, en línea con los compromisos adquiridos con el Secretariado;
 - b. reuniones trimestrales del CGP con participación del PROSI, la AECID y demás Ministerios identificados como contrapartes y posibles responsables de dar continuidad a las iniciativas del programa que han surgido como consecuencia de los cambios en la institucionalidad;
 - c. instauración de reuniones mensuales entre la UnE, los puntos focales de las agencias y el PROSI;
 - d. continuar con las reuniones semanales del UnE,
 - e. compartir las mallas semanales de programación con los puntos focales de las agencias, (incluyendo el nivel de Costa Rica en el caso de UNESCO), y posiblemente el PROSI y la AECID.
 - f. proporcionan una visión macro de los principales avances, logros y retos del programa mediante boletines mensuales, posiblemente como resultado de las reuniones mensuales propuestas.
4. Garantizar participación y capitalizar de la experticia de todas las agencias con conocimientos y experticia para una determinada área temática, aunque esta permanezca bajo la responsabilidad de una sola agencia.
5. Fortalecer la coordinación entre el equipo de país y la agencia no residente en línea con las sugerencias descritas en el documento.
6. Identificar una metodología de monitoreo y seguimiento que evite la duplicación y el trabajo paralelo, y a la vez permita análisis de la información recogida para su uso en la toma de decisión del equipo. Esta metodología necesita estar acompañada de los recursos humanos para su implementación.
7. La realización esporádica de reuniones de beneficiarios por área temática con el fin de promover espacios de diálogo y flujo de información.
8. Determinar cuales son las actividades que requieren participación continua para tener efecto, y acordar compromisos mínimos necesarios para participar de estas. En el caso de otras actividades, identificar métodos alternativos para paliar esta debilidad, como se ha hecho en el caso de las redes de jóvenes, trasladando el liderazgo de las instituciones a los mismos jóvenes.

9. Centralización y sistematización de la información y de los productos del programa bajo una plataforma que permita su acceso por parte a agencias, contrapartes los beneficiarios, y permita ir creando un cuerpo de conocimiento en el área de seguridad ciudadana. (posiblemente el SIMON)
10. Realizar un ejercicio de análisis del uso de los fondos liberados y disponibles para lo que resta del tiempo del programa, así como del uso de los fondos del Fondo Común. La evaluación recomienda que el CDG haga una propuesta de cuál sería el mejor uso de estos fondos, priorizando la estrategia de incidencia y comunicación, la necesidad de reforzar el área de monitoreo, la creación de una identidad que vaya mas allá del programa, y la sostenibilidad de los logros de éste, y la presente para aprobación del CDN.
11. Necesidad de identificar estrategias para promover la formación sostenible de redes sociales y de jóvenes.
12. Asegurar que el trabajo con jóvenes es coordinado con la UnE y las Municipalidades, y ver cómo se pueden vincular estas iniciativas con las iniciativas propias de los Municipios.
13. Abogar y visibilizar el rol potencial de los Municipios en la prevención de violencia, así como la necesidad de recursos para cumplir con este rol.
14. Creación de la marca “Ventana de Paz” como herramienta para capitalizar de los logros del programa, y para dar continuidad al trabajo interagencial del SNU en el área de seguridad ciudadana en Panamá.

Lista de Acrónimos

AAA	Accra Agenda for Action
AECID	Agencia Española de Cooperación y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDN	Comité directivo nacional
CEN	Comité de Ejecución Nacional (cómo el PRODOC denomina lo que se conoce como el CDG)
CGP	Comité de Gestión de Programa
DIASP	Ministerio de Seguridad Pública de Panamá
IDH	Informe de Desarrollo Humano
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas
M&E	Monitoreo y evaluación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MDG	Millenium Development Goals
ODM	Objetivos del Milenio
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PC	Programa Conjunto
PNUD	Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas
PROSI	Programa de Seguridad integral
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
UnE	Unidad ejecutora
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund

UNICEF United Nations children in Emergency Fund

UNODC United Nations Office of Crime and Drugs

Anexos

- I. Términos de Referencia para la evaluación
- II. Informe de Gabinete
- III. Agenda de la visita de campo
- IV. Guía de Entrevistas y grupos focales
- V. Organigrama de la Ventana

TERMINOS DE REFERENCIA/PLAN DE TRABAJO PARA EVALUACIONES INTERMEDIAS DEL F-ODM

Contexto General: Programa Conjunto Ventana de Paz

En Diciembre de 2006, el PNUD y el Gobierno de España firmaron un gran acuerdo de colaboración por un monto de €528 millones con el objetivo de contribuir al progreso en los ODM y otros objetivos de desarrollo a través del sistema de Naciones Unidas. Adicionalmente, el 24 de septiembre de 2008, España comprometió 90 millones de Euros destinados al lanzamiento de una ventana temática de Prevención de Conflictos y Construcción de Paz. El F-ODM apoya a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo a través de la financiación de programas innovadores con un potencial de ser replicados y de tener un impacto en la población.

El F-ODM opera en los países a través de los equipos de Naciones Unidas en el país, promoviendo el fortalecimiento de la coherencia y la eficacia de las intervenciones de desarrollo a través de la colaboración entre agencias de Naciones Unidas. La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de programa conjunto, habiéndose aprobado en la actualidad 128 programas conjuntos en 50 países que corresponden a 8 ventanas temáticas que contribuyen en diversas formas a progresar en el logro de los ODM.

Desde septiembre de 2009, en Panamá se ejecuta el Programa Conjunto: Ventana Temática para la Prevención de Conflictos y Construcción de Paz. Esta es una iniciativa conjunta de cinco agencias ONU- PNUD, UNFPA, UNICEF, ONUDD y UNESCO – que contribuye a alcanzar las prioridades nacionales en el marco programático del (i) MANUD Panamá, concretamente el efecto directo de “fortalecimiento institucional para el abordaje integral de la seguridad ciudadana y enfoque de derechos, con énfasis en la prevención social de la violencia y el delito”. Está en consonancia con los acuerdos nacionales de la Concertación Nacional para el Desarrollo - buen ejercicio de participación ciudadana en los planes de Gobierno como expresión de avance hacia la gobernabilidad democrática-, en especial con la sub-mesa de Seguridad y Justicia, aspecto que fortalecerá la propuesta; con la Estrategia de Seguridad Pública del Ministerio de Gobierno y Justicia (actual Ministerio de Seguridad Pública); y con el Plan de Gobierno “Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009”.

El programa contribuye a crear un entorno seguro que facilite las posibilidades de desarrollo de la ciudadanía, de acuerdo a lo expuesto en la Declaración del Milenio en su Capítulo I, donde también se reafirma la responsabilidad del Estado en materia de seguridad ciudadana y que este programa refuerza a través del fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para una gestión más efectiva de la seguridad.

Asimismo, la creación de este entorno favorable al desarrollo facilitará el logro de los ODM en Panamá, especialmente de los ODM 1 y 2, ya que partimos del principio de que la violencia supone un obstáculo para el desarrollo humano y el ejercicio de la gobernabilidad democrática, y el ODM 3, por medio de las actividades de empoderamiento de la mujer para erradicar la violencia de género.

Existen razones sociales e institucionales que han impedido alcanzar respuestas adecuadas al problema, entre ellas el fenómeno de la exclusión y la marginalidad, la inequidad y el aumento de la desigualdad social, relaciones sociales basadas en la reproducción de violencia, riesgos relacionados como la ruptura de jóvenes con el sistema escolar, el cambio en la dinámica de transmisión de valores en los hogares y el uso de armas, alcohol y drogas. Sumado a las problemáticas de delito común, la actividad criminal ha evolucionado hacia formas más complejas desarrollándose nuevas modalidades delictivas transnacionales que tienen un conjunto de actividades violentas asociadas con efecto directo en la vida cotidiana de la población.

Además, existe una geografía de la exclusión y la conflictividad que tiene como referencia la marginalidad urbana. Las consecuencias del incremento sostenido de los índices de violencia armada y delito en Panamá afectan directamente a los procesos que intentan alcanzar los ODM; obstaculizan las posibilidades de desarrollo humano a la vez que muestran la crudeza de la marginalización; deterioran el tejido social; implican altos costos económicos para la inversión productiva; y entorpecen el fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad democrática.

El Programa Conjunto: Ventana Temática Prevención de Conflictos y Construcción de Paz (Ventana de Paz) tiene como objetivo general alcanzar una mayor capacidad instalada en Panamá para la gestión de la seguridad ciudadana con un enfoque integral basado en la prevención de la violencia y el delito. Las tres grandes líneas de intervención del PC son: (i) la prevención social de la violencia y el delito, (ii) el desarrollo de capacidades institucionales y (iii) la producción de conocimiento que apoye la creación de políticas públicas.

El programa se inicia de manera formal en septiembre de 2009 y de manera efectiva en noviembre de 2009 con la contratación de una coordinadora y en febrero 2010 y abril de 2010 con la incorporación al equipo de trabajo de las y el especialista. Los productos que persigue esta iniciativa son (i) crear masa crítica y apoyar el enfoque de la temática haciendo énfasis en las intervenciones y autonomía a nivel local y (ii) desarrollar las capacidades nacionales y locales para resolver conflictos sociales con un enfoque basado en DDHH que fortalezcan la coordinación interinstitucional, la participación de la sociedad civil organizada y mejoren la articulación entre las esferas nacional y local.

Tanto el desarrollo de capacidades como el intercambio de experiencias exitosas puestas en marcha a nivel regional y fomento de la cooperación Sur-Sur son los pilares fundamentales del objetivo del PC, el cual se presenta como una primera acción coordinada del SNU para abrir una vía de cooperación sólida con el país en la temática.

Tanto a nivel local como nacional las intervenciones apunta a contribuir con el logro de los ODM, más puntualmente los objetivos 1 y 3 con el aporte que los entornos seguros proveen al desarrollo de las comunidades, principalmente las de menos recursos y con acciones locales y nacionales para la sensibilización en género y empoderamiento de las mujeres. Con acciones de fortalecimiento de

las capacidades de las instituciones nacionales de seguridad y actividades locales de prevención social con el acompañamiento técnico a las autoridades locales, el programa se perfila como una opción creadora de capacidades para enfrentar la (in) seguridad a todo nivel.

“Ventana de Paz” tiene una duración de tres años (septiembre 2009 a septiembre de 2012) y en la actualidad está en la mitad de su ejecución efectiva; lo cual se convierte en un momento oportuno para medir sus logros y alcances con miras a realizar los ajustes requeridos para una mejor ejecución.

La ejecución de “Ventana de Paz” está bajo la responsabilidad directa de la Unidad Ejecutora conformada por un Coordinador (por nombrar), un Especialista en Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades (con responsabilidad interina de coordinación), una Especialista en Prevención Social de la Violencia Juvenil y de Género y una Especialista en Justicia Juvenil y Sistema Penitenciario.

Adicionalmente, en la ejecución se identifica la necesidad de contar con Enlaces Municipales, figura ésta representada por funcionarias municipales cercanas a la gestión de los alcaldes de Arraiján, La Chorrera y San Miguelito y con el apoyo del PNUD se contratan Asistentes Municipales con un perfil técnico que contribuye al fortalecimiento de las localidades (en la actualidad hay uno en La Chorrera y otro en San Miguelito). Además cuenta con un/a Asistente Administrativa (por nombrar)

A nivel gerencial cuenta con un Comité de Gestión, conformado por un/a representante de cada una de las agencias participantes (PNUD, UNICEF, UNFPA, UNESCO y UNODC), una contraparte principal del PROSI (Programa de Seguridad Integral) del Ministerio de Seguridad Pública, una representante de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y un representante del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) El programa cuenta con el seguimiento de un Comité Técnico conformado por las técnicas especialistas de cada agencia participante y de las contrapartes del Programa Conjunto.

El programa cubre tanto a nivel nacional como local, específicamente en los municipios de Arraiján, La Chorrera y San Miguelito. Arraiján y La Chorrera son municipios ubicados inmediatamente al oeste de la ciudad capital y se caracterizan por ser ciudades dormitorio con una reciente y acelerada migración; por su parte San Miguelito se ubica en medio de la ciudad capital y presenta una alta densidad poblacional.

Estas características afectan las dinámicas de seguridad en los tres municipios. De allí que los principales beneficiarios/as a nivel local sean los y las funcionarias municipales, de las instituciones locales, los grupos organizados, las mujeres organizadas, las y los jóvenes escolarizados y no escolarizados y la comunidad en general. A nivel nacional los beneficiarios/as principales son los funcionarios/as de las instituciones de seguridad, las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema y las universidades en general.

Con la implementación de “Ventana de Paz” el concepto de seguridad ciudadana ha sido asumido por la población en general. Las acciones de sensibilización y formación están fomentando la creación de masa crítica tanto en lo nacional como lo local. La capacidad técnica para recopilar información oportuna de violencia también se ha mejorado. Las iniciativas, desde la formulación del programa, van acorde con las prioridades del MANUD en el tema del fomento del desarrollo humano a través de la mejora de las capacidades en seguridad ciudadana.

2. OBJETIVO GENERAL DE LA EVALUACION

El Secretariado tiene como una de sus funciones el seguimiento y evaluación del F-ODM. Esta función se concreta a través de las instrucciones contenidas en la Estrategia de Seguimiento y Evaluación “Aprender para mejorar” y la Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En estos documentos se establece que todos los programas conjuntos con duración superior a dos años serán objeto de una evaluación intermedia.

Las evaluaciones intermedias tienen una naturaleza eminentemente formativa y buscan **la mejora en la implementación de los programas durante su segunda fase de ejecución. La evaluación también persigue la generación de conocimiento, identifica buenas prácticas y lecciones aprendidas** que puedan ser transferidas a otros programas. Por lo tanto las conclusiones y recomendaciones que se generen por esta evaluación estarán dirigidas a los principales usuarios de la misma: el Comité de Gestión del Programa, el Comité Nacional de Dirección y el Secretariado del Fondo.

3. AMBITO DE LA EVALUACION Y OBJETIVOS ESPECIFICOS

La evaluación intermedia consistirá en un análisis sistemático y rápido del diseño, proceso y de los efectos o tendencias de los efectos del **programa conjunto** basada en el alcance y criterios incluidos en estos términos de referencia a través de un proceso expedito. Esto permitirá obtener conclusiones y recomendaciones para el programa conjunto en un período de aproximadamente 3 meses.

La unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación intermedia es el programa conjunto entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos que quedaron reflejados en el documento de programa conjunto y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su implementación.

La presente evaluación intermedia tiene como **objetivos específicos**:

1. Conocer la **calidad del diseño y coherencia** interna del Programa (necesidades y los problemas que pretende solucionar) y la coherencia externa del mismo con el UNDAF (MANUD), las Estrategias Nacionales de Desarrollo y **los Objetivos de Desarrollo del Milenio** así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.

2. Conocer el **funcionamiento** del Programa Conjunto y la **eficiencia del modelo de gestión** en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para la implementación del mismo a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo Interagencial en el marco de **One UN**.
3. Conocer el **grado de eficacia** del programa en las poblaciones participantes en el mismo, la contribución a los objetivos de la **ventana temática de Gobernanza Económica Democrática** y a los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** en el nivel local y/o país.

4. PREGUNTAS, NIVELES Y CRITERIOS DE EVALUACION

Lo/as usuario/as principales de la evaluación representados en el grupo de referencia de la evaluación (sección 8 de los TDR) y específicamente la unidad de coordinación e implementación del programa conjunto son responsables de contribuir a esta sección. Es posible añadir o modificar preguntas de evaluación y criterios hasta unos límites razonables teniendo en cuenta la viabilidad y las limitaciones (recursos, tiempo, etc) de un ejercicio rápido de evaluación intermedia.

Las preguntas de evaluación definen la información que se debe generar como resultado del proceso evaluativo. Las preguntas se agrupan según los criterios que utilizaremos para valorar y dar respuesta a las mismas. Dichos criterios se agrupan a su vez en los 3 niveles del programa.

Nivel de Diseño:

- **Pertinencia: Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las políticas de los asociados y donantes.**
 - a) ¿Es clara en el programa conjunto la conceptualización del problema y sus causas, y atiende todas sus vertientes?
 - b) ¿Busca el Programa conjunto una complementariedad con otras iniciativas de inversiones en infraestructuras?
 - c) ¿Contempla el Programa Conjunto a todos los niveles institucionales con competencias en el sector y los involucra en su estrategia?
 - d) ¿Toma en cuenta el Programa Conjunto las particularidades e intereses específicos de la población e instituciones competentes en las áreas de intervención?
 - e) ¿En qué medida está adaptada la estrategia de intervención al contexto político y socio cultural de las zonas de intervención donde está siendo implementada? ¿Qué acciones prevé el programa para responder a los obstáculos que puedan emanar de dicho contexto?
 - f) ¿En qué medida ha contribuido el Secretariado del F-ODM a elevar la calidad de la formulación de los programas conjuntos?

- **Apropiación en el diseño: Ejercicio efectivo de liderazgo de los/as agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo**
 - a) ¿En qué medida responden los objetivos y estrategias de intervención del Programa Conjunto a las necesidades identificadas en los planes y prioridades nacionales y regionales?
 - b) ¿En qué grado las autoridades nacionales, locales y los/as agentes sociales del país se han involucrado a la hora de diseñar la intervención de desarrollo?

Nivel de Proceso

- **Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados**
 - a) ¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto, es decir, de instrumentos, recursos económicos, humanos, y técnicos, estructura organizativa, flujos de información, toma de decisiones en la gestión, contribuyen a generar los productos y resultados previstos?
 - b) ¿En qué medida se están coordinando las agencias participantes entre ellas y con el gobierno y la sociedad civil? ¿Existen mecanismos de coordinación eficientes para evitar sobrecarga en las contrapartes y la población participante?
 - c) ¿Los ritmos en la implementación de los productos del programa están asegurando la integralidad de los resultados del programa conjunto?
 - d) ¿Se comparten metodologías trabajo, instrumentos financieros, etc., entre agencias, y entre Programas Conjuntos?
 - e) ¿Se han adaptado las medidas a las particularidades sociales, culturales y políticas de la zona de intervención? ¿Son éstas las más eficientes teniendo en cuenta las limitaciones su contexto pueda suponer?
 - f) ¿Se han tenido en cuenta las lecciones aprendidas de intervenciones anteriores y se han incorporado el programa para mejorar su eficiencia?
- **Apropiación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo**
 - g) ¿En qué medida la población objetivo y los participantes se han apropiado del programa asumiendo un papel activo?

- h) ¿En qué medida se han movilizado recursos y/o contrapartes nacionales publico/privados para contribuir al objetivo del programa y generar resultados e impactos?

Nivel de Resultados

- Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

- a) ¿Está el programa avanzando en la contribución para la consecución de los resultados establecidos, al alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a los objetivos establecidos por la ventana temática?
- b) ¿Se está cumpliendo con el calendario de productos establecidos? ¿Qué factores están contribuyendo al progreso o retraso en la consecución de los productos y resultados?
- c) ¿Son los productos generados de la calidad que se necesita?
- g) ¿Cuenta el programa con mecanismos de seguimiento (para verificar la calidad de los productos, oportunidad en la entrega, etc) para medir el progreso en la consecución de los resultados previstos? ¿Son los indicadores de seguimiento relevantes y de la calidad necesaria para la medición de los productos y resultados del programa conjunto?
- d) ¿Está el programa proporcionando la cobertura a la población participante planificada en el documento de programa conjunto?¿En qué medida ha aportado el programa medidas innovadoras en la solución de los problemas identificados?
- e) ¿Qué buenas prácticas o experiencias exitosas o ejemplos transferibles se han identificado?
- f) ¿En qué medida ha contribuido el programa conjunto a mejorar las capacidades de las entidades/instituciones gestoras del sector para participar en la planificación estratégica de estos sectores?
- g) ¿Cómo ha mejorado el programa conjunto las posibilidades de las entidades/instituciones gestoras del sector de obtener fondos para la construcción y mantenimiento de las infraestructuras?
- h) ¿Cómo ha contribuido el programa conjunto a mejorar la comunicación y colaboración entre las diferentes instituciones involucradas en el sector?
- i) ¿En qué medida y qué tipo de efectos diferenciados está produciendo el programa conjunto en función del sexo, raza, etnia, medio rural o urbano de la población beneficiaria?

Sostenibilidad: Probabilidad de que continúen los beneficios de la intervención en el largo plazo.

- a) ¿Se están produciendo las premisas necesarias para la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?

A nivel local y nacional:

- i. ¿Está el programa apoyado por las instituciones nacionales y/o locales?
 - ii. ¿Demuestran estas instituciones capacidad técnica y compromiso de liderazgo para continuar trabajando con el programa o para repetirlo?
 - iii. ¿Se han creado y/o fortalecido capacidades operativas de los socios nacionales?
 - iv. ¿Tienen los socios la capacidad financiera suficiente para mantener los beneficios generados por el programa?
 - v. ¿El periodo de duración del programa conjunto es suficientemente adecuado para garantizar un ciclo que proyecte la sostenibilidad de las intervenciones?
- b) ¿En qué medida son coherentes o difieren las visiones y acciones de los socios con respecto al programa conjunto?
- c) ¿Se están creando modelos de gestión en el país que vayan a ser aplicados posteriormente en otras regiones?
- d) ¿De qué formas se puede mejorar la gobernanza del programa conjunto con el fin de que tenga más probabilidades de alcanzar una sostenibilidad en el futuro?

Nivel País

- a) ¿Qué lecciones aprendidas o buenas prácticas transferibles a otros programas o países se han observado durante el análisis de evaluación?
- b) ¿En qué medida y de qué forma está el programa conjunto contribuyendo a progresar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el país?
- c) ¿En qué medida y de que formas están contribuyendo los programas conjuntos a avanzar en la contribución a la reforma de las Naciones Unidas? One UN
- d) ¿Cómo se desarrollan los principios de la eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, gestión para resultados de desarrollo y mutua responsabilidad) en los programas conjuntos?
- e) ¿En qué medida está contribuyendo el programa conjunto a la incidencia en el marco de políticas públicas del país?

5. APROXIMACION METODOLOGICA

Las evaluaciones intermedias usarán las metodologías más adecuadas según las necesidades específicas de información, las preguntas que se definan en los TDR, la disponibilidad de recursos y las prioridades de interesados determinen. En cualquier caso, se espera que los consultores analicen todas las fuentes de información relevantes tales como: los informes anuales, los documentos de programa, informes de revisión interna, archivos del programa, documentos estratégicos de desarrollo del país y cualquier otro documento que pueda representar evidencia para formar juicios. Se espera que los consultores usen también entrevistas como una forma de recoger datos relevantes para la evaluación.

La metodología que se usará en la evaluación deberá ser descrita con detalle en el informe de gabinete y en el informe final de la evaluación y como mínimo contendrá información en los instrumentos usados para la recolección y análisis de datos ya sean documentos, entrevistas, visitas de campo, cuestionarios o técnicas participativas.

6. PRODUCTOS DE EVALUACION

El consultor es responsable de entregar los siguientes productos al Secretariado del F-ODM

☞ **Informe de gabinete** (se entregará a los 7 días contados desde la entrega de toda la documentación del programa al consultor/a)

Dicho informe constará de un mínimo de 5 a un máximo de 10 páginas, en las que se propondrán los métodos, las fuentes y los procedimientos de recolección de los datos. Así mismo se incluirá una propuesta de calendario de actividades y de entrega de los productos. El informe de gabinete propondrá una teoría inicial del cambio del programa conjunto que será contrastada durante la evaluación y funcionará como un punto inicial de acuerdo y entendimiento entre el/la consultor/a y lo/as gestores de la evaluación.

☞ **Borrador de Informe Final** (se entregará a los 10 días contados desde la finalización de la visita al terreno)

El borrador de informe contendrá los mismos apartados que el informe final y constará de un mínimo de 20 a un máximo de 30 páginas. Dicho informe será socializado con el grupo de referencia de la evaluación. Así mismo contendrá un informe ejecutivo de no más de 5 páginas de extensión que incluirá una somera descripción del programa conjunto, contexto y situación actual, propósito de la evaluación, metodología, hallazgos, conclusiones y recomendaciones más importantes.

☞ **Informe Final de Evaluación.** (Se entregará a los 7 días contados desde la entrega del borrador con comentarios del informe final)

El informe final constará de un mínimo de 20 a un máximo de 30 páginas. Así mismo contendrá un informe ejecutivo de no más de 5 páginas de extensión que incluirá una somera descripción del programa conjunto, contexto y situación actual, propósito de la evaluación, metodología, hallazgos, conclusiones y recomendaciones más importantes. El informe final será socializado con el grupo de referencia de la evaluación. Este informe contendrá como mínimo los siguientes apartados:

1. Portada
2. Introducción
 - Antecedentes, objetivo y enfoque metodológico
 - Objetivo de la evaluación
 - Metodología empleada en la evaluación
 - Condicionantes y límites del estudio realizado
3. Descripción de las intervenciones realizadas
 - Concepción inicial
 - Descripción detallada de su evolución: descripción de la teoría del cambio del programa.
4. Niveles de análisis: Criterios y Preguntas de Evaluación
5. Conclusiones y enseñanzas obtenidas (priorizadas, estructuradas y claras)
6. Recomendaciones
7. Anexos

7. PRINCIPIOS y PREMISAS ETICAS DE LA EVALUACION

La evaluación intermedia del programa conjunto se llevará a cabo de acuerdo a los principios y estándares éticos establecidos por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG)

- **Anonimato y confidencialidad.**- La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.
- **Responsabilidad.**- Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre el/la consultor/a o entre éstos y lo/as responsables del Programa Conjunto, en relación con las conclusiones y/o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.
- **Integridad.**- El/la evaluador/a tendrán la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en el los TOR, si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo de la intervención.
- **Independencia.**- El consultor deberá garantizar su independencia de la intervención evaluada, no estando vinculado con su gestión o con cualquier elemento que la compone.

- **Incidencias.**- En el supuesto de la aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente al Secretariado del F-ODM. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos por el Secretariado del F-ODM en los presentes términos de referencia.
- **Convalidación de la información.**- Corresponde al equipo evaluador garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración de los informes, y en última instancia será responsable de la información presentada en el Informe de evaluación.
- **Propiedad Intelectual.**- En el manejo de las fuentes de información el/la consultor/a deberá respetar los derechos de propiedad intelectual de las instituciones y comunidades objeto de la evaluación.
- **Entrega de los Informes.**- En caso de retraso en la entrega de los informes o en el supuesto en que la calidad de los informes entregados sea manifiestamente inferior a lo pactado, serán aplicables las penalizaciones previstas en los presentes términos de referencia.

8. FUNCIONES DE LOS ACTORES DE LA EVALUACION

Los principales agentes en el proceso de evaluación intermedia son el Secretariado del F-ODM, la unidad de coordinación/implementación del programa conjunto y el Comité de Gestión del Programa que funcionará como grupo de referencia. Las funciones del Grupo de Referencia se extienden a todas las fases de la evaluación y consisten en:

- Facilitar la participación de los actores implicados en el diseño de la evaluación;
- Identificar las necesidades de información, definición de objetivos y delimitación del alcance de la evaluación;
- Opinar sobre los documentos de planificación de la evaluación (Plan de Evaluación, Plan de Trabajo y Plan de Comunicación);
- Aportar insumos y participar en la redacción de los Términos de Referencia para la contratación de los servicios de asistencia técnica para la evaluación;
- Facilitar al equipo de evaluación el acceso a toda la información y documentación relevante de la intervención, y a los agentes e informantes clave que deban participar en entrevistas, grupos de discusión o cualquier otra técnica de recopilación de información;
- Supervisar la calidad del proceso y los documentos e informes que se vayan generando para enriquecerlos con sus aportaciones y asegurar que se da respuesta a sus intereses y demandas de información sobre la intervención;
- Difundir los resultados de la evaluación, especialmente entre las organizaciones y entidades de su grupo de interés.

Por otra parte, el Secretariado del F-ODM promueve y gestiona la evaluación intermedia del Programa Conjunto como promotores de la evaluación dando cumplimiento al mandato de evaluación y financiándola. Como gestores de la evaluación, el Secretariado se encarga de que el

proceso evaluativo se realice según lo establecido, impulsando y liderando el diseño de la evaluación, coordinando y supervisando el avance y desarrollo del estudio de evaluación y la calidad del proceso. Así mismo apoyará al país en la tarea principal de comunicar sus resultados, conclusiones y recomendaciones.

9. CALENDARIO PARA EL PROCESO DE EVALUACION

A. Fase de diseño (Duración total 10 días)

1. Cada una de las oficiales de programa del Secretariado que gestionan las carteras de programas conjuntos en diversos países enviará los TDR genéricos de la ventana que corresponda al país concreto donde se inicie la evaluación, para que en el país, los adapten a la realidad concreta del programa conjunto con un mínimo común denominador que todos deben compartir a efectos de posibilitar la agregación y conseguir mostrar evidencias en el resto de niveles de análisis del F-ODM (país, ventana temática y F-ODM)

Esta actividad conlleva que exista un diálogo entre el Secretariado y el nivel de país en el que las estructuras de gobernabilidad del F-ODM a nivel nacional (CGP Y/O CDN) se hallen que deberán constituir el grupo de referencia de la evaluación (órgano que opina y revisa pero no interfiere el proceso independiente de la evaluación). Este diálogo debe estar dirigido a completar y modificar algunas de las preguntas y dimensiones de estudio que los TDR genéricos no cubren, son insuficientes o irrelevantes para el programa conjunto.

2. Se fijan los TDR y se contrata a un consultor/a que se escogerá del Roster del F-ODM.
3. A partir de aquí cada oficial de programa se encarga de gestionar la ejecución de la evaluación con 3 funciones fundamentales: facilitar el trabajo del consultor, servir de interlocutor entre las partes (consultor/a, equipo de programa conjunto en el país, etc) y revisar los productos que se generen.

B. Fase de desarrollo del estudio de evaluación (Duración total: 55-58 días)

Estudio de gabinete (Duración total: 15 días)

1. Charla informativa con el consultor (**1 día**). Se le hace entrega de un listado básico de actividades y documentos a revisar y se le explica el proceso de evaluación. Se dialoga sobre lo que va a suponer llevar a cabo la evaluación.
2. Revisión de documentos según listado estándar (documento de programa, financieros, informes monitoreo, etc).
3. Entrega de un breve informe de conclusiones sobre la revisión documental y donde se especifica cómo se va a llevar a cabo la evaluación (**7 días contados desde la entrega de toda la documentación del programa al consultor**)

4. El punto focal para la evaluación (coordinador/a de PC y/o Oficina del Coordinador Residente) en el país prepara una agenda con el/la consultor/a de la evaluación para llevar a cabo la visita de campo (entrevistas con contrapartes, beneficiarios, revisión de documentos in situ, agencias ONU, etc) **(7 días contados desde la entrega del informe de Gabinete)**

Visita al terreno (Duración total 9-12 días)

1. El/la consultor/a se desplaza al país para observar y contrastar las conclusiones preliminares a las que ha llegado a través de la revisión de la documentación. Se ejecuta la agenda prevista. Para ello la oficial de programas del Secretariado quizá tenga que facilitar con llamadas y correos electrónicos la visita de este consultor/a asegurándose de que tiene un punto focal en el país que es su interlocutor natural por defecto.
2. El/la consultor/a se encargara de realizar un a devolución con los principales agentes con los que haya interactuado durante la visita.

Informe Final (Duración total 31 días)

1. El/la consultor/a entrega un borrador del informe final que la oficial de programas del Secretariado se encarga de compartir con el grupo de referencia de la evaluación. **(10 días contados desde la finalización de la visita al terreno)**
2. El grupo de referencia de la evaluación puede pedir que se cambien datos o hechos que estimen que no sean correctos siempre y cuando aporten datos o evidencia que apoye su solicitud. Será el juicio del evaluador en última instancia el que acepte o deniegue el cambio. La oficial de programas del Secretariado puede y debe intervenir en aras de la calidad de la evaluación para que se cambien datos erróneos y juicios basados en datos erróneos o no basados en evidencia. **(7 días contados desde la entrega del borrador del informe final)**

El grupo de referencia de la evaluación también puede opinar sobre los juicios de valor vertidos en la evaluación pero estos no pueden afectar a la independencia del evaluador para expresar, en base a evidencias y criterios establecidos, las conclusiones y recomendaciones que estime oportunas.

3. El/la oficial de programas del Secretariado valorará la calidad de los informes de evaluación presentados utilizando los criterios establecidos. **(7 días contados desde la entrega del borrador del informe final)**
4. Al finalizar las aportaciones del grupo de referencia, el evaluador decide que aportaciones incorporara y cuáles no. El/la oficial de programas del Secretariado revisa

la copia final del informe y queda concluida esta fase con la entrega del mismo al grupo de referencia de la evaluación en el país. **(7 días contados desde la entrega del borrador con comentarios del informe final)**

C. Fase incorporación de recomendaciones y plan de mejora: (7 días contados desde la entrega del informe final)

1. La oficial de programas del Secretariado, como representante del Secretariado, establece un diálogo con los gestores del programa conjunto para desarrollar un plan de mejoras que incluyan las recomendaciones provenientes de la evaluación.
2. La oficial de programas del Secretariado dialoga con el punto focal de la evaluación para desarrollar un sencillo plan de diseminación y comunicación de resultados a las diversas partes interesadas.

10. ANEXOS

a) Revisión Documental

Esta sección debe de ser completada y especificada por el resto de usuarios de la evaluación pero principalmente por el grupo de referencia de la evaluación si no estuviera constituido, por la unidad de coordinación/implementación del programa conjunto y por el Comité de Gestión del Programa estableciendo un mínimo de documentos que deben ser revisados antes de la visita de campo. En términos generales el Secretariado estima que al menos deberían ser:

Contextualización del F-ODM

- Documento Marco del F-ODM
- Síntesis de los marcos de seguimiento y evaluación de los programas conjuntos e indicadores comunes
- Indicadores Temáticos de la ventana temática
- Estrategia de Seguimiento y Evaluación
- Estrategia de Incidencia y Comunicación
- Guía de Implementación del programa

Documentos del Programa Conjunto

- Documento de Programa Conjunto
- Informes de misión del Secretariado
- Informes trimestrales
- Mini informe de seguimiento
- Informe de seguimiento semestral
- Informe anual
- Plan de trabajo anual
- Información financiera (MDTF)

Otros documentos o información propuesta por el país tales como:

- Evaluaciones o valoraciones o informes internos ya realizados sobre el programa o componentes del mismo
- Documentos o informes relevantes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y en el país
- Documentos o informes relevantes sobre la implementación de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra en el país
- Documentos o informes relevantes sobre One UN, Delivering as One

c) Ficha para el Plan de Mejora del Programa Conjunto

Tras la finalización de la evaluación intermedia comienza la fase de incorporación de recomendaciones. Esta ficha se utilizará como base para el establecimiento de un plan de mejora del programa conjunto que recoja las recomendaciones, las acciones a llevar a cabo por la gestión del programa.

Recomendación de la Evaluación N° 1				
Respuesta de la gestión del Programa Conjunto				
Acciones clave	Plazo	Responsable/s	Seguimiento	
1.1			Comentarios	Estado
1.2				
1.3				
Recomendación de la Evaluación N° 2				
Respuesta de la gestión del Programa Conjunto				
Acciones clave	Plazo	Responsable	Seguimiento	
2.1			Comentarios	Estado
2.2				
2.3				
Recomendación de la Evaluación N° 3				
Respuesta de la gestión del Programa Conjunto				
Acciones clave	Plazo	Responsable	Seguimiento	
3.1			Comentarios	Estado
3.2				
3.3				



**Informe de Gabinete para la Evaluación de Medio-Término
Panamá- Ventana de Prevención de Conflictos**

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

Angélica Arbulú
25 de Marzo, 2011

A. Antecedentes de la Evaluación: Objetivos y enfoque general

En Diciembre del 2006 el PNUD y el gobierno de España firmaron un acuerdo cuyo objetivo ultimo es impulsar el logro de los Objetivos del Milenio (ODM), por medio de programas innovadores con gran potencial de impacto y posibilidad de ser replicados. Esta alianza busca promover eficacia y coherencia dentro del Sistema de Naciones Unidas, y mayor coordinación entre las agencias 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 en el país y bajo el auspicio de la oficina del Coordinador Residente.

La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de programa conjunto, habiéndose aprobado en la actualidad 128 programas conjuntos en 50 países. El Fondo trabaja por medio de 8 ventanas temáticas que promueven los distintos Objetivos del Milenio. La ventana de prevención de conflictos y consolidación de la paz (Ventana de Paz), consta de once programas que contribuyen directamente a dos de los objetivos del los ODMs:

Objetivo número uno: ya que la violencia supone un obstáculo para el desarrollo humano y el ejercicio de gobernabilidad democrática.

objetivo número tres: promoción de la igualdad de género y de la autonomía de la mujer.

Un 15% del presupuesto de la ventana de paz esta dirigido a intervenciones relacionadas con temas de género, denotando la importancia otorgada a este elemento.

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

Panamá es uno de los países con más bajo nivel de criminalidad en toda la región centroamericana, sin embargo un incremento en las tasas de violencia: robo, hurto, robo a mano armada, lesiones personales, violencia intrafamiliar (y en especial la violencia contra la mujer), han dado lugar a una percepción de inseguridad dentro de la población, su apoyo a políticas de mano dura, un incremento en el gasto social destinado a combatir el delito y la violencia, (en lugar de ser utilizado para inversión productiva o desarrollo social,) y un progresivo desgaste de la credibilidad en las instituciones democráticas.

El objetivo general del Programa *Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz* (el programa) es alcanzar una mayor capacidad instalada en el país para la gestión de la seguridad ciudadana con un enfoque integral de derechos, haciendo especial hincapié en violencia de género y en la población joven. El programa promueve un enfoque de prevención frente al de mano dura que responde solo una vez que el delito ya se ha cometido. Las tres grandes líneas de prevención son (i) la prevención social de la violencia y el delito; (ii) el desarrollo de capacidades institucionales y (iii) la producción de conocimiento sobre la violencia capaz de informar la toma de decisiones y creación de políticas públicas.

El Programa tiene una intervención geográfica que incluye cobertura a nivel nacional con intención de impacto sobre las políticas públicas y la percepción de la violencia por medio del trato de ésta en los medios de comunicación, y a nivel local por medio de intervenciones piloto en tres municipios cercanos a la capital: Arraiján, Chorrera y San Miguelito. Dos de estos municipios tienen altos niveles de inseguridad ciudadana, mientras que el tercero representa un municipio cercano a la capital con características que lo hacen proclive a convertirse en una zona de inseguridad, por lo que los dos primeros pilotos buscan combatir la inseguridad y mitigar sus efectos, mientras que el tercero busca prevenir que ésta se dé. Estas experiencias proporcionarán conocimiento y lecciones con potencial de ser replicadas en otros municipios del país.

La Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (la Guía) establece que todos los programas conjuntos con duración superior a dos años serán objeto de una evaluación de medio término (la evaluación), y que esta será supervisada por el Secretariado del Fondo.

La evaluación tiene una naturaleza eminentemente formativa y su principal objetivo es “aprender para mejorar” e informar la segunda mitad del programa. De igual forma, la evaluación busca generar conocimiento, identificar buenas practicas y lecciones aprendidas que pudieran ser transferidas a otros programas, tanto a nivel del contenido técnico, como en las prácticas de coordinación desarrolladas para llevar a cabo el trabajo interagencial. Las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación están dirigidas a los principales usuarios de la misma, el equipo de país.

B. Identificación de unidades y dimensión de análisis, y posibles líneas de investigación

La evaluación intermedia consistirá en un análisis rápido del diseño, procesos y efectos (o tendencias observadas) durante el tiempo de ejecución. La unidad de análisis es el programa conjunto entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos que quedaron reflejados en el documento de programa conjunto y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su implementación.

La presente evaluación intermedia tiene como objetivos específicos:

1. Conocer la **calidad del diseño**, su **coherencia** interna y externa
 - Confirmar vínculo entre la problemática identificada, los objetivos y las actividades propuestas
 - Confirmar alineamiento con las prioridades del equipo de país y alineamiento con las estrategias nacionales.
 - Confirmar que se han asignado suficientes recursos (humanos, tiempo, etc.)
 - Existencia de un sistema de monitoreo , con indicadores y líneas de base
 - Existencia de un plan de comunicación eficiente
 - Confirmar perspectiva de género y de derechos tanto en el diseño como en la ejecución.

2. Conocer **el funcionamiento** del Programa Conjunto y la **eficiencia del modelo de gestión** en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados en el marco de **One UN**, así como el grado de apropiación nacional
 - Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos se han convertido en resultados
 - Medida en que el modelo de gestión contribuye a generar los productos y resultados previstos (y tiene los medios para reflejar estos avances)
 - Eficacia de los mecanismos de coordinación
 - Coordinación de ritmos en la implementación para asegurar integralidad, sinergias y eficiencia (con especial foco en los productos #5, 7, 8 y 9) tanto a nivel interagencial como con contrapartes gubernamentales, (trabajo integrado y no paralelo entre agencias. Integración con otros proyectos de las agencias y/o del gobierno)
 - Factores de éxito y las limitaciones del trabajo Interagencial en el marco de One UN
 - Nivel de involucramiento de las contrapartes –a nivel nacional y local - en los procesos, toma de decisiones y la evaluación de medio término
 - Funcionamiento de grupos de trabajo y su integración con el trabajo del equipo de país
 - Procesos de gestión del conocimiento (flujos de información y gestión del conocimiento). En qué medida y cómo se están teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de intervenciones anteriores
 - Sistema de seguimiento (Cómo, con que frecuencia, quién, y tipo de análisis)

- Ejecución del plan de comunicación común

3. Conocer el grado de **eficacia**; contribución a los objetivos de la ventana temática de Paz y a los ODM en el **nivel local y nacional**; indicadores de **sostenibilidad**.

- Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención, tomando en cuenta su importancia relativa.
- Medida en que el programa contribuye para la consecución de los ODM en Panamá tanto a nivel local como nacional
- Confirmar que la estrategia propuesta es viable y eficiente (Retos, riesgos y obstáculos para conseguir los logros en el tiempo del PROGRAMA)
- Análisis de la calidad de los resultados
- Confirmar que el programa cuenta con mecanismos de seguimiento para verificar calidad de los productos, y medir el progreso en la consecución de los resultados previstos, mediante indicadores relevantes (SMART) en línea con las recomendaciones del Secretariado (involucrar a todos los actores y desarrollar 2-3 mensajes comunes)
- Contribución del programa a mejorar la comunicación y colaboración entre las diferentes instituciones involucradas
- Identificación de métodos para visibilizar los resultados
- Nivel de apropiación del gobierno, de las comunidades y de la población (fondos y otros recursos asignados por contrapartes locales/nacionales, públicos/privados)
- En qué medida el PROGRAMA incluye mecanismos y estrategias que promueven la sostenibilidad de los logros obtenidos.
- Avances en el establecimiento de espacios de dialogo y consulta que vayan a permanecer una vez finalizado el PROGRAMA
- Impacto del Fondo y los programas conjuntos de éste en la calidad de programas conjuntos en el país, (nivel de interacción del PROGRAMA con otras iniciativas)

4. Otras **Áreas de especial interés**

- Sistema de monitoreo único para los programas conjuntos (SIMON)
- Actualización del sistema de monitoreo y el plan de comunicación del PROGRAMA
- Impacto del cambio de gobierno sobre el programa
- Grupos de trabajo (coordinación interagencial y con el gobierno)
- Coordinación y ejecución a nivel local
- Impactos en términos de incidencia política derivada de los estudios y otras iniciativas del Programas
- Iniciativas para la sostenibilidad de los avances del programa
- Identificar propuestas innovadoras, lecciones aprendidas, buenas prácticas identificadas y ejemplos transferibles
- Transversalización del enfoque de género
- Intercambio Sur-Sur con la cámara de Bogotá

- Atraso inicial en la ejecución y el significativo avance realizado durante la segunda mitad del 2010.

C. Principales avances sustantivos y financieros del programa conjunto

Desde el punto de vista presupuestario

El programa tiene un presupuesto de 4 millones de dólares para una ejecución de tres años distribuido entre cinco agencias del Sistema de Naciones Unidas, con el PNUD como agencia líder.

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	

Fuente: informe semestral Junio-Diciembre 2010

El programa inició su ejecución de forma lenta, en parte impactado por el cambio de gobierno y la necesidad de crear nuevas alianzas. A Julio del 2010 el programa había logrado ejecutar un 18% del presupuesto para el primer año de ejecución, y no estuvo en posición de pedir el segundo desembolso al finalizar el primer año (Septiembre 2010) puesto que no había logrado el 70% requeridos por la normativa del Fondo.

A Diciembre del 2010 (último informe semestral presentado) el programa conjunto había logrado un 70% de ejecución y un 95% de compromiso de los fondos transferidos para el primer año. Esto supone un incremento en el nivel de ejecución muy significativo con respecto al nivel de ejecución y compromiso a Junio del mismo año:

fuelle	Informe semestral Junio 2010	% del total transferido	Informe Semestral Dic. 2010	% del total transferido	Informe semestral Junio 2010	% del total transferido	Informe Semestral Dic. 2010	% del total transferido
AGENCIA	comprometido				ejecutado			
PNUD	175,572	36%	589,942	120%	121,500	25%	359,342	73%
UNFPA	40,633	68%	51,852	87%	5,793	10%	57,895	97%
UNICEF	103,974	80%	118,294	91%	88,308	68%	92,438	71%
UNESCO	87,494	49%	112,912	64%	74,389	42%	120,000	68%
UNODC	0	0%	72,975	55%	0	0%	64,730	49%
total	407,673	41%	945,975	95%	289,989	29%	694,405	70%

Esto denota un incremento significativo en la capacidad de ejecución del programa. El programa solicitó el segundo desembolso en Enero del 2011 con 4 meses de retraso, y a

medio término ha logrado comprometer un 24% del presupuesto total y una ejecución del 17% del mismo.

Principales avances del programa

El programa esta combatiendo una resistencia cultural al enfoque de derechos humanos para atender a temas relacionados con la seguridad ciudadana.

Algunas buenas prácticas identificadas:

- Se está desarrollando un sistema de monitoreo único para todos los programas conjuntos (SIMON)
- El programa incluye asociaciones de la sociedad civil desde el diseño
- Intervenciones a nivel local paralelas a las intervenciones de carácter nacional funcionan como iniciativas piloto con posibilidad de ser replicadas, una de ellas con enfoque mas fuerte de prevención
- programa partió de un proceso de evaluación conjunto con contrapartes del gobierno
- El programa se ha construido sobre experiencias y fortalezas de las agencias partes (por ejemplo UNESCO en otros países)
- Diferenciación entre indicadores de proceso, resultados y impacto
- Unidad de trabajo emula la propuesta de ONE UN
- Observatorio Seguridad ciudadana instalado dentro de una entidad nacional, y en cooperación sur-sur con la cámara de comercio Bogota
- Trabajo con redes sociales y de jóvenes que pueden contribuir a la sostenibilidad de los logros del programa

Algunos de los avances mas significativos hasta la fecha son:

Resultado 1:

- Lanzamiento del Observatorio de Seguridad Ciudadana en alianza con la Cámara de comercio, Industrias y agricultura de Panamá (CCIAP)
- Realización de discusiones en el marco del Observatorio (6 desayunos con atores involucrados en el tema de seguridad ciudadana)
- Creación de estudios empíricos sobre las causas de la violencia
- Consejo Asesor, encargado de realizar análisis y proponer recomendaciones, en proceso de formación
- Alianzas y actividades de sensibilización con el Consejo Nacional de periodistas Alianzas con el sector académico para el desarrollo de un Diplomado para capacitar a comunicadores en periodismo y seguridad.
- Se han obtenido los resultados de la primera encuesta de victimización y percepción de la (in)seguridad a nivel nacional

Resultado 2:

- Fortalecimiento de las alcaldías en las tres comunidades piloto por medio de apoyo técnico
- 3 talleres para el desarrollo de capacidades institucionales a nivel local
- 3 foros de promoción sobre seguridad ciudadana que incluyen tanto a autoridades como a la sociedad civil.
- 9 capacitaciones con niños y niñas en temas de prevención por medio de pintura, graffiti y teatro
- Se lanzo el primero diplomado en gestión de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, y se proporcionaron becas a funcionarios públicos a nivel nacional y local
- Se desarrolló un sistema de indicadores de justicia penal adolescente
- Se realizó un diagnóstico sobre el registro, regulación y control de armas pequeñas y ligeras que dieron como resultado una serie de recomendaciones para la futura ley de armas

Resultado 3:

- Se realizó un diagnóstico sobre percepciones dentro de la policía nacional en cuanto a derechos humanos y género, así como sus causas y efectos en el trabajo cotidiano de éstos.
- En base al estudio descrito se realizó una estrategia de abordaje para mejorar el enfoque de género y derechos humanos dentro de la policía
- Elaboración de materiales sobre conflictos sociales como violencia social, de género y escolar
- Acciones de promoción cultural para jóvenes en situación de riesgo
- Creación de redes comunitarias y consolidado redes comunitarias para la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

D. Metodología para la recopilación de la Información

La recopilación de información se llevará a cabo por medio de cuatro etapas diferenciadas:

Etapas 1: recopilación de información secundaria

Etapas inicial de recopilación y análisis de documentación secundaria con el objetivo de familiarizarse con el programa, sus objetivos, actividades, contexto y limitaciones principales, y que incluirá discusiones con el equipo de país ya sea por teléfono o por medio escrito.

Esta etapa informará la estructura de la visita de campo y el informe de gabinete donde se presentará la hipótesis inicial y la teoría de cambio. El equipo de país tendrá la oportunidad de agregar preguntas de interés al foco de la evaluación y de comentar sobre la teoría de cambio del informe de gabinete. Durante esta etapa se elaborarán las herramientas para la visita de campo.

Etapas 2: Visita de Campo

Una vez acordada la agenda de visita y las preguntas principales para la evaluación, la consultora visitará Panamá con el fin de entrevistarse personalmente con el persona clave

del programa, contrapartes y beneficiarios. La visita de campo permitirá hacer visitas a los programas en ejecución, conocer a los beneficiarios y validar la teoría de cambio.

La recopilación de información se llevará a cabo principalmente por medio de entrevistas individuales semiestructuradas y sesiones de grupo.

Etapa 3: análisis de la información e informe preliminar

Durante una tercera etapa la consultora llevará a cabo un análisis más profundo de la información recopilada y en función de los hallazgos preparará un informe final preliminar que será presentado al Secretariado y al equipo de país para su validación.

Si bien la evaluación se inicia con una teoría de cambio, la consultora podrá cambiar el foco para incluir otras áreas de interés que puedan ir surgiendo durante la evaluación.

Etapa 4: informe final

Una vez que el equipo de país y el Secretariado han tenido la oportunidad de validar y cuestionar el informe preliminar, se redactará el informe final y definitivo.

E. Criterios para definir la agenda de misión, incluyendo “Visita de Campo”

Dada la limitación temporal de la visita, la consultora buscará la oportunidad de encontrarse con el personal más significativo, o de mayor interés para contestar las preguntas de la evaluación. Si bien este informe sugiere una serie de entrevistas y visitas, se invita al equipo de país –con mayor conocimiento del detalle del programa– que proponga las contrapartes y programas que consideren más significativos, o capaces de proporcionar mejor información para este fin.

Cobertura geográfica de la visita

Dada la cercanía de las zonas piloto, la evaluadora considera que es viable hacer visitas a las tres áreas de cobertura -San Miguelito, Chorrera y Arraiján- con el fin de hablar con beneficiarios del programa, al igual que los socios y las contrapartes

La evaluadora propone las siguientes entrevistas:

Entrevistas propuestas para la ciudad de Panamá

- Con la unidad ejecutora del programa (los tres especialistas) preferiblemente de forma individual
- Con la oficina del coordinador residente
- Reunión en grupo con el comité de gerencia
- Con personal del PROSI
- AECID

- en función del tiempo y disponibilidad, con algunas de las contrapartes y beneficiarios de las contrapartes nacionales (MINGOB, MIDES, MEDUCA, órgano judicial, policía nacional)
- con contrapartes de la sociedad civil, en especial alguna asociación de mujeres y alguna de jóvenes (beneficiarias y/o contrapartes)

Un taller de trabajo con la Unidad ejecutora del programa

Entrevistas propuestas para las zonas piloto:

- Autoridades locales
- Beneficiarios de las autoridades y de la población civil
- Contrapartes (de haberlas)
- Observatorios de violencia
- Personal de las agencias que trabajan en la zona
- Beneficiarios: específicamente jóvenes (actividades culturales) y mujeres

Algunos de los proyectos específicos que la evaluadora propone para visitar durante la visita:

- Observatorio (nacional y alguno de los locales)
- Centro penitenciario para menores piloto (Resultado 2.4)
- Trabajo con jóvenes

Sesión de retroalimentación/ validación inicial con:

Se invita al equipo de país a proponer cuál(es) serían las instancias más adecuadas, se propone:

- La unidad ejecutora
- La oficina del coordinador residente

En la medida de lo posible (y siempre que se considere adecuado) las reuniones con beneficiarios y contrapartes serán en grupo con el fin de incrementar la cantidad que podrán participar en la evaluación.

Agenda BORRADOR

Evaluación de Medio Término del Programa Conjunto "Ventana de Paz" Panamá

Abril 9-20, 2011

Martes 10 - Llegada de la consultora del FODM

__:__ Llegada a Panamá de Angélica Arbulú, Consultora del FODM para la EMT (Evaluación de Medio Término)

Miércoles 11 - Coordinaciones iniciales

- 08:00 Desayuno de coordinación con el equipo de trabajo de Ventana de Paz (Coordinador, especialistas, enlaces municipales y asistentes municipales) - En Ciudad del Saber - Responsable Unidad Ejecutora
- 09:00 Entrevista con especialista en Fortalecimiento Institucional - En Ciudad del Saber
- 09:45 Entrevista con especialista en Prevención Social - En Ciudad del Saber
- 10:30 Entrevista con especialista en Justicia Penal Juvenil - En Ciudad del Saber
- 11:45 Reunión de Coordinación con el PROSI - En Ciudad del Saber
Responsable Unidad Ejecutora
- 13:00 Reunión almuerzo con el equipo del Observatorio de Seguridad Ciudadana, el Consejo Asesor y la Dirección de Asuntos Jurídicos y Cabildeo de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá - En la CCIAP
Responsables: Alexander Alleyne y Renán Arjona
- 14:30 Entrevista con especialista del Observatorio de Seguridad Ciudadana - En la CCIAP
- 15:15 Reunión de intercambio con observatorios locales y enlaces institucionales - En la CCIAP
Responsable Unidad Ejecutora
- 18:30 Cena con Ventana de Paz y directores/as de instituciones

Jueves 12 - Visitas de acercamiento con las autoridades locales

- 8:30 Traslado al Municipio de La Chorrera (40 km de la ciudad de Panamá)
- 9:30 Reunión con el Alcalde de La Chorrera, enlace y asistente municipal - Para comentar sobre el trabajo que se ha realizado con la Ventana de Paz
Responsables: Deyka Chávez y Daniel Pineda

- 10:30 Traslado al Municipio de Arraiján (10 minutos desde la Chorrera)
- 11:00 Reunión con el Alcalde de Arraiján y el enlace municipal - Presentación de actividades que se ha realizado con el Programa
Responsables: Elizabeth Fernández y Juan Díaz
- 12:00 Traslado al Municipio de San Miguelito (30 minutos de La Chorrera)
- 14:30 Reunión con el Alcalde de San Miguelito, enlace y asistente municipal - Presentaciones de actividades que se ha realizado con el Programa
Responsables: Ilsa Blanco y Jesús Arenas
- 16:00 Fin de jornada

Viernes 13 - Talleres de retroalimentación con organizaciones e instituciones

- 9:00 Taller de retroalimentación con enlaces de las instituciones de seguridad ciudadana en Panamá (Policía Nacional, Órgano Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Seguridad, SIEC, PROSI, Instituto de Medicina Legal, Procuraduría General de la República, Defensoría del Pueblo) - En las oficinas de la Policía Nacional - Muestra del trabajo interinstitucional que se ha realizado con el Programa
Responsable Unidad Ejecutora
- 12:00 Reunión-almuerzo con oficina de la Coordinadora Residente - En Ciudad del Saber
- 13:15 Reunión con equipo de la agencia coordinadora PNUD - En Ciudad del Saber
- 14:45 Taller de retroalimentación con enlaces de las organizaciones que trabajan con Ventana (MiComunidad, Casa Esperanza, CID-UNESCO, CEJUVI, CEDES, CONAMUIP, Justicia y Paz, Fundagenero) - En Ciudad del Saber - Experiencias de trabajo realizado con el Programa
Responsable Unidad Ejecutora
- 17:00 Final de jornada

Sábado 14 - Intercambio con beneficiarios/as juveniles

- 08:00 Visita a la Primera Clase del Diplomado en Gestión de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana - En la Universidad de Panamá
- 10:00 Taller de retroalimentación con las redes de y para jóvenes de Arraiján y La Chorrera y San Miguelito - En CEJUVI/Arraiján (25 minutos de Ciudad del Saber) - Presentación la experiencia de jóvenes e instituciones que forman parte de las redes
Responsable Unidad Ejecutora
- 13:00 Almuerzo y fin de jornada

Domingo 15 - Descanso

Lunes 16 - Intercambio con beneficiarios/as juveniles, mujeres y organizaciones de la sociedad civil

- 09:00 Taller de retroalimentación con beneficiarios/as de las actividades de UNESCO, UNICEF y UNFPA, UNODC, PNUD - En la Ciudad del Saber - Intercambio de experiencias del trabajo del Programa
Responsable Unidad Ejecutora
- 11:30 Reunión con Proyectos que trabajan en tema de Seguridad y Prevención de Violencia en Panamá (Creative, Alcance Positivo, Dayra Dawson, VAW, otros) - En Ciudad del Saber
Responsable Unidad Ejecutora
- 12:30 Reunión-almuerzo con enlaces de las agencias del PC - En Ciudad del Saber
Responsable Unidad Ejecutora
- 14:00 Visita a la Alianza Ciudadana Pro Justicia
- 15:00 Visita a la Comisión de Justicia y Paz
- 16:00 Visita Órgano Judicial
- 17:00 Visita Policía Nacional
- 18:00 Final de jornada

Martes 17 - Intercambio con instituciones de seguridad ciudadana

- 09:00 Visita al Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá
- 10:00 Visita a Ministerio Público
- 12:00 Almuerzo
- 13:30 Visita al Instituto de Estudios Interdisciplinarios
- Recorrido a los centros de cumplimiento de menores (Centro de Cumplimiento de Tocumen, Centro de Custodia de Aroiris, Nuevo Centro de Custodia y cumplimiento de Pacora)
- 18:00 Final de la jornada

Miércoles 18 - Intercambio a nivel local

- 09:00 Taller de retroalimentación con actores, instituciones y organizaciones locales del municipio de La Chorrera - En la Casa de la Cultura
Responsable: Deyka Chávez y Daniel Pineda
- 11:30 Traslado al Municipio de Arraiján
- 12:00 Almuerzo en Arraiján
- 13:00 Taller de retroalimentación con actores, instituciones y organizaciones locales del municipio de Arraiján - En FUNDADER
Responsables: Elizabeth Fernández y Juan Díaz
- 15:30 Fin de jornada

Jueves 19 - Intercambio a nivel local y organizaciones de la sociedad civil

- 09:00 Taller de retroalimentación con actores, instituciones y organizaciones locales del municipio de San Miguelito - En Salón Azul del Municipio
Responsables: Ilsa Blanco y Jesús Arenas
- 12:00 Almuerzo en San Miguelito
- 13:30 Visita al Consejo Nacional de Periodismo
- 15:00 Reunión con especialistas del Centro Regional PNUD - En Ciudad del Saber
- 17:00 Final de jornada

Viernes 20 - Retroalimentación

- 09:30 Reunión con el Comité de Gerencia del PC (UNDP, UNICEF, UNODC, UNFPA, UNESCO, Ministerio de Economía y Finanzas, Agencia de Cooperación para el Desarrollo, Programa de Seguridad Integral)
- 12:00 Almuerzo en la Casa de las Naciones Unidas
- Jornada de Retroalimentación en Ventana de Paz, Equipo Técnico y Oficina de la Coordinadora Residente .
- 15:00 Final de jornada

Anexo 4

Guías para preguntas y grupos focales

PROSI y Alcaldes

1. En que momento del programa se incorporaron? Diseño?
2. Las actividades, objetivos del programama, siguen siendo pertinentes?
3. Consideran que responde a las prioridades del neuvo gobierno? Del PROSI?
4. Considear que hay suficientes recursos para cumplir con las actividades del programa en el tiempo indicado?
5. Describir cual es su involucración: que actividades, cuales agencias, que rol juegan
6. Cual considera que sera el principal **impacto** del programa (principales logros)
7. Cual considera que son los principales **retos**?
8. **metodologia** de trabajo con el programa? Lecciones aprendidas, como se compara con sus otras experiencias trabajando con el SNU? (con la UCM o tambien con agencais?)
9. se sienten que conocen bien el programa, las distintas actividades? Se comparte la informacion? (**flujo de información**)
10. Vinculo entre trabajo a nivel nacional y regional-relaciones con los municipios del programa, ha afectado en algo el programa
11. Identificación de elementos innovadores, buenas practices, lecciones aprendidas (replicables?)
12. Metodologia de trabajo con otras agencias
 - a. Vinculo entre CDG y puntos focales tecnicos
 - b. Fortalezas
 - c. Factores de riesgo y limitaciones
 - d. Nivel adecuado de recursos humanos y tiempo de las agencias disponible?
 - e. Vinculacion con otras ventanas del fondo?
13. SWOT del diseño y propuesta original
14. Sistema de monitoreo (hay analisis y retroalimentacion?)
15. Participación sociedad civil

- a. Ejemplos de enfoque de género y con jóvenes- ppales avances/logros en estas areas (están empoderados, forman parte de las decisiones en el programa?)

16. cambios en pp provenientes del PC/ que se está haciendo distinto

17. en que medida ayuda el programa a los logros de los ODM en panama? Se puede medir?

18. Mecanismos para la sostenibilidad de los logros y resultados

MUNICIPIO-FOCUS GROUPS DISCUSSION GUIDE

1. Cómo se vincularon al programa?
2. Qué actividad participaron
3. Con quién del programa ha tenido contacto? Del programa- alguien fuera del municipio?
4. Se había hecho ya alguna actividad así en su comunidad? Similar?
5. ¿Cuál considera que es la importancia/ impacto de la actividad- que se está aportando nuevo
6. ¿cumplió con sus expectativas
7. ¿cómo se le va a dar continuidad o seguimiento a la actividad?
8. Recomendaciones

BENEFICIARIOS

19. ¿Cómo se vincularon al programa?
 - Armando consultor de la ventana para apoyarles en barrios productos la elaboración diseño de un diplomado sobre seguridad ciudadana para medios de comunicación. Relacionado con este producto es el análisis de las informaciones que los medios están difundiendo en panamá. Era la base para decir hay necesidad de mejorar la cobertura específico para mejorar calidad de cobertura
 - Resultado del análisis- enero y dic 2010. Hay lagunas.
 - Problemas técnicos como se trabajó, como se curbe la violencia
 - Problemas de falta de ciclo de calidad desde elaboración...
 - Poca base de conocimiento de seguridad ciudadana,, hay muchos temas que no se cubren, hacer el análisis alerta sobre lo que no se hace o hace mal (falta de contextos, poca contextualización) diplomado puede complementar y

mejorar en lo posible la calidad de la cobertura, por lo menos que reflexionen en su papel en lo que hacen. No hay reflexion, un diplomado da la posibilidad de debate, reflexion, mejorar mejorar formacionespecifica de seguridad ciudadana, que ess la prvenecion,cuales son las Fuentes, que institucioes estan . como escribir major

- En contacto con la Universidad de panama y con el consejo nacional de periodismo. Empezaron a montar un borrado. Han salid 7 modulos desde la parte teorica prevencion, seguradd ciudadna, y luego ya cosas especificas como noticias, reportaje, etica, nuevas tecnologias ultimo modulo muy practico, estan esperando los programas de cada facilitador y el acuerdo entre as partes para empezar a ejecutar.
20. Una de las ppales conclusions del analissi, tal como se inform ahoy fomenta temor e inseguridad en al poblacion. Influy tanto los datos objetivos como la percepcion, que es lo que hace que los gobiernos apliquen las politicas. Hoy por hoy priman politicas represivas. Que informen mas y llegar a cambiar algunas cosas.
21. La prensa ofrecio 10 periodista y la estrella 5. Para ellos es un cierto problema porque tienen qu sacar gente martes por la tarde y un sabado. Se comprometieron a pagarlo ellos mismo.
22. El estuvo apoyando por otros temas, hay mucha receptividad de los mediopor formar a su gente,
- tienes el periodista que informa y el otro es la fuente de infromacion. Gabinetes de info de policia..ministerios..... municipalidades... contrapartes del program. Normalmente es dificil que ellos lo hagan ahi el programa tiene que hacer un esfuerzo para becar
 - diplomado es una actividad academica para especializarlo sin maestria. Duran unos meses. No es Nuevo para el consejo nacional de periodicos. Ni para la Universidad. Hace 4-5 agnos la Universidad hiz oun diplomado en periodismo judicial. , organo judiicial beco a 35 profesionales para protegerlos de demandas etc univ panama y organo judicial.
 - Vino un diplomado de tratamiento del tema de explotacion sexual al menor , de una manera adecuada. El que patrocina el programa es la OIT,
23. De que actividad han participado? (diplomado/ capacitaciones...)
24. Cuales han sido los mayors beneficios para uds de su participacion?
25. Que ha cambiado en su forma de trabajar o relacionarse como consecuencia de este programa
26. Que considera es lo mas imporante para combatir la inseguridad ciudadana en su comunidad?
27. Que fue lo que no funcionó/ no le gusto del programa. Que cambiaría?

28. **Tiene recomendaciones para el futuro?**

29. Con quien del programa ha tenido contacto?

30. Tiene contacto con personas al nivel de las comunidades /nacional

31. Se habia hecho ya alguna actividad asi en su comunidad? Similar?

32. Ha observado cambios a su alrededor como consecuencia de la actividad?

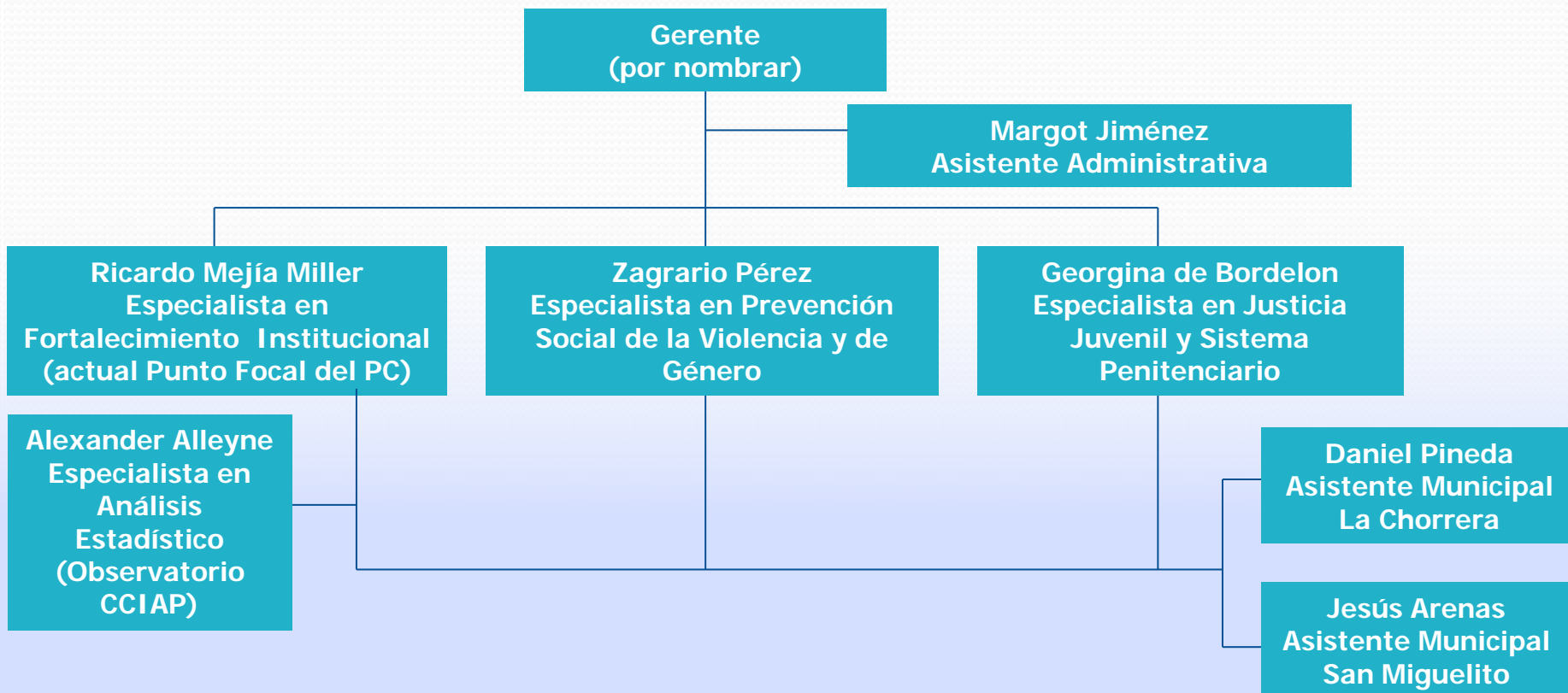
Entrevistas con especialistas

1. Describir objetivos y principales actividades del area
 - a. Que agencias participan y que rol, actividades y areas de cobertura
2. Vinculo entre trabajo a nivel nacional y regional
3. Identificación de elementos innovadores, buenas practicas, lecciones aprendidas (replicables?)
4. Metodologia de trabajo con otras agencias
 - a. Vinculo entre CDG y puntos focales tecnicos
 - b. Fortalezas
 - c. Factores de riesgo y limitaciones
 - d. Nivel adecuado de recursos humanos y tiempo de las agencias disponible?
 - e. Vinculacion con otras ventanas del fondo?
5. SWOT del diseño y propuesta original
6. Sistema de monitoreo (hay analisis y retroalimentacion?)
7. Participación sociedad civil
 - a. Ejemplos de enfoque de género y con jóvenes- ppales avances/logros en estas areas (están empoderados, forman parte de las decisions en el programa?)
8. Nivel de apropiación nacional
 - a. recursos apalancados?
 - b. Incidencia en pp?
9. Viabilidad de lograr ejecutar y objetivos del programa
10. Como contribuye el programa a los ODM? Se puede medir?
11. Mecanismos para la sostenibilidad de los logros y resultados

12. M&E

13. Incidencia y comunicación

**ORGANIGRAMA
UNIDAD EJECUTORA
PROGRAMA CONJUNTO VENTANA TEMATICA: Prevención de Conflictos y Construcción de Paz**



COMITÉ TÉCNICO DE EJECUCIÓN
PUNTOS FOCALES

PROGRAMA CONJUNTO VENTANA TEMATICA: Prevención de Conflictos y Construcción de Paz

