

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN MEDIO TERMINO
del Proyecto “Prevención de las Violencias en Panamá”**

**Elaborado por Nana Gibradze, Consultora Independiente
para el PNUD Panamá**

Septiembre - Noviembre 2016

La Evaluación medio término del programa “Prevención de las Violencias en Panamá” se llevó a cabo entre Septiembre y Noviembre de 2016.

La Evaluación fue solicitada por la Oficina de País del PNUD en Panamá y se efectuó desde Panamá involucrando a los beneficiarios y socios del Proyecto radicados en las Municipalidades de Arraiján, Chorrera, Colón, David, San Miguelito y Panamá.

La Evaluadora agradece a todas las personas entrevistadas por su tiempo y disposición y sus respuestas honestas y calificadas.

La Evaluadora agradece a la Sra. Gloria Manzotti, Coordinadora del Proyecto por la información y el apoyo continuo, así como a los/las Sres./Sras. Magda Espinoza, Sandra Góndola, Gabriela Henríquez, Isaac Molina y Allan Morales, enlaces municipales en Arraiján, Chorrera, Colón, David, San Miguelito y Panamá, por la orientación y apoyo a la consultoría, organización de las entrevistas y reuniones y sus insumos al análisis. La Evaluadora expresa su especial agradecimiento a los socios y beneficiarios del proyecto por su tiempo y sus valiosos insumos a la evaluación.

Con la excepción de las opiniones de los entrevistados consolidados en el Capítulo 7 – Hallazgos, todas las opiniones expresadas en el Informe son las de la Evaluadora y no representan la posición oficial del PNUD y/o del Gobierno.

Índice

1. LISTADO DE ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	4
2. RESUMEN EJECUTIVO.....	5
3. INTRODUCCIÓN.....	7
Propósito de la Evaluación	7
Audiencia principal de la Evaluación.....	8
Estructura y contenido del Informe	8
4. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	9
Objeto de la Evaluación.....	9
Fases de Implementación, líneas estratégicas y vínculos programáticos	10
Recursos disponibles.....	11
Contexto político e institucional.....	11
Diseño del Programa	14
Modalidades de implementación	15
Asociados clave y alianzas estratégicas	16
Restricciones de implementación y debilidades del Programa.....	16
5. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	17
Alcance de la Evaluación	17
Objetivos de Evaluación.....	18
Criterios y preguntas de Evaluación	19
6. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS	19
Fuentes de Evaluación.....	19
Muestra y Marco de Muestra.....	20
Procedimientos e instrumentos de recopilación de datos	20
Análisis de datos.....	22
Limitaciones y ventajas de la metodología.....	22
Participación de las contrapartes	23
Consideraciones éticas.....	24
Antecedentes de la Evaluadora.....	24
7. HALLAZGOS	24
Pertinencia	24
Eficacia	25
Eficiencia	30
Sostenibilidad.....	31
8. LECCIONES APRENDIDAS.....	33
9. CONCLUSIONES.....	34
10. RECOMENDACIONES	37
11. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	40
ANEXOS.....	42

1. LISTADO DE ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

CCIAP	Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONVIMU	Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer
DAC	Directorado de Cooperación para el Desarrollo
DIM	Modalidad de Implementación Directa
FLACSO	Facultad Latinoamericana para Ciencias Sociales
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
MEDUCA	Ministerio de Educación
MINSEG	Ministerio de Seguridad
NIM	Modalidad de Implementación Nacional
OECD	Organización de Cooperación Económica y el Desarrollo
OSEGI	Oficina de Seguridad Integral
PEG	Plan Estratégico del Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PREJUVE	Seguridad Integral y Prevención de la Violencia que Afecta a la Niñez, Adolescencia y Juventud
PROSI	Programa de Prevención Integral
RH LAC	Hub Regional del PNUD para América Latina y el Caribe
SENAFRONT	Servicio Nacional de Fronteras
SIGOB	Sistema de Gestión para la Gobernabilidad
SIEC	Sistema Integrado de Estadística Criminal
SMART	Específicos, Medibles, Asequibles, Pertinentes y Limitados por el Tiempo
UDELAS	Universidad Especializada de las Américas
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

USAID Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

2. RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación de medio término del programa “Prevención de Violencias en Panamá” se llevó a cabo entre Septiembre y Noviembre de 2016. El momento de la Evaluación fue determinado debido a que el Programa ha alcanzado el punto medio de su implementación y se presentó la necesidad de analizar el logro de los resultados hasta la fecha, reevaluar la estrategia de intervención y tomar decisiones sobre los posibles cambios en la estructura y la lógica del Programa.

En este contexto la Evaluación tuvo el propósito de valorar (i) el desempeño del programa en términos de su relevancia, eficacia (productos, resultados) y eficiencia; (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del programa; y (iv) el cumplimiento del mandato de política de evaluación del PNUD sobre las contribuciones de los resultados de desarrollo en el tema de prevención de las violencias y seguridad ciudadana.

El objeto de la Evaluación es el Programa *Prevención de las Violencias en Panamá* co-financiado por el PNUD Panamá y el Gobierno de Panamá e implementado por el PNUD Panamá con el Ministerio de Seguridad Pública mediante la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI) como Asociado de Implementación, con la participación de la Unidad de la Estrategia de Seguridad País, el Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC), la Policía Nacional y el Instituto de la Mujer (INAMU). Los municipios de Arraiján, Chorrera, Colón, David, Panamá y San Miguelito fueron principales áreas de intervención del programa a través de los enlaces municipales establecidos para este propósito.

El Programa está orientado a contribuir a la Estrategia País de Seguridad y el Plan Nacional de Violencia Contra la Mujer, mediante la implementación de estrategias de prevención de la violencia en el nivel nacional y local, con la participación activa de la ciudadanía en la promoción de valores de convivencia y desarrollo humano sostenible.

El Programa se encuentra en su primera fase de implementación, iniciada formalmente en Octubre 2013. Los resultados del Programa contribuyen directamente al Efecto 3.1 del MANUD Panamá 2013-2015 y al Plan Estratégico de Gobierno (PEG) (2015-2019).

El Programa ha sido co-financiado por el Gobierno de Panamá y el PNUD Panamá. Al momento de la elaboración del Programa, el presupuesto se estableció en US\$ 4,700,000 de los cuales US\$ 3,148,326 han sido asignados por el Gobierno de Panamá y US\$ 1,349,282 se estableció como la contrapartida del PNUD Panamá. Se estableció el GMS con el valor de 4.5% equivalente de US\$ 202,392. Al momento de la Evaluación, el programa ha recibido US\$ 911,995 del cofinanciamiento del Gobierno. Dicho monto, junto con los fondos asignados por el PNUD, representan 19% del

monto total del presupuesto firmado. Al momento de la Evaluación la tasa de ejecución anual ha sido 90% en 2015 y 80% en 2016 del Plan Operativo.

La presente Evaluación es una evaluación sumativa y formativa, no-aleatoria de proceso y de los resultados a nivel de producto. La Evaluación aplicó la metodología combinada de colección de datos *cualitativos* y *cuantitativos* para mejorar la calidad de los datos. La Evaluación entrevistó a 41 personas de las cuales 16 (39%) eran hombres y 25 (61%) mujeres. Dentro de la muestra se identificaron 2 principales categorías de respondientes: socios implementadores y socios estratégicos.

Tras analizar el dato primario y secundario, la Evaluación concluye que el Programa ha avanzado satisfactoriamente hacia el logro de los resultados descritos en el Marco de Resultados, implementando un diverso rango de actividades y logrando exitosamente la gran parte de los resultados intermedios y alcanzando el 90% de implementación, a pesar de las demoras y limitaciones administrativas y coyunturales. El Programa ha sido moderadamente eficiente en el uso de los recursos y en promedio ha logrado sentar las bases para su sostenibilidad a nivel local.

La Evaluación concluye que el Programa ha sido altamente pertinente en el momento de su inceptión, sin embargo, considera que la pertinencia del Programa se ha disipado desde 2013. La Evaluación considera, que aunque cada uno de sus componentes individuales responde a la necesidad actual por separado, el Programa en su actual formato debe estar alineada con los efectos esperados del nuevo MANUD y estar dirigido al fortalecimiento institucional e implementación del plan integral de seguridad ciudadana.

La Evaluación concluye que el Programa ha logrado establecerse como un socio creíble y confiable, principalmente a nivel local, abriendo puertas y estableciendo lazos estratégicos en las alcaldías participantes. El Programa ha sido exitoso en colocar el concepto gestión integral de seguridad ciudadana en las agendas municipales, aprovechando el proceso actual de descentralización y empoderando las alcaldías con las herramientas de análisis y toma de decisiones, tales como observatorios de seguridad ciudadana, estudios y guías para ayudar en la gestión local de la seguridad.

Al mismo tiempo, el Programa no ha logrado todavía la coherencia entre los seis componentes y la articulación entre diferentes niveles (central vs. municipal) y actores (gobernación, alcaldías, líderes comunitarios y sociedad civil). Así mismo, el Programa no ha alcanzado todavía el protagonismo adecuado en el ámbito institucional y no se ha establecido como un principal interlocutor en los temas de Seguridad Ciudadana frente las instituciones gubernamentales y no-gubernamentales a nivel nacional.

Si bien el Programa ha sido exitoso en aprovechar los logros del proyecto Ventanas de Paz para construir la base de intervención, no se ha podido todavía consolidar las diferentes líneas estratégicas en un abordaje integral y coherente cuyo impacto tendrá implicaciones profundas y sostenibles. En su esfuerzo de abordar diferentes necesidades y ser pertinente, el Programa ha perdido la profundidad y se ha inclinado

hacia un conjunto de intervenciones sueltas con el alcance de incidencia limitado en tiempo y territorio.

La Evaluación concluye que el Programa requiere redefinición de su razón de ser y la reestructuración de su lógica de intervención para recuperar pertinencia y asegurar impacto. El Programa cuenta con una base técnica fuerte, un equipo técnico bien formado y altamente comprometido y las alianzas importantes establecidas con socios estratégicos e instituciones a nivel local. La Evaluación considera, que en las condiciones propicias y con un liderazgo y compromiso político fuerte, el Programa tiene un alto potencial de impacto e incidencia política.

La Evaluación considera que para contribuir al logro de los efectos de MANUD y el Programa de País y generar mayor impacto, el Programa debe aprovechar la experiencia técnica del PNUD para incidir en el fortalecimiento de sistemas y desarrollo institucional, apoyando al Gobierno en el proceso de transición de la actualización de la Estrategia hacia su implementación., tomando como ejemplo la experiencia con el proyecto regional del PNUD – *SIGOB*.

Así mismo, el Programa tiene una ventaja comparativa en el ámbito de gestión de información y generación de datos para toma de decisiones a través del fortalecimiento de sistemas e instituciones pertinentes, tales como SIEC, observatorios nacionales y municipales y generación de mayores sinergias con los proyectos regionales del PNUD *Infosegura* y *Prejuve*.

El tercer nicho del Programa yace en el trabajo de abogacía política y publica apuntando la percepción prevalente sobre la seguridad ciudadana en diferentes niveles de la sociedad y fomentado la cultura de seguridad y convivencia. El Programa se debe construir en la base de la consulta pública sobre la Estrategia Nacional y apoyar el Gobierno en la creación de un espacio de debate y consulta sobre los temas de seguridad ciudadana y convivencia, seguridad social, género y violencia u otros.

Finalmente, el Programa tiene una ventaja comparativa importante para posicionarse como el líder en generación y gestión de conocimiento sobre Seguridad Ciudadana y fortalecer las capacidades y conocimientos de los actores gubernamentales ofreciendo espacios y herramientas de formación profesional y académica y fomentando enlaces con las universidades.

3. INTRODUCCIÓN

Propósito de la Evaluación

La evaluación de medio término del programa “Prevención de Violencias en Panamá” (de ahora en adelante referido como la Evaluación) se llevó a cabo entre Septiembre y Noviembre de 2016. El momento de la evaluación fue determinado debido a que el Programa ha alcanzado el punto medio de su implementación y se presentó la necesidad de analizar el logro de los resultados hasta la fecha, reevaluar la estrategia de intervención y tomar decisiones sobre los posibles cambios en la estructura y la lógica del Programa.

En este contexto la Evaluación tuvo el propósito de valorar (i) el desempeño del programa en términos de su relevancia, eficacia (productos, resultados) y eficiencia; (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del programa; y (iv) el cumplimiento del mandato de política de evaluación del PNUD sobre las contribuciones de los resultados de desarrollo en el tema de prevención de las violencias y seguridad ciudadana.

La Evaluación se realiza con el objeto de proporcionar información sobre el estatus de la implementación del programa, que genere evidencias e información objetiva para permitir a los gestores tomar decisiones fundamentadas y reposicionar el proyecto de manera estratégica.

Por un lado, se intentó obtener una evaluación independiente del proceso de implementación y los resultados obtenidos en el marco de resultados establecido y su contribución a nivel de los efectos del MANUD. Por el otro, la Evaluación intentó extraer las conclusiones y lecciones aprendidas en el transcurso de la implementación y elaborar recomendaciones para la reformulación del programa y su adaptación al contexto social y político actual.

Audiencia principal de la Evaluación

En línea con las normas de Evaluación del Grupo de Naciones Unidas para Evaluación (UNEG) la presente Evaluación intenta contribuir a la construcción y compartimiento del conocimiento y fortalecimiento organizacional a través de la difusión de los hallazgos y las lecciones aprendidas con los socios relevantes.

Los principales usuarios de los resultados de la Evaluación serán los miembros de la Junta de Proyecto, así como socios estratégicos y los/las beneficiarios/as, PNUD Panamá y el Gobierno de Panamá, tanto a nivel central, como a nivel municipal.

Los hallazgos y las lecciones aprendidas extraídas en el marco de la Evaluación serán analizadas por el PNUD Panamá con las principales contrapartes del Proyecto, tales como MINSEG, SIEC y compartidas con los socios o beneficiarios según sea necesario, para su consideración en las futuras intervenciones en el área de prevención de violencia, desarrollo de políticas públicas, acción comunitaria, equidad de género y participación de jóvenes.

Las principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas de la Evaluación serán utilizadas para la consulta con los socios nacionales e internacionales sobre las prioridades y mecanismos de implementación de la nueva Estrategia de Prevención de Violencia del País.

Así mismo, los principales hallazgos y lecciones serán analizadas por el equipo de la Oficina de País de Panamá para mejorar la calidad de los procesos de evaluación y seguimiento de los proyectos apoyados por PNUD.

Estructura y contenido del Informe

El informe sigue la estructura básica del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del PNUD y contiene 11 capítulos y anexos.

El Capítulo 1 exhibe la lista de acrónimos y abreviaciones

El Capítulo 2 contiene el Resumen Ejecutivo de tres páginas con los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

El Capítulo 3 presenta el propósito de la Evaluación, describe la audiencia principal del informe y delinea la estructura y los contenidos del informe.

El Capítulo 4 ofrece la descripción de la intervención, el objeto de la Evaluación; la cobertura geográfica y descripción de los beneficiarios; el contexto político e institucional; líneas estratégicas y vínculos programáticos; el diseño del proyecto; fases y modalidades de implementación y recursos financieros. El Capítulo también identifica los asociados clave del Proyecto y las alianzas estratégicas y describe los obstáculos de implementación y debilidades.

El Capítulo 5 explica el alcance y objetivos de la evaluación y delinea los criterios y las preguntas de Evaluación utilizados en el proceso.

El Capítulo 6 presenta el enfoque y la metodología de la Evaluación incluyendo las fuentes de información, descripción de la muestra y el marco de la muestra, procedimientos e instrumentos de colección de datos y principales limitaciones de la metodología. El Capítulo describe la participación de las partes interesadas y consideraciones éticas y los antecedentes de la evaluadora.

El Capítulo 7 presenta los hallazgos de la Evaluación según los cuatro criterios establecidos.

El Capítulo 8 estipula las principales lecciones aprendidas de la Evaluación.

El Capítulo 9 delinea las conclusiones.

El Capítulo 10 presenta las recomendaciones de la Evaluación.

El Capítulo 11 ofrece el listado de las fuentes de información.

4. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

Objeto de la Evaluación

El objeto de la Evaluación es el Programa *Prevención de las Violencias en Panamá* co-financiado por el PNUD Panamá y el Gobierno de Panamá e implementado por el PNUD Panamá con el Ministerio de Seguridad Pública mediante la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI) como Asociado de Implementación, con la participación de la Unidad de la Estrategia de Seguridad País, el Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC), la Policía Nacional y el Instituto de la Mujer (INAMU).

Los municipios de Arraiján, Chorrera, Colón, David, Panamá y San Miguelito fueron principales áreas de intervención del programa a través de los enlaces municipales establecidos para este propósito.

El Programa está orientado a contribuir a la Estrategia País de Seguridad y el Plan Nacional de Violencia Contra la Mujer, mediante la implementación de estrategias de

prevención de la violencia en el nivel nacional y local, con la participación activa de la ciudadanía en la promoción de valores de convivencia y desarrollo humano sostenible.

Las actividades del Programa tienen incidencia a nivel nacional, con acciones específicas focalizadas. La principal contraparte del Programa es el Ministerio de Seguridad (MINSEG), a través de la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI). Entre sus socios de implementación están el SIEC, Estamentos de Seguridad Pública, INAMU, MEDUCA, Organizaciones de Sociedad Civil, Universidades y los municipios de Panamá, Colón, San Miguelito, La Chorrera, Arraiján y David.

El propósito del Programa es apoyar el Gobierno de Panamá, a través de la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI), que coordina el Programa de Prevención Integral (PROSI) del Ministerio de Seguridad, en la implementación de las estrategias de prevención de las violencias en el nivel nacional y local, con la participación activa de la ciudadanía en la promoción de valores de convivencia y desarrollo humano.

El objetivo del Programa es generar mecanismos y modelos de estrategias de prevención de las violencias promoviendo el desarrollo humano en todos los niveles de gobierno, con la inclusión activa de la ciudadanía y la promoción de alianzas público-privadas.

Fases de Implementación, líneas estratégicas y vínculos programáticos

El Programa se encuentra en su primera fase de implementación, iniciada formalmente en Octubre 2013. El Programa está directamente vinculado con las líneas estratégicas corporativas del PNUD:

Los resultados del Programa contribuyen directamente al Efecto 3.1 del MANUD Panamá 2013-2015: *Panamá habrá aplicado a nivel nacional y local políticas y estrategias integrales de seguridad ciudadana para la prevención de las diferentes formas de violencia y para la atención y reparación de sus manifestaciones*. El Programa contribuye también al efecto esperado del marco de resultados del Plan de Acción de País: *Institucionalización e implementación de un plan integral de prevención de las violencias y sanción del delito a partir de gestión sobre la información, el mejoramiento de mecanismos de registro y reporte, la producción de conocimiento, la formación de capacidades y la gestión local de planes de seguridad y convivencia; y al Efecto 3.2: Panamá habrá fortalecido las instituciones y los procedimientos del sistema de administración de justicia de modo que reduzcan la impunidad y garanticen la protección de los derechos humanos, prestando especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad*.

Vale indicar que durante el transcurso de la implementación del Programa hubo una actualización del Plan Estratégico del PNUD 2014-2017 y del Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá (MANUD). El siguiente cuadro muestra la actualización de los efectos señalados:

Cuadro 1 Actualización de los efectos del MANUD

Contribución del Programa de Prevención de la violencia	
Plan Estratégico del PNUD 2014-2017	<p>Efecto 3: Fortalecimiento de las instituciones del país para dar acceso universal en forma progresiva a los servicios jurídicos básicos (justicia, seguridad y estado de derecho) para proteger la vida, el empleo, los medios de subsistencia y la propiedad.</p> <p>“Output 3.5 Communities empowered and security sector institutions enabled for increased citizen safety and reduced levels of armed violence”.</p>
Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá (MANUD) - 2016-2020	<p>EFECTO 2.2 Al 2020, el Estado cuenta con sistemas más efectivos para la prevención y atención integral de todo tipo de violencia, incluyendo la de género; para la administración de justicia y la implementación de estrategias de seguridad ciudadana, respetuoso de los Derechos Humanos y de la diversidad cultural.</p>

A nivel nacional el Programa se vincula con el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) (2015-2019): *Un Solo País*, en particular, con el Ámbito de Actuación Gobernabilidad: Fortalecimiento Institucional y Gobernanza y su Línea de Intervención: Justicia y seguridad. Debido a su focalización en nivel local y trabajo con alcaldías, el Programa esta indirectamente vinculado con la Línea de Acción: Descentralización de la Acción Pública del mismo Ámbito de Actuación.

Recursos disponibles

El Programa ha sido co-financiado por el Gobierno de Panamá y el PNUD Panamá. Al momento de la elaboración del Programa, el presupuesto se estableció en US\$ 4,700,000 de los cuales US\$ 3,148,326 han sido asignados por el Gobierno de Panamá y US\$ 1,349,282 se estableció como la contrapartida del PNUD Panamá. Se estableció el GMS con el valor de 4.5% equivalente de US\$ 202,392.

Al momento de la Evaluación, el programa ha recibido US\$ 911,995 del cofinanciamiento del Gobierno. Dicho monto, junto con los fondos asignados por el PNUD, representan 19% del monto total del presupuesto firmado.

Al momento de la Evaluación la tasa de ejecución anual ha sido 90% en 2015 y 80% en 2016 del Plan Operativo.

Contexto político e institucional

La Republica de Panamá es un país de renta media, con una de las tasas de crecimiento económico más elevadas del mundo durante el último decenio (crecimiento anual medio del producto interno bruto (PIB) del 8,4% entre

2004 y 2013)¹. A pesar de la reducción significativa del nivel de pobreza (del 33,4% en 2009 al 25,8% en 2013) y de extrema pobreza (del 15,3% en 2009 al 10,6% en 2013)² debido al crecimiento económico, los beneficios de este crecimiento, no diversificado y concentrado solo en el 7% del territorio del país³, se distribuyeron de manera desigual, por lo que ahora Panamá es uno de los países con mayor desigualdad de América Latina (siete de 17), con un coeficiente Gini de 0,531.⁴

El Índice de Desarrollo Humano⁵ para Panamá en 2013 fue de 0,765, posicionándose en el ranking mundial en el número 65, ubicado entre los países de Desarrollo Humano Alto. Si se aplica el Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad⁶ Panamá desciende 18 posiciones (83) con un valor de 0,596, mientras que si se aplica el Índice de Desigualdad de Género⁷ el país pasa a ocupar la posición 107 con un valor de 0,506.⁸

En el contexto centroamericano, Panamá continua siendo un país con bajas tasas de delitos comunes y criminalidad organizada con expresiones de violencias en comparación con sus países vecinos; sin embargo, la ciudadanía conserva una percepción alta de inseguridad. La violencia se encuentra entre los principales obstáculos para alcanzar instituciones fuertes y calidad en las respuestas del Estado, para el ejercicio de los derechos y garantías de las personas y para los procesos de gobernabilidad democrática por la pérdida de confianza en las instituciones y los efectos negativos de una cultura de corrupción. Un escenario libre de violencias es el único que permitirá consolidar un modelo de desarrollo humano sostenible con inclusión en el país, y la contracara de esta propuesta es un escenario de degradación paulatina del tejido social y la ampliación de las brechas de desigualdad en el que prevalece la impunidad.⁹

En este contexto, en las políticas nacionales de seguridad ciudadana se asumió un enfoque de prevención, con medidas como la formación de un Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer y la disminución de las medidas

¹ Objetivos de Desarrollo del Milenio: Cuarto informe de Panamá (2014).

² Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019, diciembre de 2014.

³ Proyecto de Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), Panamá 2016-2020; febrero de 2015.

⁴ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Anuario estadístico de 2013.

⁵ El Índice de Desarrollo Humano mide el rendimiento promedio en las tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno.

⁶ El Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad refleja el promedio de los mismos componentes (salud, educación y nivel de vida) pero ajustados por el nivel de desigualdad registrada en cada dimensión.

⁷ Índice de Desigualdad de Género es una medida compuesta que refleja la desigualdad en los logros entre hombres y mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado de trabajo.

⁸ Documento del programa para Panamá (2016-2020)

⁹ Borrador de trabajo 08/08/2016, Programa prevención de las violencias en Panamá, Actualización de la estrategia país de seguridad y prevención de violencias en Panamá 2017 – 2030

represivas dominantes. La prevención de la violencia y la respuesta frente a ella, así como el acceso a la justicia y la seguridad ciudadana, son parte integral de una prioridad nacional (“impartición de justicia y seguridad”) contenida en el PEG¹⁰ y en los lineamientos estratégicos de la actualización de la Estrategia País de Seguridad y Prevención de Violencias en Panamá de 2017-2030, que reemplaza la estrategia actual. Esta estrategia es una propuesta de Política de Estado en materia de seguridad ciudadana y prevención de violencias que trasciende de una gestión de gobierno a otra, elaborada mediante un proceso amplio de consulta, desde un enfoque integral, sostenible y de género en Panamá.¹¹

El Programa de “Prevención de las Violencias” surgió en respuesta a la solicitud del Ministerio de Seguridad para dar continuidad a líneas de acción desde el enfoque de prevención y atención temprana de las diferentes expresiones de las violencias. La propuesta fue construida en base de la experiencia de trabajo del Programa *Ventanas de Paz* y otras iniciativas de cooperación internacional orientadas a la prevención de la violencia, las lecciones aprendidas y logros que han mostrado sostenibilidad y efecto. En esa base se articuló la propuesta en estrecha consulta con la Oficina de Seguridad Integral, junto con instituciones del Ministerio de Seguridad (SIEC, Policía Nacional, SENAFRONT), el INAMU y los gobiernos locales, con el fin de fortalecer e incentivar acciones que promuevan transformaciones sociales y culturales en torno a la reducción de la violencia favoreciendo la inclusión social y la participación de la ciudadanía en general.

Las actividades del Programa tienen incidencia a nivel nacional, con acciones específicas focalizadas. La principal contraparte del Programa es el Ministerio de Seguridad (MINSEG), a través de la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI). Entre sus socios de implementación están el SIEC, INAMU, MEDUCA, Organizaciones de Sociedad Civil, Universidades y los municipios de Panamá, Colón, San Miguelito, La Chorrera, Arraiján y David.

El Ministerio de Seguridad Pública, creado por la Ley No. 15 del 14 de Abril de 2010, tiene como Misión y Visión Determinar las políticas de seguridad del país y para planificar, coordinar, controlar y apoyar el esfuerzo de los estamentos de seguridad e inteligencia que integran este Ministerio. Sus funciones incluyen determinar las políticas de seguridad del país y para planificar, coordinar, controlar y apoyar el esfuerzo de los estamentos de seguridad e inteligencia que integran este Ministerio.¹² La Oficina de Seguridad Integral (OSEGI) es “La Oficina” gubernamental a cargo de impulsar el tema de la prevención y de la seguridad ciudadana en Panamá a través de la ejecución de programas y proyectos preventivos organizados mediante estrategias de intervención interinstitucional y participativa de prevención de la violencia juvenil.¹³

¹⁰ Documento del programa para Panamá (2016-2020)

¹¹ Borrador de trabajo 08/08/2016, Programa prevención de las violencias en Panamá, Actualización de la estrategia país de seguridad y prevención de violencias en Panamá 2017 – 2030

¹² <https://www.minseg.gob.pa>

¹³ <http://osegiminseg.wixsite.com/misitio/nosotros>

La Dirección Nacional del Sistema Integrado de Estadística Criminal (SIEC), dependiente del Ministerio de Seguridad Pública, fue creada por el DECRETO 471 del año 2007 y tiene como su misión y funciones diseñar, normar, recolectar, procesar, analizar, investigar y realizar estudios con base en la información delictiva del país recabada por instituciones involucradas. La norma involucra en la obligación de informar, a la DNSIEC, los incidentes criminales o faltas administrativas registrados por los organismos del estado encargados de la prevención, procesamiento judicial y cumplimiento de penas.¹⁴

El Instituto Nacional de Mujer (INAMU) es una entidad autónoma creada mediante la Ley 71 de 23 de diciembre de 2008, con el objeto de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres a través de políticas públicas con equidad de género. Tiene como misión, promover, coordinar y ejecutar la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, a través de planes, programas, proyectos y acciones tendientes a disminuir la exclusión social. Su visión es la de ser una institución rectora en la articulación, formación, formulación y diseño de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, fomentando el desarrollo integral y la protección de los derechos humanos de las mujeres, bajo los principios de equidad e igualdad de género, en la sociedad panameña.¹⁵

El Ministerio de Educación de Panamá, creado mediante Ley N° 5 de 14 de septiembre de 1940 y la Ley N° 84 de 1 de julio de 1941, tiene como misión desarrollar la democratización, descentralización y fortalecimiento del Sistema Educativo mediante la ampliación y modificación de las formas de participación de los diversos agentes en los distintos niveles de gestión del sistema a fin de asegurar una educación de calidad con equidad para todos los panameños en función de su desarrollo humano, social, económico, político y cultural.¹⁶

Diseño del Programa

El Documento de Proyecto contiene la gran parte de los componentes esenciales requeridos por el PNUD. El documento no contiene una teoría de cambio la cual permite definir la transformación deseada, establecer las precondiciones y los supuestos y por ende, articular la lógica y la estrategia de intervención.

El Marco de Resultados no está claramente formulado, con líneas de base y metas no claras, medibles y alcanzables. Las metas anuales están articuladas como procesos y se repiten en el apartado de actividades. Las metas de productos se repiten como indicadores. Algunos indicadores del producto corresponden a los criterios SMART (específicos, medibles, asequibles, pertinentes y limitados por el tiempo) mientras que otros no son específicos, medibles, asequibles, pertinentes y limitados por el tiempo.

¹⁴ http://www.siec.gob.pa/index.php?option=com_k2&view=item&id=72:inicio

¹⁵ <http://staging.panama.alaveteli.org/body/inamu>

¹⁶ <http://consulta.meduca.gob.pa/intranet/documentos/docs01/ReglamentoInternoMeduca.pdf>

El Proyecto tiene 6 componentes que corresponden a 6 productos del marco de resultados:

Producto 1: Consolidación de la Oficina de Seguridad Integral;

Producto 2: Diseñado el plan de prevención de la violencia con el enfoque integral y fortalecida la relación policía y comunidad;

Producto 3: Capacidades fortalecidas en materia de gestión de la información sobre el estado de situación de violencia y el seguimiento de la política pública de seguridad (SIEC – Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana);

Producto 4: Capacidades de la gestión local de seguridad ciudadana y convivencia instaladas en 6 municipios del país;

Producto 5: Fortalecimiento y expansión de las redes locales de jóvenes para la prevención de las Violencias;

Producto 6: Estrategia de prevención de violencia contra la mujer implementada.

Los Arreglos de Gestión están medianamente bien definidos. El documento de proyecto define la estructura y las funciones de la junta de proyecto, asociado de implementación y la gestión operativa y financiera. Sin embargo, el documento no define la estructura y las funciones del equipo de proyecto. Tampoco estipula la frecuencia de las reuniones regulares de la Junta Directiva.

El documento de proyecto contiene el Marco Legal, el componente con la descripción básica de Monitoreo y Evaluación y el Cuadro de Riesgos. Sin embargo el mismo no contiene el plan de monitoreo.

El documento de proyecto no contiene el componente de “*Gestión de Calidad de los Resultados de Actividades del Proyecto*”, con criterios y métodos de calidad y las metas claramente articuladas. El mismo no contiene la Estrategia de Sostenibilidad y Salida.

El Plan de Trabajo contiene el desglose detallado de las actividades/acciones, responsables y costos por actividad y por la fuente.

Modalidades de implementación

El Programa fue implementado bajo la modalidad de Implementación Nacional (NIM) por la OSEGI como Asociado de Implementación. Bajo esa función, OSEGI es la entidad responsable de rendir cuentas con respecto a la gestión del Programa, logro de resultados, el uso eficaz de los recursos y el monitoreo y la evaluación del Programa.

El PNUD Panamá brindó servicios de implementación al Asociado de Implementación a través de un acuerdo con la descripción de servicios de apoyo. El acuerdo estipula el apoyo a la gestión e implementación por la Especialista del Programa (50% de tiempo) y Asistente Administrativa (50% de tiempo) del PNUD Panamá.

La gestión operativa y financiera está regida por las disposiciones y procedimientos del PNUD delineados en el documento de Políticas y Procedimientos de Programas y

Operaciones, específicamente la sección de Gestión de Compras y Contratos. Los mismos han sido ejecutados por el PNUD Panamá.

La implementación se llevó a cabo a través del Equipo de Programa compuesto por 6 personas: Especialista del Programa del PNUD (50% de su tiempo) y cinco enlaces municipales. El Programa tuvo un enlace adicional para trabajar con la alcaldía de Panamá, sin embargo, después de su salida, el enlace para Arraiján asumió sus funciones.

Según sus Términos de Referencia, los enlaces municipales son responsables del Componente 4 del Programa y deben estar ubicados en las respectivas alcaldías. De los cinco enlaces municipales, tres (David, Chorrera y Colón) operan desde sus municipios, mientras que dos (Panamá/San Miguelito y Arraiján) operan principalmente desde la Oficina del PNUD.

El documento de proyecto estipula la composición de la Junta Directiva del Programa, la cual se reunió una vez en el Marzo de 2015. Actualmente se planea una reunión de la Junta en Diciembre 2016.

Asociados clave y alianzas estratégicas

Los asociados clave del Programa han sido SIEC, Estamentos de Seguridad Pública, INAMU y sus Centros de Atención en San Miguelito y Arraiján, MEDUCA y Alcaldías de las municipalidades de Arraiján, Chorrera, Colón, David, San Miguelito y Panamá a través de su involucramiento en la implementación de los componentes del Programa.

Adicionalmente al trabajo cercano con los asociados clave, el PNUD desarrolló alianzas estratégicas con los organismos gubernamentales y no gubernamentales, tales como SENAFRONT, Cámara de Comercio de Panamá, FLACSO Panamá, UDELAS a través de su extensión en Colón, Universidad Nacional de Panamá a través de su extensión en Chorrera, Policía Nacional, Instituto Superior de la Judicatura. Así mismo, el Programa estableció alianzas con las Agencias de Naciones Unidas – UNICEF y UNFPA y colaboró con el Hub Regional del PNUD para América Latina y el Caribe y su proyecto regional *Infosegura*.

Restricciones de implementación y debilidades del Programa

El Programa fue afectado por un comienzo tardío. Según el documento de proyecto, la fecha oficial de comienzo del Programa es 1 de Octubre de 2013. Sin embargo, el documento de Programa fue firmado entre 25-29 de Octubre 2013 por el Ministerio de Economía y Finanzas como el Organismo Nacional de Coordinación, Ministerio de Seguridad Pública y el PNUD. Debido a los cambios de Gobierno y demoras relacionadas con los mismos, el Programa no pudo comenzar actividades hasta Octubre-Noviembre de 2014, cuando se contrataron los primeros tres enlaces municipales. La contratación de los enlaces restantes se finalizó en marzo del 2015.

Adicionalmente, el Programa ha sido afectado por la demora en la transferencia de los fondos del Gobierno. Hasta la fecha, del total de US\$ 3,148,326 consignados por el

Gobierno, el Programa ha recibido US\$ 911,995. Debido a esa demora, al comienzo del ciclo programático, el Programa estuvo operando con los fondos del PNUD.

La implementación ha sido afectada por los cambios en las estructuras gubernamentales centrales y locales incluyendo el Ministerio de Seguridad y las alcaldías. Hasta la fecha, el Programa ha presenciado el cambio de tres ministros de seguridad, lo cual ha afectado la agenda de trabajo y el proceso de consulta con el Ministerio. Con cada cambio de ministro, el Programa ha sido obligado a re-negociar la agenda de trabajo lo cual ha demorado el proceso de trabajo y la ejecución de los fondos. Las dificultades relacionadas con el entorno institucional incluyen también una deficiente coordinación intra- e inter-institucional dentro del gobierno, lo cual afecta la toma de decisiones y resulta en las demoras de implementación.

La modalidad oficial de implementación del Programa es Implementación Nacional (NIM). Sin embargo, debido a la ausencia del Director Nacional en el MINSEG y deficientes capacidades de implementación del mismo, la implementación ha sido responsabilidad del PNUD, lo cual generó una carga adicional a la Oficina del PNUD Panamá y al Equipo de Programa. El mismo ya se encontraba afectado por la falta de los recursos humanos descritos en el capítulo Eficiencia. Los enlaces desempeñan numerosas funciones además de las descritas en los Términos de Referencia, lo cual afecta el desempeño eficiente y la calidad de los resultados. Además de la falta de los recursos humanos, las condiciones laborales de los enlaces no contribuyen a su desempeño, ya que algunos de los mismos no cuentan con despachos dentro de las alcaldías, tal como había sido previsto en el documento. Así mismo, las tareas relacionadas con la gestión de Programa requiere la presencia frecuente de los enlaces en las oficinas del PNUD, lejos de su principal entorno laboral.

El Programa ha tenido dificultades en la implementación del Componente 5, vinculadas con la elaboración de las guías de salud sexual para MEDUCA para su uso en las escuelas. La actividad ha enfrentado resistencia por parte de los grupos de interés, entre ellos los establecimientos religiosos, lo cual hasta la fecha no permitió la introducción de las guías en los establecimientos educativos del país.

5. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Alcance de la Evaluación

El Programa se está implementando en las municipalidades de Arraiján, Chorrera, Colón, David, San Miguelito y Panamá.

Hasta la fecha, el Programa ha beneficiado directamente más de 1,200 personas incluidos los oficiales de las instituciones gubernamentales centrales y locales, redes de jóvenes y mujeres y la población en general (ver el Anexo 4. Alcance a los beneficiarios hasta la fecha).

En el largo plazo y de manera indirecta, el Programa beneficiará a los residentes de las municipalidades arriba mencionadas, a través de los beneficios de largo plazo del fortalecimiento de capacidades municipales y nacionales, mejora de las políticas

públicas, cambio esperado en la percepción y comportamiento de la población y la seguridad ciudadana aumentada. Los beneficiarios finales serán los ciudadanos del país en vista de los impactos positivos de largo plazo del Programa.

Según los Términos de Referencia, la Evaluación analizó los avances de implementación del Programa hacia el resultado esperado, la pertinencia del producto para las prioridades nacionales y la contribución del producto esperado al logro de los Efectos 3.1 y 3.2 del MANUD.

La Evaluación analizó la pertinencia e idoneidad de las líneas de base, indicadores y metas aplicando los criterios SMART.

La Evaluación analizó las modalidades de implementación, arreglos administrativos y financieros para determinar la idoneidad de los recursos financieros y humanos para alcanzar los resultados esperados, eficiencia de las intervenciones del Programa y la eficacia del uso de los fondos y los recursos humanos.

La Evaluación evaluó el cambio producido por el Programa hasta la fecha y la sostenibilidad potencial de las intervenciones, teniendo en cuenta el momento de la implementación del Programa.

La Evaluación no contempló el estudio profundo de la gestión financiera del Programa, ya que el mismo ha recibido la auditoría independiente en 2015.

La Evaluación revisó las modalidades de implementación del Programa, las alianzas estratégicas y convenios, mecanismos de coordinación y comunicación y visibilidad del Proyecto.

La Evaluación evaluó los mecanismos de comunicación y coordinación. La Evaluación no evaluó la calidad técnica de los productos de conocimiento, tales como material didáctico, curricula de diplomado, planes u otras herramientas. En su lugar, la Evaluación investigó las percepciones sobre su utilidad y pertinencia para el logro del objetivo y de los resultados del Programa.

En base de los hallazgos de la Evaluación y a través de las consultas con los socios, se identificaron las lecciones aprendidas y se articularon las recomendaciones.

Objetivos de Evaluación

De acuerdo con los Términos de Referencia, el objetivo general de la Evaluación es evaluar los avances realizados hacia el logro de los resultados identificados en el documento de proyecto, evaluar “cómo se están logrando los productos y la eficiencia con la que se están logrando, de manera que permita analizar y evidenciar las primeras señales de éxito así como las lecciones aprendidas con el propósito de identificar cualquier cambio que sea necesario para retomar el rumbo del proyecto y conseguir los resultados deseados”.

Alcanzar dichos objetivos permitirá a los usuarios principales del Programa identificar las fortalezas técnicas y administrativas existentes para su aplicación en las próximas intervenciones; identificar los vacíos existentes de capacidad y coordinación en el tema de prevención de violencia, articular las medidas de

mitigación y mejoramiento; analizar y sistematizar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas del Programa para el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones; brindar insumos al proceso de la planificación de la siguiente fase del Programa; y, armonizar y consolidar los esfuerzos conjuntos para las futuras acciones y alianzas estratégicas.

Criterios y preguntas de Evaluación

Los criterios de Evaluación han sido basados en los cuatro principios descritos en el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo así como en los normativos del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y OECD/DAC:

- La **pertinencia** mide el grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios, las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento e igualdad de género.
- La **eficacia** es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.
- La **eficiencia** mide si los insumos o recursos (como los fondos, la experiencia y el tiempo) han sido convertidos en resultados de forma económica.
- La **sostenibilidad** mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.

Dentro del criterio de Eficacia, la Evaluación analizó actividades relacionadas con coordinación, comunicación e igualdad de género.

Dichos criterios guiaron el análisis del material y articulación de las preguntas indicativas utilizadas para las entrevistas individuales y grupos focales (ver Anexo 1. Matriz de Evaluación). Como ha sido indicado en el Informe Inicial de la Evaluación, la mayoría de las preguntas han sido indicativas y se modificaban en función del perfil y del nivel de involucramiento del respondiente.

6. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

Fuentes de Evaluación

La Evaluación usó las siguientes fuentes de información: información básica del Programa; marcos estratégicos y programáticos del PNUD; guías metodológicas; marcos legales e institucionales del país; acuerdos interagenciales e inter-institucionales; productos de conocimiento y visibilidad; información sobre los actores involucrados y contrapartes; información financiera.

El listado completo de las fuentes de información utilizadas se encuentra en el Capítulo 11: Bibliografía y fuentes de información.

Muestra y Marco de Muestra

El tipo y la metodología de la Evaluación han sido determinadas por diversos factores: la naturaleza del Proyecto; el alcance y el momento de la Evaluación; la calidad de los datos disponibles y el método de muestreo.

La presente Evaluación es una evaluación sumativa y formativa, no-aleatoria de proceso y de los resultados a nivel de producto.

La muestra intencional ha sido construida por el PNUD Panamá y extraída de la población total del Programa compuesta por los representantes de las autoridades nacionales y municipales, representantes de los sectores de justicia, educación, representantes de Sociedad Civil, y organismos internacionales. Dentro de la muestra se identificaron 2 principales categorías de respondientes: socios implementadores y socios estratégicos. Un socio estratégico también cumplió las funciones de socio implementador y ha sido incluido en la categoría de socio implementador, mientras que otro socio estratégico ha sido también beneficiario y ha sido incluido en la categoría de socios estratégicos. La muestra incluyó una representante de beneficiarios que fue incluida por separado.

En total la Evaluación entrevistó a 41 personas de las cuales 16 (39%) eran hombres y 25 (61%) mujeres.

Cuadro 2. Perfil demográfico de los respondientes

Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Socios Implementadores	9	17	26
Socios Estratégicos	7	7	14
Beneficiario/a	0	1	1

El tamaño y la estructura de la muestra han sido determinadas por los objetivos del Programa y respondían a los perfiles de los beneficiarios y los socios. Ver el Anexo 2. Listado de Entrevistados, para la composición de la muestra.

Procedimientos e instrumentos de recopilación de datos

La Evaluación aplicó la metodología combinada de colección de datos *cualitativos* y *cuantitativos* para mejorar la calidad de los datos.

Los datos *cualitativos* fueron recopilados a través de la revisión de la documentación del Programa, documentos estratégicos y políticos y el material metodológico, así como las entrevistas abiertas semi-estructuradas y grupos focales.

Los datos cualitativos *primarios* abarcan el conocimiento, las observaciones y los comentarios de los actores involucrados y los beneficiarios, recopilados a través de las entrevistas grabadas. Los datos cualitativos *secundarios* consistieron principalmente de la información generada por el Proyecto, tal como los informes sustantivos y financieros; documentación generada y proporcionada por el PNUD y por los contrapartes, incluyendo planes, materiales de los talleres, acuerdos, material visual, minutas y equipamiento. La proporción aproximada de datos primarios y secundarios en el análisis es 50:50.

La Evaluación aplicó la calificación *cuantitativa* de todos los criterios de la Evaluación utilizando la escala de 1 a 5 en base del análisis de los datos primarios y secundarios. Debido al tamaño y a la característica de la muestra y las limitaciones de tiempo, no se realizó una encuesta estructurada para evaluar el éxito del proyecto, la pertinencia, los arreglos institucionales, etc. Sin embargo, la Evaluación solicitó a los entrevistados valorar tres criterios clave: pertinencia, eficacia y sostenibilidad del proyecto y sus resultados utilizando la escala de 1 a 5, con 5 siendo la calificación más alta (altamente pertinente/eficaz/sostenible). Para ayudar a los respondientes en la calificación se ofrecieron explicaciones y/o ejemplos de cada grado de calificación. La calificación de los entrevistados fue incluida en la calificación final de cada criterio.

Para mayor detalle sobre la escala de calificación de cada pregunta indicativa ver el Anexo 1: Matriz de Evaluación.

Otros datos cuantitativos fueron obtenidos de los indicadores de resultados según el documento de proyecto.

El peso proporcional del dato cualitativo frente a cuantitativo fue 90:10.

Debido a los diferentes perfiles de los entrevistados (niveles variados de conocimiento del Programa, diferencias en entendimiento de los conceptos básicos de sostenibilidad, eficiencia, eficacia y pertinencia, etc.) en algunos casos se llevaron a cabo entrevistas poco estructuradas, sin protocolos preliminares, con la dinámica de conversación guiada abierta sobre los asuntos pertinentes al perfil de cada entrevistado. Tanto las entrevistas individuales como las grupales se rigieron por las preguntas listadas en la Matriz de la Evaluación. Las conversaciones se enfocaron en las experiencias personales/grupales de los entrevistados, investigando las opiniones sobre la pertinencia de las actividades del Programa para las necesidades del país/municipalidad/comunidad; calidad de las formaciones, contenidos de los talleres/diplomados; calidad de los servicios brindados por el Programa; principales logros y problemas, cambios en la calidad de vida y en conocimiento; sostenibilidad de los resultados; coordinación y comunicación; principales retos y ventajas; lecciones aprendidas, etc.

Las preguntas específicas relacionadas con el diseño del Programa, pertinencia de los productos, actividades, indicadores, líneas de base, metas, arreglos administrativos, mecanismos de coordinación interagencial, y difusión de información han sido dirigidas al equipo implementador del proyecto y a los representantes del Asociado de Implementación.

La Evaluación intentó minimizar la parcialidad (*bias*) de las respuestas articulando las preguntas sin señalar o sugerir respuestas “correctas”.

Análisis de datos

La Evaluación revisó aproximadamente 40 documentos y fuentes de referencia. La gran parte de los materiales ha sido simultáneamente al comienzo o en el transcurso de la Evaluación, lo cual complicó la preparación de la metodología y de las preguntas indicativas. A medida que avanzaba la Evaluación, se fueron agregados materiales suplementarios siguiendo la necesidad de información adicional.

Se llevaron a cabo 30 entrevistas individuales y en grupo (1-4 personas) con los socios implementadores y socios estratégicos de las cuales la mayoría se llevó a cabo durante el encuentro de alcaldes en David. 2 entrevistas con 5 personas en total se efectuaron durante la visita a Colón. 4 entrevistas se llevaron a cabo a través de vías telefónicas y Skype. Las entrevistas duraron 45 minutos en promedio. El tiempo total de las entrevistas ha sido aproximadamente 56 horas.

Todas las entrevistas fueron guiadas por las preguntas indicativas contenidas en la Matriz de Evaluación siguiendo los cuatro principales criterios: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. La mayoría de las entrevistas fueron grabadas para referencia durante la fase de análisis. Posterior a cada entrevista/reunión el material grabado fue analizado y cruzado con otros datos cuantitativos y cualitativos para validar los hallazgos de la Evaluación y articular las recomendaciones.

La Evaluación utilizó la Matriz de Evaluación como el principal instrumento de organización y clasificación de información. Cada dato primario y secundario ha sido organizado siguiendo los cuatro criterios de la Matriz y las preguntas indicativas contenidas en los mismos. La Evaluación aplicó la escala de calificación cuantitativa de 1-5 presentada en el Anexo 1..

Limitaciones y ventajas de la metodología

La metodología de recopilación, análisis e interpretación de dato utilizada por la Evaluación presentó ciertas limitaciones y fortalezas.

Dado el tamaño y diseño de la muestra y el alcance de la Evaluación (evaluación de los procesos y resultados de un proyecto en marcha), no ha sido posible aplicar los métodos experimentales donde el/la evaluador/a controla variables y asigna a los participantes al azar a grupos de tratamiento y control. La metodología predominante de investigación *cualitativa* utilizada por la presente Evaluación se centra en la comprensión y observación sin control, es subjetiva, inductiva y descriptiva. A pesar de la orientación en los resultados de las evaluaciones del PNUD, una investigación cualitativa se enfoca principalmente en los procesos. Por el otro lado, el análisis cualitativo no es generalizable y presenta limitaciones de validez interna y externa.

Sin embargo, el análisis cualitativo tiene ciertas ventajas ya que permite evaluar los impactos *potenciales* del programa, generar información crítica para el entendimiento del problema y construcción de la intervención, analizar

profundamente los casos complejos, difíciles de evaluar con los métodos cuantitativos y trabajar con los datos y productos intangibles asociados con los procesos y valores.

Para abordar las limitaciones de la metodología y aumentar la credibilidad de análisis y la validez interna y externa, se aplicaron los métodos de triangulación metodológica y triangulación de datos cruzando la información cualitativa y cuantitativa obtenida de diferentes fuentes de información.

Por un lado, las respuestas obtenidas de los socios implementadores fueron cruzadas con las respuestas de los socios implementadores y con la evidencia contenida en los datos secundarios. Así mismo, información obtenida de los diferentes municipios fue cruzada y comparada con el nivel central. Finalmente, todos los datos primarios fueron cruzados con la información secundaria.

Debido a la composición del equipo (una consultora internacional) no fue posible aplicar la triangulación de teoría (múltiples perspectivas de interpretación del único conjunto de datos (*data set*)).

Las calificaciones cuantitativas del Programa según los 4 criterios de evaluación (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad) no son generalizables por la variación en el número de los respondientes que pudieron calificar cada uno de los criterios debido a su perfil e involucramiento en el Programa. Si bien el 76% de todos los entrevistados pudo calificar la pertinencia del programa en relación con las prioridades nacionales y locales, solo 39% pudo calificar la eficiencia del proyecto.

La validez de esas calificaciones es también baja ya que la mayoría de los respondientes validó la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad desde el punto de vista de su involucramiento individual, es decir, calificó el componente específico y no el Programa en su totalidad.

Aunque los resultados de la evaluación no son generalizables, es decir, la Evaluación no puede concluir con toda certeza que las respuestas reflejan las características de toda la población de los socios del Programa, las evidencias obtenidas de la triangulación de los diferentes datos permiten un estimado razonable para toda la población de los beneficiarios.

Participación de las contrapartes

La Evaluación fue guiada con la premisa fundamental de transparencia y consulta con los actores involucrados en la implementación del Programa. Según las normas del UNEG, el proceso de consulta durante el proceso de evaluación “aumenta la credibilidad y calidad de la evaluación, facilita construcción de consenso y apropiación de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones”¹⁷.

Así mismo, el Manual del PNUD de Planificación, Monitoreo y Evaluación para los Resultados de Desarrollo estipula que los actores y partes involucradas deben formar

¹⁷ Normas de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas, p. 10. UNEG, 2005

parte integral de la evaluación desde el comienzo para asegurar la apropiación nacional de los resultados.

Conforme a estos lineamientos, el Programa involucró en la Evaluación a los actores y contrapartes clave tanto a nivel central, como local. Debido a las limitaciones de tiempo, el Programa utilizó la convocatoria de los alcaldes en David como un espacio propicio para efectuar las entrevistas, ya que la gran parte de los socios y beneficiarios se encontraba en el evento. De los respondientes inicialmente identificados para la entrevista, la Evaluación logró entrevistar la gran mayoría, con la excepción del representante de SENAFRONT (debido a sus compromisos laborales fuera de la ciudad) y del INAMU (no se recibió respuesta a las solicitudes de entrevista).

Consideraciones éticas

Conforme a la Política de Evaluación del PNUD y las normas del UNEG para Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas, la Evaluación fue guiada por los principios de independencia, intencionalidad, transparencia e integridad ética. Todos los entrevistados fueron informados de los objetivos, alcance y criterios de la Evaluación. A todos los entrevistados se le solicitó permiso para grabar las entrevistas.

Antecedentes de la Evaluadora

La Evaluación fue conducida por la consultora independiente Nana Gibradze, seleccionada en base a la calidad de la propuesta técnica y financiera y las calificaciones académicas/profesionales. Ver Anexo 3 de la presente Evaluación para el dato biográfico de la evaluadora.

7. HALLAZGOS

El presente capítulo consolida los hallazgos obtenidos a través de análisis de información primaria y secundaria. Las opiniones personales de los entrevistados están cruzadas con la evidencia adquirida por la evaluadora a través de la revisión de los documentos y análisis objetivo de las entrevistas. Los hallazgos listados a continuación presentan los resultados de este análisis. Las calificaciones numéricas están basadas en el dato obtenido de los entrevistados y no incluyen valoración de la evaluadora.

Pertinencia

En total, 31 personas de las 41 entrevistadas (76%) pudieron calificar la pregunta sobre la pertinencia del programa en la escala de 1 a 5 como 4.7 (altamente pertinente). Tal como en el caso de los demás criterios, la mayoría de los respondientes calificó la pertinencia de sus respectivos componentes desde el punto de vista de su involucramiento, ya que pocos tuvieron conocimiento del Programa en su totalidad.

Por lo siguiente, según la gran mayoría de los entrevistados (tanto socios implementadores, como estratégicos), el Programa ha sido altamente pertinente

tanto a nivel nacional como local, especialmente en el momento de su inicio. Los objetivos del Programa responden a las *prioridades nacionales* estipuladas en el Plan Estratégico que implican 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 dos líneas de intervención: 1) Prevención social de la violencia y el delito y 2) Desarrollo de capacidades institucionales.

En este ámbito, se valora el acompañamiento del PNUD al proceso de consulta ciudadana en la elaboración de la nueva Estrategia de Seguridad Ciudadana, señalando la importancia de los esfuerzos enfocados en generación de conocimiento y sensibilización sobre los diferentes ejes y pilares prioritarios de la Estrategia.

Se reitera la pertinencia del Programa en su rol de promover la participación de diferentes sectores de la sociedad, gobiernos centrales y locales en la discusión pública sobre la seguridad ciudadana, especialmente del enfoque preventivo en las políticas nacionales y locales y en el marco de la elaboración de la nueva Estrategia. Así mismo, la pertinencia del Programa se manifiesta en su enfoque en el manejo de información de la justicia administrativa para la toma de decisiones y los esfuerzos para fortalecer los sistemas de gestión de estadísticas a nivel central y local.

Se valora la pertinencia del Programa por el esfuerzo de fortalecer la participación ciudadana en diferentes ámbitos de la seguridad ciudadana, especialmente el trabajo enfocado en los jóvenes y género, a través del fortalecimiento de las redes de prevención de violencia.

Se valora el enfoque en fortalecimiento de capacidades de los actores gubernamentales a través de los diplomados dirigidos a los funcionarios del gobierno central y municipal, policía nacional u otros sectores del gobierno.

En cuanto a las críticas relacionadas a la pertinencia del Programa y su lógica de intervención, se destaca la ausencia de un enfoque global que permita amarrar los diferentes componentes bajo un abordaje estratégico integral. Si bien el Programa ha sido diseñado con el enfoque multi-dimensional al problema de seguridad ciudadana, se nota un carácter fragmentado de la lógica de intervención. Se destaca limitada conexión entre los diferentes componentes del Programa y una falta de claridad sobre el rumbo general del mismo.

Eficacia

La gran mayoría de los socios estratégicos y algunos socios implementadores no pudieron calificar la eficacia del Programa en su totalidad, debido al desconocimiento de todos los componentes/actividades del Programa y de su plan de trabajo. Solo 23 de 41 personas (56%) se sintieron cómodas para calificar la eficacia del Programa en la escala de 1 a 5 como 3.8 (moderadamente eficaz). Además, la mayoría de los entrevistados contestó la pregunta desde el punto de vista de su involucramiento, es decir, valoró la eficacia del componente en el cual ha sido involucrado. Los entrevistados que fueron capaces de valorar todo el Programa fueron principalmente los respondientes del PNUD y algunos socios implementadores.

La medición del grado en el que se ha avanzado para alcanzar los productos y efectos descritos el Marco de Resultados ha sido un reto debido a la debilidad del mismo y la discrepancia entre los indicadores y las metas. Para medir el avance hacia los resultados, la Evaluación analizó la eficacia en base de la evidencia de las actividades efectuadas proporcionada por el Equipo del Programa, comparándola con las líneas gruesas del Marco de Resultado.

Teniendo en cuenta dichas limitaciones, el Programa se califica como moderadamente eficaz. Se reconocen las importantes dificultades enfrentadas por el Programa desde el comienzo, vinculadas a las debilidades de capacidades institucionales y falta de apoyo político; cambios del personal en las alcaldías y gobierno central; falta de recurso humano capacitado a nivel local y disponibilidad de recursos financieros; bajo nivel de conocimiento del concepto de Seguridad Ciudadana entre los socios y la población y la percepción prevalente sobre las responsabilidades ciudadanas y estatales en el manejo de seguridad ciudadana en el país. Debido a esas limitaciones, se ha atrasado moderadamente el logro de los resultados según el plan de trabajo y las metas establecidas.

Sin embargo, se destaca el avance hacia la consolidación del equipo de trabajo y los acuerdos y convenios interinstitucionales firmados con los socios estratégicos, entre ellos con la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura (CCIAP) de Panamá, la Universidad de Panamá (FLACSO), UDELAS, el convenio entre la CCIAP y Alcaldía de Panamá, así como los convenios con las agencias de la ONU y el Hub Regional del PNUD para LAC. En el momento de la Evaluación, el Programa ha avanzado con el borrador de convenio entre Alcaldía de David y Cámara de Comercio de David, cuya firma se prevé en 2017.

Dentro de este componente, se destaca la calidad de los diplomados ofrecidos dentro del marco del Programa y el efecto de los mismos en el fortalecimiento de las capacidades. Los diplomados ofrecidos por el FLACSO Panamá y UDELAS han egresado 50 alumnos en Gestión Local de la Seguridad Ciudadana en la Provincia de Panamá (2015) y Colón (2016). Se valoran también los encuentros organizados en el marco del Programa, ofreciendo espacios de debate, construcción colectiva, presentación de avances e intercambio de experiencias en el país. Entre ellos se destacan los Foros de Políticas Públicas organizados en septiembre de 2015 y el Encuentro de Alcaldes en septiembre de 2016.

Se valora el apoyo del Programa al proceso de actualización de la Estrategia Nacional de Seguridad, a través de la elaboración del documento de base, la hoja de ruta y la metodología para la actualización. El Programa ha sido instrumental para la organización del proceso de consulta en el territorio nacional, con 24 consultas territoriales y consultas sectoriales que reunieron a más de 700 personas con inclusión de personas jóvenes, mujeres, y representantes de comarcas indígenas.

El Programa ha apoyado la identificación de los Distritos para la realización de las consultas territoriales y en la remisión de las notas a los gobiernos locales para su vinculación con el proceso de consulta; elaboración de un borrador de presupuesto

para la consulta y conformación del equipo que implementará la metodología. Se realizaron foros de prevención de las violencias y seguridad ciudadana con la Policía Nacional (más de 900 participantes entre ciudadanos, oficiales y altos mandos de la entidad incluyendo al ministro de seguridad pública en turno) y el SENAFRONT.

En relación a los convenios interinstitucionales se destaca el apoyo y la promoción del Acuerdo de alto nivel de femicidio entre alcaldías. El Programa ha sido instrumental en la incorporación del eje de "alianza para alcanzar las metas" en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana a través del apoyo técnico y abogacía.

En el ámbito de fortalecimiento de las capacidades para gestión de información se valora el trabajo coordinado con el Proyecto Regional *Infosegura* para el suministro de equipo tecnológico necesario para el desarrollo de la Primera Encuesta de Victimización en Panamá desde la institucionalidad, donde se tomó una muestra de más de 16 mil personas, en las zonas urbanas de la República.¹⁸ Así mismo, se apoyaron sesiones de sub-unidad técnica de estadísticas en colaboración con el proyecto *Infosegura*, a través del primer taller sobre la clasificación internacional del delito. El taller, organizado en colaboración con la UNODC, capacitó 35 miembros de la sub-unidad técnica junto con colaboradores del SIEC y personal del mismo Programa de Prevención de Violencia. Por el otro lado, con la colaboración del SIEC, se creó un formato único para las faltas administrativas que se encuentran en las corregidurías y juzgados nocturnos de policía, dirigidos por los municipios. Al momento de la Evaluación, dicho instrumento, diseñado para ayudar la recolección de datos a nivel local y nacional, se está utilizando en el municipio de San Miguelito y se prevé su socialización con los municipios de Colón, David y posiblemente la Chorrera antes de finalizar el año.

Dentro del mismo componente, se destaca el apoyo a la producción y validación de productos desarrollados por el Observatorio de la CCIAP en materia de Seguridad Ciudadana y Prevención de las Violencias en Panamá, tales como Informes de Seguridad Ciudadana y Encuesta de Victimización y percepción de seguridad. Así mismo, se destacan 3 cursos de gestión de información efectuados en el año 2015, donde se capacitaron los funcionarios de la provincia de Panamá, Panamá Oeste y Colón así, como un curso para funcionarios del Municipio de San Miguelito y el SIEC organizado en el 2016.

En el componente de fortalecimiento de capacidades de gestión local de seguridad ciudadana y convivencia, se valora el fortalecimiento de capacidades en funcionarios/as de los Municipios de incidencia del programa en temas de Seguridad Ciudadana y Prevención de Violencias y la asignación de personal técnico contratado por los Municipios para el abordaje de los temas de Seguridad Ciudadana y Prevención de Violencia en Panamá. Dentro del mismo componente, se valora el apoyo al fortalecimiento de los mecanismos de participación en temas de Prevención de las Violencias en los Municipios de Panamá, La Chorrera, Arraiján, San Miguelito, David y Colón; apoyo en la elaboración del Plan de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía

¹⁸ Los resultados de la encuesta estarán disponibles en los primeros meses del año 2017.

de Panamá y del Plan Operativo Anual de la Sub Dirección de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía de Panamá.

Se destaca el apoyo brindado en la elaboración del Plan de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía de Panamá y el Plan Operativo Anual de la Sub-dirección de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía de Panamá; actualización del plan de seguridad ciudadana y reorganización de la coordinación del comité de seguridad ciudadana en Chorrera; elaboración de los Términos de Referencia para el diseño, diagramación e impresión de las 6 Primeras Guías Locales en Seguridad Ciudadana y el intercambio de experiencias en temas de seguridad ciudadana y prevención de las violencias realizado entre el Municipio de Panamá y la Municipalidad de Miraflores.

Se destaca el inicio del proceso de consolidación de los observatorios locales de Seguridad Ciudadana en los municipios de San Miguelito, La Chorrera y Panamá culminando en la firma del Convenio de Cooperación entre la Alcaldía de Panamá y el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la CCIAP. Se destaca el diagnóstico del manejo de expedientes, los distintos formularios utilizados, las faltas administrativas en las corregidurías en el Distrito de San Miguelito, así como las capacidades del personal, el equipo tecnológico de cada despacho y la infraestructura de los mismos. Así mismo, se valora el levantamiento de indicadores en seguridad ciudadana a nivel municipal y elaboración de los boletines con indicadores en Seguridad Ciudadana en los Municipios de La Chorrera, Panamá, Arraiján.

Se valora particularmente el proceso de sensibilización de los jueces, corregidores y secretarías judiciales sobre la temática de los datos estadísticos, importancia y utilidad y la recolección adecuada de los mismos. En este ámbito, el Programa apoyó la elaboración de 3 instrumentos para la recolección de datos en el municipio de San Miguelito de los cuales 1 será utilizado a nivel nacional, la Hoja de Reporte de Actividad, así como la contratación de un enlace de gestión de información para acompañamiento a la producción de información desde el Observatorio de Convivencia Ciudadana de la Alcaldía de Panamá.

Se destaca particularmente la labor dirigida al fortalecimiento de las oficinas de género y el abordaje de las temáticas a través de un trabajo de cooperación intermunicipal entre La Chorrera y Arraiján/ Chiriquí y Arraiján. Se destaca la colaboración con la Oficina del PNUD en Honduras y las instituciones hondureñas en la consolidación de los Observatorios de La Chorrera y David. Dicha colaboración se realiza como un producto del intercambio de conocimientos y experiencias entre distintos municipios de Honduras y de Panamá.

Se valora el rol del Programa en la articulación de los temas de prevención de violencia contra la mujer y el fortalecimiento de las redes locales de jóvenes para prevención de violencia, señalando el vacío existente en el abordaje integral de prevención de violencia comunitaria y la necesidad de fortalecer las redes interinstitucionales.

En este contexto, se valora la elaboración de las Guías de Salud Sexual y Reproductiva de MEDUCA y del Rotafolio de Violencias a ser implementado por el MEDUCA. El

Programa se valora por impulsar la red *De Joven a Joven y Jóvenes por la Paz* y el apoyo a los eventos dirigidos a los jóvenes tales, como Parking Juveniles en la Chorrera y Colón y el Jamboree en la Ciudad de Panamá.

En el ámbito de implementación de la Estrategia de Prevención de la Violencia contra la mujer, se valora altamente el acompañamiento del Programa en el proceso de reglamentación de la ley #82, que tipifica el femicidio y la violencia contra la mujer a través de elaboración del documento base para el proceso. Así mismo, se destaca el apoyo en el fortalecimiento de las redes de prevención de violencia hacia las mujeres y violencia doméstica en La Chorrera y San Miguelito y el trabajo conjunto de planificación y coordinación con el INAMU de iniciativas dentro el marco de la Campaña ÚNETE del Secretario General, como la gira ÚNETE por el País.

En el mismo componente, se destaca el apoyo brindado en la realización de foros de promoción de la participación de la mujer en las instituciones del sector de seguridad, mesas de género y seguridad en los foros nacionales y apoyo a los foros organizados por INAMU/ Universidad de Panamá/ Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá/ Red contra la violencia en La Chorrera. Así mismo, se valora el apoyo a las reuniones del CONVIMU con la participación de los sectores de sociedad civil y a la consulta sectorial con organizaciones de mujeres realizado durante el proceso de consulta de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. Finalmente se destaca el apoyo brindado en el proceso de diseño e impresión del libro de normativas en temas de género, dirigido a funcionarios gubernamentales y a la sociedad civil.

En el ámbito de igualdad de género se valora la incidencia política en diferentes ocasiones: dentro del marco del diplomado FLACSO se incorporó el tema de género y seguridad ciudadana y se elaboró una propuesta de política pública para transversalización del género en Seguridad Ciudadana, como uno de los productos finales de los ingresos. Así mismo, como el producto directo del trabajo de cabildeo y asistencia técnica del Programa, se contempla la creación de la oficina de género en la alcaldía de David.

En cuanto a la calidad de comunicación y gestión de conocimiento, se valora la calidad de los contenidos de los talleres y diplomados, así como del material audiovisual. Los materiales visuales tales como folletos, guías, banners u otros, tienen diseño atractivo e informativo y han sido estratégicamente diseminados entre los socios y beneficiarios. Sin embargo, se destaca la ausencia de la estrategia y especialista de comunicación y del componente de sensibilización de la población. Si bien el Programa produce una cantidad significativa de material audiovisual, su efecto no es suficientemente visible, no está definido el público meta, y los productos no están personalizados a diferentes segmentos de población.

Si bien no fue posible medir el nivel de conocimiento del Programa y sus objetivos entre todos los socios y beneficiarios, se nota una brecha significativa en dicho conocimiento. Con la excepción de algunos socios implementadores y el personal del PNUD, la mayoría de los entrevistados no conocen el Programa *en su totalidad*, sus objetivos generales y componentes.

Se notan también las carencias en el tema de coordinación en diferentes niveles. Si bien los enlaces municipales han logrado la apertura y el acercamiento con las alcaldías y algunos actores locales en las condiciones difíciles, todavía no se ha logrado el acercamiento con diferentes socios y actores públicos y privados más allá de las alcaldías. La limitada capacidad operativa de los enlaces y la ausencia de un/a coordinador/a del Programa dificulta el acercamiento e involucramiento de diversos actores locales en el programa.

Así mismo, se nota la insuficiente coordinación a nivel central. Los socios implementadores no están debidamente involucrados en la planificación de los eventos y el plan de trabajo (ej. planificación 2016-2017) así, como en la organización de los eventos, ej. Encuentro de Alcaldes, organizado sin la participación del OSEGI. Dicha falta de coordinación se atribuye por un lado a la débil capacidad de implementación del socio y la falta de compromiso político por parte del Ministerio; y por el otro, a la ausencia de un/a Coordinador/a de Programa con un peso político y posicionamiento con el Gobierno para impulsar acuerdos y procesos y finalmente un involucramiento y liderazgo insuficiente de la gerencia del PNUD.

Eficiencia

La valoración de la eficiencia ha sido particularmente difícil para los entrevistados, debido a sus perfiles/involucramiento en el Programa y su desconocimiento del Programa en su totalidad y las particularidades de implementación. Así, solo 16 de las 41 personas entrevistadas (39%) pudo valorar la eficiencia del Programa calificándola en la escala de 1 a 5 como 3.7 (moderadamente eficiente). Algunos respondientes señalaron demoras en transferencias de pagos y en la organización. Sin embargo, no se han señalado brechas o ineficiencias significativas.

La Evaluación identificó los signos de ineficiencia relacionados con el manejo administrativo y político del Programa. Como ya ha sido señalado anteriormente, el Programa ha sufrido demoras en su comienzo manifestadas en la tasa de ejecución a la fecha. Además de la demora en la transferencia de los fondos por el Gobierno, se destacan dificultades de implementación relacionados con la coyuntura política y cambios de los Ministros de Seguridad. Se nota cierto nivel de ineficiencia en la ejecución del plan de trabajo debido a las solicitudes imprevistas por parte de las instituciones gubernamentales que resultan en movimientos no planeados de los fondos presupuestados anualmente.

La revisión de la información primaria y secundaria apunta a carencias significativas en el apoyo político y administrativo a la implementación, especialmente a nivel central. A pesar de los avances alcanzados en establecer lazos estratégicos con el MINSEG, se destaca el vacío en el involucramiento de los principales socios gubernamentales a nivel central. Según un grupo diverso de entrevistados, a diferencia de nivel local, donde se ha manifestado mayor compromiso y apoyo político al Programa, el mismo no cuenta con suficiente apoyo político del Ministerio, manifestado en el perfil relativamente bajo de los delegados del ministerio en los eventos organizados por el Programa y demoras en transferencia de fondos.

Así mismo, algunos socios indicaron los retos relacionados con el liderazgo e involucramiento de la gerencia del PNUD en el manejo estratégico del Programa. Los socios señalan cierto grado de desarticulación de la gerencia del PNUD durante las diferentes fases del Programa, lo cual ha afectado las relaciones con el Gobierno. Dicha desarticulación contrasta con los esfuerzos arduos del Equipo del Programa para posicionar el Programa en la agenda del Gobierno y dificulta el involucramiento de los actores principales. La Evaluación recibió la indicación de posible vínculo entre la citada falta de involucramiento y la pérdida de financiamiento proveniente de Unión Europea. Sin embargo esto no se ha podido corroborar.

El otro factor importante afectando la ejecución es la falta de personal. A pesar de su carácter NIM, el Programa opera sin Director/a Nacional asignado por el Gobierno, con el PNUD llevando a cabo la implementación. El programa no tiene un puesto de Coordinador/a del Programa y un/a Asistente Administrativo/a de tiempo completo. Si bien el PNUD Panamá dedica 50% de tiempo de su Asistente Administrativa al apoyo al Programa, dicha persona se encarga de los asuntos financieros y no brinda apoyo administrativo y logístico. Los enlaces municipales, contratados específicamente para el componente 4 se encargan de los demás componentes junto con los asuntos administrativos y logísticos requeridos por el Programa, lo cual quita tiempo de las tareas principales, afecta el desempeño total del Programa y resulta en demoras tanto en los procesos administrativos, como programáticos.

Así mismo, la ausencia de un/a Coordinador/a del Programa de tiempo completo afecta el proceso de implementación y consolidación de los diferentes componentes del Programa. Si bien la actual Especialista del Programa del PNUD dedica más de 50% de su tiempo formalmente asignado al Programa, sus otros deberes y responsabilidades dificultan el desempeño adecuado de las funciones de coordinación y gestión de un programa de semejante magnitud.

Sostenibilidad

Debido al punto en la vida del Programa en la que esta Evaluación se efectúa (medio-termino) y las demoras en la implementación, es prematuro valorar la sostenibilidad de los resultados. Sin embargo la Evaluación estimó el *potencial* de sostenibilidad en base de la lógica de intervención y las condiciones del entorno, las actividades llevadas a cabo y la dinámica de implementación hasta la fecha.

En este contexto, 25 de las 41 personas entrevistadas (61%) calificaron la sostenibilidad del Programa en la escala de 1 a 5 como 3.9 (altamente sostenible). Vale destacar, que tal como en el caso de los criterios anteriores, la mayoría de los entrevistados valoró la sostenibilidad de los componentes y/o actividades pertinentes a su participación y no del Programa en su totalidad.

Desde este punto de vista, la mayoría de los entrevistados considera que el Programa tiene alto potencial de sostenibilidad, especialmente en el ámbito local, donde las alcaldías han manifestado su interés para dar seguimiento a los logros alcanzados hasta la fecha, especialmente en el tema de gestión de información y los observatorios de seguridad ciudadana en los municipios.

Los entrevistados valoran la legitimización de la temática de Seguridad Ciudadana a nivel local como uno de los factores importantes para la potencial sostenibilidad del Programa, notando la importancia del empoderamiento de las instituciones e individuos, especialmente a nivel local para la eventual sostenibilidad de los resultados.

Sin embargo, se destaca el riesgo de sostenibilidad relacionado con la fragilidad de la institucionalidad en general y la falta de institucionalización de los logros y los productos a través de los acuerdos municipales, ordenes ejecutivos u otros actos normativos. Se destaca la prevalencia de nombramientos partidistas/políticos en los puestos clave, especialmente a nivel local, a costa de capacidades técnicas requeridas lo cual implica el riesgo que los logros se pierdan con los cambios de gobierno/elecciones.

En este contexto, el riesgo más notable está asociado con la sostenibilidad de los logros alcanzados en el apoyo de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. Si bien la Estrategia permanece como un instrumento oficial del Gobierno, se destaca el riesgo asociado con su implementación, debido a la capacidad institucional limitada. Por consiguiente, se nota la necesidad de brindar asistencia técnica y acompañamiento al Gobierno para asegurar la implementación de la Estrategia en todos los niveles del Estado.¹⁹

Se destaca un riesgo importante a la sostenibilidad debido a la percepción prevalente sobre la seguridad ciudadana en la población. Se nota la falta de conocimiento popular sobre el rol de la ciudadanía en el logro de seguridad ciudadana y la convivencia y la necesidad del involucramiento activo de las comunidades en la gestión y planificación de la seguridad ciudadana.

Si bien se valora el interés y el compromiso por parte de las redes de prevención de violencia de jóvenes y de organizaciones de mujeres, se señala que hasta la fecha, las redes se mantienen debido al compromiso individual de los integrantes, algunos funcionarios municipales y de CINAMU y el apoyo del PNUD. Se señala el riesgo de sostenibilidad debido a la falta de institucionalización y el compromiso legal por parte de las municipalidades de apoyar y sostener dichas redes.

Así mismo, se valora la contribución del Programa al fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales a través de los diplomados; sin embargo, se nota la preocupación sobre las limitaciones de los mismos y el uso adecuado de los conocimientos. Se nota el carácter académico del diplomado ofrecido por FLACSO que dificulta que el aprendizaje permee a todos los sectores quedándose en sectores de elite. Así mismo, se nota el riesgo de perder los logros debido a la rotación del personal en las instituciones del estado relacionado con los cambios del gobierno y la existente “fuga de cerebros” hacia otras instituciones.

¹⁹ La Evaluación no dispone de la información suficiente sobre el mandato y capacidades de OSEGI y su rol en la implementación de la Estrategia después de su aprobación.

Se destaca el riesgo potencial de sostenibilidad de las acciones enfocadas en género y prevención de violencia contra la mujer. Por un lado se destaca la fragmentación de acciones del Programa y la falta de cohesión en el abordaje al tema de violencia contra la mujer, similar a lo sufrido por el Programa en general. Por el otro, se nota la debilidad del INAMU como un órgano rector en los asuntos de género, su falta de posicionamiento, limitados recursos y capacidades para incidencia.²⁰ Se nota la ausencia de una política de género en el país, lo cual dificultará avances en el tema de igualdad de género y la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

Otro riesgo de sostenibilidad mencionado en algunas entrevistas, está relacionado con la falta de recursos locales, aunque la Evaluación considera que la descentralización de gestión a nivel territorial debe abrir mayores posibilidades de financiación a través de los fondos municipales.

8. LECCIONES APRENDIDAS

La Evaluación identificó una serie de lecciones aprendidas a través de las entrevistas y análisis propio de materiales así como el análisis de lecciones realizado por el Proyecto.

1. Durante las entrevistas se identificaron experiencias no relacionadas con el Programa, donde la participación del sector privado ha tenido impacto visible en la seguridad y bienestar de la comunidad.²¹ Existen espacios a explorar para articular mejor las alianzas con el sector privado y fomentar su participación en el discurso nacional sobre la seguridad ciudadana, tanto a nivel central como nacional.
2. No todas las alcaldías han sido receptivas al Programa. Mientras hay interés entre los actores técnicos, todavía falta el interés y el compromiso político, especialmente teniendo en cuenta que la mayoría de los funcionarios municipales son actores políticos con agendas partidarias. Se nota la necesidad de acercarse más a los partidos políticos y articular mejor las acciones aprovechando el interés compartido de los partidos principales en los temas de seguridad.
3. Las realidades de los municipios son distintas y los abordajes para intervenciones locales deben reflejar esas diferencias. Se nota la falta de un diagnóstico de capacidades y necesidades anterior a la elaboración del Programa.
4. Muchos funcionarios locales y alcaldes se han sumado al proceso después de la firma del Programa, lo cual dificulta el cabildeo y acercamiento, a especialmente con los recursos humanos limitados. Si bien los enlaces

²⁰ A pesar de numerosos intentos del PNUD, no se logró conseguir las entrevistas con los representantes de INAMU, lo cual indica cierto nivel de desarticulación entre el INAMU y el PNUD. Sin embargo, el análisis del dato primario y secundario permite hacer la observación sobre la capacidad de INAMU descrita arriba.

²¹ Comunidad China en Chorrera aportó recursos para la recuperación de espacios públicos y donó motocicletas a la policía de patrullaje.

- municipales ayudan a sentar bases y preparar entornos para acercamiento, se necesita la mayor presencia del PNUD en los espacios de abogacía política, nivel más alto de representación para asegurar mayor compromiso y voluntad política.
5. OSEGI no tiene presencia en David y muchos de los logros de PROSI han desaparecido. El Programa ha estado intentando llenar el vacío, lo cual representa una buena oportunidad para fomentar su presencia en la provincia y promover la agenda de seguridad ciudadana.
 6. Se nota cierto nivel de desarticulación de los diplomados con las necesidades institucionales y falta del enfoque de participación ciudadana en la toma de decisiones. Se destaca la oportunidad de una mayor articulación de los programas de formación para insertarse mejor en el trabajo de instituciones a diferentes niveles y aumentar la incidencia.

9. CONCLUSIONES

Tras analizar los datos primarios y secundarios disponibles, la Evaluación ha elaborado una serie de conclusiones y recomendaciones. A pesar de las limitaciones de la muestra y el Marco de Resultados y la consiguiente dificultad de generalizar los resultados, la triangulación de los datos permite concluir con cierto grado de confianza que las conclusiones son aplicables a una escala mayor.

Dentro de las limitaciones descritas anteriormente, se considera que el Programa ha avanzado satisfactoriamente hacia el logro de los resultados descritos en el Marco de Resultados, implementando un diverso rango de actividades y logrando exitosamente la gran parte de los resultados intermedios y alcanzando el 90% de implementación, a pesar de las demoras y limitaciones administrativas y coyunturales. El Programa ha sido moderadamente eficiente en el uso de los recursos y en promedio y ha logrado sentar las bases para su sostenibilidad a nivel local.

Sin embargo, la Evaluación concluye que la pertinencia del Programa, tal como estuvo diseñado, se ha disipado desde 2013. La Evaluación considera, que aunque cada uno de sus componentes individuales responde a la necesidad actual por separado, el Programa en su actual formato debe estar alineada con los efectos esperados del nuevo MANUD y estar dirigido al fortalecimiento institucional e implementación del plan integral de seguridad ciudadana.

La Evaluación concluye que el Programa requiere redefinición de su razón de ser y la reestructuración de su lógica de intervención para recuperar pertinencia y asegurar impacto. El Programa actualmente se encuentra en la periferia de la agenda del Gobierno y necesita retomar su protagonismo y liderazgo en el ámbito de Seguridad Ciudadana para lograr un cambio a nivel macro y asegurar la sostenibilidad de sus intervenciones.

La Evaluación concluye que el Programa ha logrado establecerse como un socio creíble y confiable, principalmente a nivel local, abriendo puertas y estableciendo lazos estratégicos en las alcaldías participantes. El Programa ha sido exitoso en

colocar el concepto gestión integral de seguridad ciudadana en las agendas municipales, aprovechando el proceso actual de descentralización y empoderando las alcaldías con las herramientas de análisis y toma de decisiones, tales como observatorios de seguridad ciudadana, estudios y guías para ayudar en la gestión local de la seguridad.

Al mismo tiempo, el Programa no ha logrado todavía la coherencia entre los seis componentes y la articulación entre diferentes niveles (central vs. municipal) y actores (gobernación, alcaldías, líderes comunitarios y sociedad civil). Así mismo, el Programa no ha alcanzado todavía el protagonismo adecuado en el ámbito institucional y no se ha establecido como un principal interlocutor en los temas de Seguridad Ciudadana frente las instituciones gubernamentales y no-gubernamentales a nivel nacional.

Si bien el Programa ha sido exitoso en aprovechar los logros del proyecto Ventanas de Paz para construir la base de intervención, no se ha podido todavía consolidar las diferentes líneas estratégicas en un abordaje integral y coherente cuyo impacto tendrá implicaciones profundas y sostenibles. En su esfuerzo de abordar diferentes necesidades y ser pertinente, el Programa ha perdido la profundidad y se ha inclinado hacia un conjunto de intervenciones sueltas con el alcance de incidencia limitado en tiempo y territorio.

Según el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación del PNUD, la pertinencia de una intervención “está relacionada con la congruencia entre la percepción de lo que se necesita, según lo han previsto quienes concibieron la iniciativa, y la realidad de lo que se necesita desde la perspectiva de los beneficiarios a los que está destinada. También implica el concepto de receptividad, es decir, en qué medida el PNUD fue capaz de responder de manera receptiva a prioridades de desarrollo cambiantes y emergentes, y a las necesidades”.²² En este sentido, el Programa ha intentado responder a varias necesidades, sin embargo no ha podido todavía priorizar intervenciones en función de su mandato, capacidad y ventaja comparativa para responder a prioridades cambiantes y emergentes.

Uno de los ejemplos de dicha falta de priorización se manifiesta en el trabajo enfocado a los jóvenes a través de las redes de prevención de violencia comunitaria. Si bien la participación del PNUD en general en las iniciativas relacionadas con juventud ha aumentado recientemente, (el ejemplo más notable siendo el programa PREJUVE e iniciativas financiadas por USAID), UNICEF tiene la ventaja comparativa en temas de prevención de violencia juvenil, deserción escolar, embarazo adolescente debido a su mandato. El Programa debe aprovechar mejor la alianza estratégica con UNICEF para desarrollar actividades conjuntas de manera similar como lo logró con UNFPA.

Así mismo, la Evaluación considera que en su trabajo en el ámbito de género, el Programa no está teniendo impacto debido a la debilidad institucional del INAMU y el carácter micro de las actividades implementadas por el UNFPA. El Programa

²² Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, PNUD, 2009

necesita una estrategia de intervención bien conceptualizada para el trabajo en el tema de género y el respaldo de las agencias especializadas como ONU Mujeres.

La Evaluación considera que el impacto potencial del Programa y la ventaja comparativa del PNUD se diluye en un sinnúmero de actividades micro. El análisis de los datos indica que la gran parte del apoyo brindado a las instituciones y alcaldías por el Programa se concentra en la provisión de equipamiento y material, apoyo logístico a los eventos u otro tipo de asistencia de escala limitada.

La Evaluación identifica varios factores que contribuyen a la desarticulación actual del Programa y la falta del protagonismo estratégico:

1. La ausencia de enfoque para incidir, el cual se define a través de una teoría de cambio del Programa, que resulta en un abordaje poco sistémico y desarticulado. El Programa carece de un hilo amarrador o bien un eje central, que permita consolidar los diferentes componentes en una narrativa coherente que marca el rumbo. En la ausencia del cambio a lograr claramente definido, los elementos del programa pierden alcance y potencial para incidir y el programa se convierte en un mosaico de acciones poco articuladas.
2. La ausencia del liderazgo para posicionar al Programa en la agenda del Gobierno lleva el riesgo que el PNUD no esté involucrado en la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, a pesar del acompañamiento brindado para su actualización. Más allá de los esfuerzos de la Especialista del Programa, cuyo tiempo está dividido entre el Programa u otros proyectos, el mismo necesita ser encabezado por una figura de mayor peso político para lograr la apertura y posicionamiento frente al gobierno y poder negociar la agenda estratégica conjunta.
3. Así mismo, el Programa necesita mayor protagonismo de la gerencia del PNUD frente al Gobierno a través de mecanismos más efectivos de coordinación y comunicación. El Programa se beneficiaría de un mayor respaldo político y programático del PNUD para establecerse como un instrumento principal en la implementación de la Estrategia en todo el país y concretar los acuerdos estratégicos para institucionalizar los logros en las políticas y programas del Estado.
4. La falta notoria de personal resulta en una ineficiencia en el uso de recursos ya que el personal formado y capacitado para la tarea técnica se desgasta en las actividades administrativas y de logística. En consecuencia, el trabajo arduo de los enlaces locales, contratados para la incidencia política a nivel local, se pierde en procesos burocráticos del PNUD y del Gobierno sin lograr el efecto deseado.
5. La ausencia de una estrategia de comunicación resulta que la esencia y los resultados del Programa son poco conocidos por la población y se pierde una oportunidad importante de incidencia política tanto a nivel central como local. Más allá del diseño de imagen y material promocional, el Programa necesita

- una inversión en su *branding* para convertirse en un producto reconocible y de alto impacto y promover rigurosamente los logros alcanzados.
6. El Programa se beneficiaría por tener una estrategia de abogacía política y pública enfocada a los principales actores gubernamentales a nivel de ministerios y vice-presidencia, a través del Gabinete Social, para lograr mejor articulación con la Estrategia de Prevención de Violencia y mayor incidencia en los temas de seguridad ciudadana y convivencia, incluyendo la prevención de la violencia contra la mujer.

En conclusión, la Evaluación considera, que el Programa cuenta con una base técnica fuerte, un equipo técnico bien formado y altamente comprometido y las alianzas importantes establecidas con socios estratégicos e instituciones a nivel local. La Evaluación considera, que en las condiciones propicias y con un liderazgo y compromiso político fuerte, el Programa tiene un alto potencial de impacto e incidencia política.

La Evaluación considera que para contribuir al logro de los efectos de MANUD y el Programa de País y generar mayor impacto, el Programa debe aprovechar la experiencia técnica del PNUD para incidir en el fortalecimiento de sistemas y desarrollo institucional, apoyando al Gobierno en el proceso de transición de la actualización de la Estrategia hacia su implementación., tomando como ejemplo la experiencia con el proyecto regional del PNUD – *SIGOB*.

Así mismo, el Programa tiene una ventaja comparativa en el ámbito de gestión de información y generación de datos para toma de decisiones a través del fortalecimiento de sistemas e instituciones pertinentes, tales como SIEC, observatorios nacionales y municipales y generación de mayores sinergias con los proyectos regionales del PNUD *Infosegura* y *Prejuve*.

El tercer nicho del Programa yace en el trabajo de abogacía política y pública apuntando la percepción prevalente sobre la seguridad ciudadana en diferentes niveles de la sociedad y fomentado la cultura de seguridad y convivencia. El Programa se debe construir en la base de la consulta pública sobre la Estrategia Nacional y apoyar el Gobierno en la creación de un espacio de debate y consulta sobre los temas de seguridad ciudadana y convivencia, seguridad social, género y violencia u otros.

Finalmente, el Programa tiene una ventaja comparativa importante para posicionarse como el líder en generación y gestión de conocimiento sobre Seguridad Ciudadana y fortalecer las capacidades y conocimientos de los actores gubernamentales ofreciendo espacios y herramientas de formación profesional y académica y fomentando enlaces con las universidades.

10. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones surgen de las observaciones y conclusiones anteriores y ofrecen insumos para la reflexión sobre la próxima etapa del Programa

y el rumbo a tomar en los años restantes. La Evaluación recomienda las siguientes acciones sin orden de importancia y/o secuencia:

1. Organizar un evento de revisión interna del Programa y planificación, llevando a cabo un análisis causal y de priorización, utilizando la información recopilada para la actualización de la Estrategia y de otras fuentes para el análisis de situación actual del país;
2. Construir la Teoría de Cambio con los supuestos, precondiciones, evaluación de los riesgos e insumos necesarios; considerar los mandatos y ventajas comparativas de las Agencias de la ONU (UNICEF, UNFPA, UNODC, ONU Mujeres) durante el proceso de priorización y análisis causal para identificar puntos de colaboración;
3. Coordinar el proceso de revisión/reflexión con los socios principales para lograr mejor articulación y consenso sobre el propósito del Programa y el cambio a lograr, así como el rol del Programa y del PNUD en la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención de Violencia;
4. Una vez establecida la Teoría de Cambio y articulada la narrativa, construir un Marco de Resultados con indicadores, líneas de base y metas coherentes, cumpliendo con los criterios SMART y desarrollar el plan de Monitoreo y Evaluación con indicadores y fechas;
5. En base del análisis causal y priorización, revisar los acuerdos y enlaces estratégicos con las Agencias de las Naciones Unidas, tales como UNICEF, UNFPA, ONU Mujeres, UNODC, RH LAC para establecer las áreas de colaboración dentro del marco del Programa;
6. Revisar los arreglos de implementación (NIM/DIM) y en caso de mantener la modalidad NIM, coordinar con el Gobierno el nombramiento urgente del Director Nacional y brindar apoyo para fortalecer las capacidades de implementación del socio implementador;
7. Asegurar que el Programa cuenta con recursos adecuados para implementación, incluyendo fondos, personal y tiempos; el Programa debe contar, como mínimo, con un/a Coordinador/a del Programa de tiempo completo, un/a Asistente Administrativo/a de tiempo completo y un/a Oficial de Monitoreo y Evaluación/informes;
8. Contemplar la contratación de un/a Líder de Equipo (Team Leader) o Asesor/a Técnico/a Principal (Chief Technical Advisor) de alto perfil político para desempeñar las funciones de liderazgo político y técnico frente al Gobierno nacional y los donantes, liderar la abogacía política con los tres poderes del estado y brindar el asesoramiento estratégico a nivel macro;
9. Reactivar y fortalecer la Junta Directiva del Programa como el espacio propicio para consulta, coordinación y toma de decisiones con la participación de la gerencia del PNUD, los tomadores de decisiones del Gobierno, Agencias de

- Naciones Unidas, beneficiarios u otros socios estratégicos. La Junta debe reunirse al menos dos veces al año o más según sea necesario;
10. En función de la Teoría de Cambio, desarrollar la estrategia de salida (Exit Strategy) del Programa y consensuarla con los principales socios para asegurar la sostenibilidad de los resultados a través de los acuerdos institucionales, documentos normativos, presupuestos u otros instrumentos;
 11. Considerar la contratación del/a especialista de Comunicación/relaciones públicas para diseñar y apoyar la implementación de la estrategia de comunicación y la campaña de abogacía política y pública dirigida al cambio de la percepción pública y participación ciudadana.
 12. Revisar los contenidos de los diplomados para desarrollar productos aplicables en diferentes entornos institucionales y niveles de formación para lograr mayor alcance e utilidad.

11. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Acuerdo interagencial de contribución entre PNUD-UNFPA (sin fecha);
2. Acuerdo Interinstitucional para Establecer Acuerdos y Aplicar Medidas Inmediatas de Prevención de los Femicidios, 2015;
3. Borrador de Trabajo del Documento Base Consulta Instituciones y Organizaciones - Programa Prevención de las Violencias en Panamá - Actualización de la Estrategia País de Seguridad y Prevención de Violencias en Panamá 2017 – 2030, 2016;
4. Borrador del Informe de los Auditores Independientes, Estado Combinado de Gastos, Activos y Equipos y Situación de Caja por el Año Terminado el 31 de diciembre de 2015 (sin fecha);
5. Carta de Acuerdo entre el PNUD y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Panamá para la Realización del Diplomado Superior en Gestión de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en el Marco del Programa de Prevención de las Violencias en Panamá (sin fecha);
6. Carta de Acuerdo Entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá y el Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe en Panamá sobre la Implementación del Apoyo Técnico En "Prevea, Cio/N De las Violencias" -Proyecto N" 75933, 2014;
7. Diagnostico Situacional de los Juzgados y Corregidurías del Municipio de San Miguelito – Observatorio de Violencia, Grupo Técnico Interinstitucional, 2016;
8. Documento Conceptual sobre la Justificación del Observatorio de Seguridad Ciudadana, Alcaldía de la Provincia de Colón, 2016;
9. Documento de Proyecto, 2013;
10. Documento del Programa de País Panamá (2016-2020), PNUD;
11. Estándares de Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas, UNEG, 2005;
12. Ethical Code of Conduct for Evaluation in UNDP;
13. Evaluating Development Co-operation: Summary of Key Norms and Standards, II edition, OECD-DAC, 2010;
14. Guidelines for Outcome Evaluators, UNDP, 2002;
15. Informe Anual de Proyecto, 2015;
16. Iniciativas de Seguridad Ciudadana y Prevención de las Violencias en Panamá (prevención, atención, control y sanción, presentación del MINSEG (sin fecha);
17. Ley 37 de 29 de Junio de 2009 Que Descentraliza la Administración Pública;
18. Ley 82 de 24 de octubre de 2013 Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y

- sancionar los hechos de violencia contra la mujer;
19. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, PNUD;
 20. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2016-2020;
 21. Memorando de Entendimiento Entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Municipio de Panamá y Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, 2016;
 22. Memorando de Entendimiento entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad Especializada de las Américas, 2015;
 23. Minutas de Reuniones y Actividades Implementadas por los Enlaces Municipales en las Municipalidades de Arraiján, Chorrera, Colón, David, San Miguelito y Panamá;
 24. Outcome-level Evaluation: a Companion Guide to the Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results for Programme Units and Evaluators, UNDP, 2011;
 25. Plan Estratégico del PNUD 2014-2017;
 26. Presupuestos, informes, material visual elaborado por el Proyecto;
 27. Situación de Panamá en Cuanto a la Igualdad Entre Hombres y Mujeres, PNUD Panamá (sin fecha);
 28. Términos de Referencia del Personal;
 29. Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019: Un Solo País, 2015.

ANEXOS

1. Matriz de Evaluación
2. Listado de Entrevistados
3. Datos biográficos de la evaluadora
4. Cobertura de beneficiarios
5. Listado de los entregables y productos de conocimiento
6. Términos de Referencia de la Evaluación.
7. Resumen de los avances hacia los resultados
8. Código de conducta del consultor firmado