



Al servicio
de las personas
y las naciones

GUIA 6: MONITOREO DEL PLAN LOCAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONSTRUCCION DE PAZ

Guía 6. Monitoreo y seguimiento

Introducción

Esta Guía de Cursos de Convivencia y Seguridad Ciudadana en Panamá forma parte de la serie **Guías “Gestión Local de la Seguridad Ciudadana y Construcción de Paz”** del Programa de Prevención de las Violencias en Panamá, una iniciativa del Ministerio de Seguridad Pública y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta Serie está compuesta por instrumentos que profundizan en diferentes temáticas esenciales para un abordaje integral y participativo de la inseguridad ciudadana en el plano local: diagnóstico, formulación e implementación de planes y estrategias, comunicación, capacitación y aprendizaje, y monitoreo y evaluación.

Esta Guía presenta la metodología aplicada para desarrollar un plan de implementación para el monitoreo y la evaluación de acciones definidas de seguridad ciudadana y convivencia local. El documento describe que es el monitoreo y que la evaluación, por qué es importante evaluar y dar seguimiento al plan de seguridad ciudadana y convivencia y cómo hacerlo.

Que es el monitoreo y la evaluación

Por monitoreo se entiende el seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad. Monitorear permite verificar si se están cumpliendo los objetivos y acciones planteadas en el plan de seguridad ciudadana y convivencia local para así poder efectuar los ajustes necesarios durante su implementación. El monitoreo consiste en un análisis y recopilación sistemático de información a medida que avanza un proyecto. Es fundamental que se desarrolle durante toda la implementación del plan y que se asignen responsables.

Por su parte, la evaluación es un proceso que se usa para medir, analizar y valorar las consecuencias de una intervención de desarrollo (sea un proyecto, un programa, una política o un plan) en la población que se ha llevado a cabo. Este proceso es importante para constatar si los resultados obtenidos han sido útiles para mejorar la calidad de vida de las personas.

La evaluación permite medir los efectos positivos o negativos sobre las personas, los hogares, las comunidades y las instituciones generados por el plan de seguridad ciudadana y convivencia. Asimismo, es una excelente herramienta de

La evaluación consiste en hacer una apreciación tan sistemática y objetiva como sea posible sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción. Se trata de determinar la pertinencia de sus objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto a la acción social, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones.

rendición de cuentas.

Por qué monitorear y evaluar

Cada actividad de seguimiento y evaluación tiene un propósito. Cuando se hace y usa correctamente, dar seguimiento y evaluar el plan de seguridad ciudadana y convivencia fortalece las bases de una gestión por resultados, fomenta el aprendizaje así como la producción de conocimiento. La información verosímil y objetiva que proporciona la evaluación propicia asimismo la transparencia y una rendición de cuentas eficaz.

Al generar información objetiva, las evaluaciones permiten a los gestores tomar decisiones fundamentadas y planear de forma estratégica. El monitoreo y la evaluación prestan atención a aquello que funciona y no funciona del plan para, a continuación, extraer lecciones sobre lo que ha funcionado en un determinado contexto.

Los funcionarios y responsables del plan de seguridad ciudadana y convivencia usarán los resultados del monitoreo y la evaluación para hacer las mejoras necesarias, ajustar el enfoque y las estrategias de implementación, y decidir alternativas al plan que se diseñó inicialmente. El objetivo es desarrollar conocimiento que servirá para adoptar decisiones en el plano local, pero también para llevar a otros contextos y situaciones.

La elaboración de un plan de seguridad ciudadana y convivencia es un proceso en continua retroalimentación y transformación. Esto supone que la labor de seguimiento y evaluación es fundamental para adecuar las acciones a las demandas diversas de la ciudadanía. La labor de seguimiento consiste en acompañar la puesta en marcha de las estrategias, identificando oportunidades, detectando obstáculos, y proponiendo medidas para su eliminación.

El seguimiento de la implementación de las acciones debería realizarse a través de una comisión formada por actores sociales e institucionales, especialmente aquellos que hubieran participado activamente en la elaboración del plan. Se aconseja mantener la equidad de género en dicha comisión.

Normas para la evaluación

Según el PNUD una evaluación debe ser:

- *Independiente.* No se deben imponer restricciones en el alcance, contenido, comentarios y recomendaciones de los informes de evaluación. Los evaluadores deben estar libres de cualquier conflicto de intereses.
- *Intencionada.* El fundamento de una evaluación y de las decisiones que se deben basar en ella debería ser claro desde el principio.
- *Transparente.* Una consulta significativa con las partes interesadas es esencial para la credibilidad y utilidad de la evaluación.
- *Ética.* La evaluación no debería reflejar intereses personales o sectoriales. Los evaluadores deben tener integridad profesional, respetar los derechos de instituciones e individuos a proporcionar información de forma confidencial, y ser sensibles a las creencias y costumbres de los entornos culturales y sociales locales.
- *Imparcial.* Eliminar los sesgos y maximizar la objetividad son críticas para la credibilidad de la evaluación y su contribución al conocimiento.
- *De alta calidad.* Toda evaluación debería cumplir unos estándares mínimos de calidad definidos.
- *Oportuna.* Las evaluaciones deben estar diseñadas y completadas de forma oportuna, de manera que aseguren la utilidad de los hallazgos y recomendaciones.
- *Útil.* La evaluación es una disciplina de gestión que trata de proporcionar información para que se utilice en la adopción de decisiones basadas en las evidencias. Para aumentar la utilidad de las conclusiones y recomendaciones, las principales partes interesadas deben estar involucradas de diferentes formas en la realización de la evaluación.

Fuente: Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. PNUD. 2009

Características y funciones de la evaluación

Las principales características de la evaluación son:

- **Carácter útil y práctico:** la evaluación ha de servir para la mejora de la intervención y debe ser concebida hacia la acción
- **Sistematicidad durante todo el proceso:** toda evaluación ha de recoger de modo sistemático la información pertinente
- **Flexibilidad:** es importante primar la flexibilidad metodológica a lo largo de todo el proceso de evaluación

- Ajuste a los tiempos: la evaluación tiene que responder a los plazos temporales acordados con el fin de que pueda contribuir al aprendizaje y la mejora de la intervención
- La evaluación se centra en el análisis de políticas, planes, programas y proyectos, nunca de personas
- Emisión de juicios de valor: la evaluación es una herramienta subjetiva que exige el análisis valorativo de las acciones estudiadas
- Criterios de evaluación: En la evaluación se revisarán la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, el impacto y la viabilidad, entre otros componentes.

Las principales funciones de la evaluación son tres:

- I. La retroalimentación o mejora (improvement) de los proyectos o acciones ejecutadas o en ejecución.
- II. El aprovechamiento de las experiencias del pasado para actividades futuras (enlightenment).
- III. La rendición de cuentas (accountability) hacia los financiadores, la opinión pública y todos aquellos implicados en los procesos de acción social.

Concepto de evaluación		
Recopilación y análisis sistemático de información que permite la emisión de juicios sobre el mérito y el valor del programa evaluado		
Funciones	Improvement (Mejora)	Perfeccionamiento o mejora del programa o plan Permite la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia práctica Garantiza la calidad del plan Refuerza la atención en el contexto del plan, la naturaleza de los destinatarios y de los agentes críticos
	Accountability (rendición de cuentas)	Rendición de cuentas o responsabilidad sobre la gestión y resultados de un plan Práctica que forma parte del

		sistema democrático como el derecho a saber en qué y cómo se utilizan los fondos públicos
	Enlightenment (ilustración)	Ejemplificación para acciones futuras Construcción de conocimiento desde los aportes teóricos, técnicos y metodológicos Orientación sobre un modo de afrontar los problemas sociales
Propósitos	Facilitar el proceso de toma de decisiones Solución de problemas Facilitar el aprendizaje organizativo	
Características	Carácter político	Contextualización
	Carácter práctico	Capacidad de respuesta Sensibilidad social y política Oportunidad en el tiempo Continuidad Participación Imparcialidad

Fuente: Guía de evaluación de proyectos sociales

El monitoreo y la evaluación deben ser consideradas como una de las actividades principales del plan de seguridad ciudadana y convivencia. Por ello, todas las acciones del plan deben estar pensadas y diseñadas teniendo en cuenta que serán monitoreadas y evaluadas.

La evaluación deben servir para tomar mejores decisiones. Pero para que sea efectivamente útil y utilizada debe poseer un diseño lo suficientemente flexible que permita a lo largo de todo el proceso introducir modificaciones en la manera y forma de recopilar la información si las particularidades locales lo requieren. Asimismo, debe tener un carácter explicativo y establecer relaciones de causa-efecto para evitar que se conviertan en simples descripciones de la realidad local.

Los resultados del monitoreo y la evaluación deben ser proporcionados en un tiempo prudencial y razonable que permita que los hallazgos y avances se puedan implementar mientras el plan de seguridad ciudadana y convivencia está aún vigente, en el caso de evaluaciones de medio término o similares. El coste de la evaluación debe estar en

consonancia con el alcance y volumen del plan.

Tipos de evaluación

Si nos atenemos a cuándo son realizadas se pueden distinguir cuatro tipos de evaluación:

- Ex ante: es una evaluación sobre los probables efectos futuros de nuevas iniciativas. Tiene lugar antes de poner en práctica una iniciativa.
- Término medio: de naturaleza formativa, trata de mejorar el desempeño y se suele realizar durante la fase de ejecución de los proyectos o programas.
- Final o terminal: realizada al final de una iniciativa (o de una fase), determina en qué medida se produjeron los efectos previstos.
- Ex post: tipo de evaluación que se realiza unos dos años después de finalizada la intervención. Su objetivo es estudiar el impacto de una política o programa y evaluar la sostenibilidad de iniciativas similares en el futuro.

Si por el contrario nuestra evaluación pone el énfasis en relación a lo que será evaluado encontramos estas otras tres:

- Evaluación de eficiencia, que busca analizar el uso de los recursos de la mejor manera posible en el tiempo fijado. Así contrasta los efectos obtenidos con los gastos ejecutados en las acciones.
- Evaluación de eficacia, que persigue analizar si se han cumplido las metas establecidas. Esta evaluación contrasta las metas y costos previstos al inicio con las metas y costos ejecutados una vez finalizada la acción.
- Evaluación de efectividad, que busca abalzar las transformaciones deseadas por medio de los efectos e impactos. Aquí se analiza la situación antes de emprenderse el plan (ex ante) y la situación después del plan (ex post).

Fuente: PNUD, (2009). Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo y Guía de monitoramento e avaliação em convivência e segurança cidadã, PNUD 2013

Técnicas y herramientas para la evaluación

La evaluación de un plan de seguridad ciudadana y convivencia debe ser vista como una indagación aplicada que recoge los avances efectuados en otros campos de conocimiento con el propósito de valorar los logros de nuestras acciones de desarrollo y de aumentar su calidad y sus efectos positivos. Una vez desarrollados los criterios de evaluación y las diferentes preguntas se seleccionan las técnicas de recopilación de información.

La evaluación debe comprender técnicas cualitativas y cuantitativas. Las primeras se pueden usar para informar las preguntas clave sobre la evaluación del impacto, examinar el cuestionario o la estratificación de la muestra cuantitativa y analizar el marco social, económico y político dentro del cual se lleva a cabo el plan. Los métodos cuantitativos sirven para recopilar datos cualitativos y diseñar la muestra. Ambos métodos se deben combinar con técnicas participativas.

Técnicas cualitativas	Técnicas cuantitativas	Técnicas participativas
Encuesta	Observación estructurada	Análisis de acontecimientos críticos
Medición directa	Entrevista en profundidad o semi-estructuradas	Ranking de riqueza o bienestar
Censo	Grupos de discusión	Matrices de clasificación y puntuación
Análisis económico-financiero	Análisis documental	Diagramas de Venn

Fuente: Guía de evaluación de programas y proyectos sociales

En síntesis

El monitoreo y la evaluación son una fuente constante de aprendizaje con la que se logra medir si se han logrado los objetivos que se plantearon cuando se planificó la política o estrategia de seguridad ciudadana; aprender de los errores y analizar por qué y cómo las actividades han contribuido o no al logro de los objetivos. Asimismo supone responsabilizarse por los recursos financieros, humanos y materiales empleados y planificar futuras acciones más eficaces a partir de lo aprendido.

La evaluación y monitoreo del plan de seguridad ciudadana y convivencia nos va a permitir tres grandes resultados:

- Observar la variación de la realidad en base a los indicadores de seguridad objetiva y subjetiva elaborados y utilizados en el diagnóstico.
- Analizar la variación de la percepción de la población respecto a las instancias públicas principalmente encargadas de garantizar la seguridad.
- Medir el grado de eficacia de las estrategias desarrolladas y su adecuación a las demandas y necesidades de los distintos sectores de población.

Para recabar esta información se recomienda:

- Utilizar datos cuantitativos, desagregados al menos por sexo y edad, e información cualitativa.
- Incorporar técnicas de participación, que permitan a la ciudadanía tomar parte en la evaluación de las estrategias.
- Desarrollar medidas específicas de participación para conocer las opiniones y demandas de las mujeres.

Los indicadores

La elaboración y el uso de indicadores son necesarios tanto en el diseño como en la medición u observación de ciertas variables que ayudan a seguir la evolución de los problemas de inseguridad en un municipio. Los indicadores también serán útiles más tarde, a la hora de monitorear las intervenciones que se diseñaron, los resultados y sus impactos.

Los indicadores ayudan a medir determinadas variables que permiten seguir la evolución de los problemas de inseguridad en un municipio. Contribuyen a la elaboración de la línea base que sirve de comparación de cara al futuro y son utilizados tanto en el monitoreo como a la hora de la evaluación de la política de seguridad y convivencia local.

Propuesta de diez indicadores clave para medir resultados

Indicador N.º	Nombre de indicador	Fuente	Año base	Año final
1	Número de decisiones adoptadas por el consejo municipal de seguridad	Municipio		
2	Número de dirigentes y líderes/as locales capacitados en seguridad ciudadana y convivencia	Municipio		
3	Sensación de seguridad en los espacios públicos del municipio	Encuesta victimización y percepción		
4	Número de acciones de policía comunitaria	Policía Nacional		
5	Cultura ciudadana fortalecida	Municipio		
	<i>Número de actividades deportivas, lúdicas y de animación cultural desarrolladas</i>			
	<i>Número de campañas cívicas y de convivencia implementadas</i>			
	<i>Número de mediadores comunitarios formados</i>			
6	Espacios públicos reordenados, recuperados, rehabilitados y mejorados	Municipio		
7	Jóvenes con más oportunidades	Municipio		
	<i>Número de actividades deportivas, culturales y educativas para jóvenes y niños/as desarrolladas</i>			
	<i>Número de cursos y talleres de formación</i>			

	<i>extraescolar realizados</i>			
8	Factores de riesgo reducidos	Municipio/Policía Nacional		
	<i>Armas de fuego ilegales incautadas</i>	Policía Nacional		
	<i>Uso de armas de fuego en la victimización</i>	Policía Nacional		
	<i>Número de campañas de sensibilización sobre los peligros de las armas puestas en marcha</i>	Municipio / Policía Nacional		
	<i>Número de locales que infringen la normativa de venta de bebidas alcohólicas sancionados</i>	Municipio / Policía Nacional		
9	Disminuida la violencia contra las mujeres y el temor en el municipio	Encuesta		
	<i>Número de denuncias por violencia contra la mujer</i>	PNC/INAMU/Municipio		
	<i>Porcentaje de zonas y espacios de temor para las mujeres</i>	Municipio		
	<i>Número de campañas de sensibilización implementadas</i>	Municipio /INAMU		
	<i>Porcentaje del presupuesto municipal con enfoque de género</i>	Municipio		
10	Ciudadanía más participativa			
	<i>Número de personas que participan en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes municipales de seguridad</i>	Municipio		
	<i>Número de propuestas de prevención de la violencia presentadas por personas y organizaciones comunales</i>	Varios		

Fuente: Elaboración propia

Elaborando un plan de trabajo de monitoreo y evaluación

Desarrollar un plan de monitoreo y evaluación es fundamental para garantizar una buena articulación entre las distintas etapas, los responsables de ejecutar las acciones y los plazos establecidos. El plan debe orientar el proceso de manera permanente durante y después de la ejecución de una determinada iniciativa.

Paso a paso

1. Realizar un alineamiento metodológico y conceptual que garantice el desarrollo y el compromiso de los actores sociales y las personas que integran la iniciativa
2. Identificar procesos creativos para garantizar la realización del monitoreo y evaluación de forma integrada
3. Elaborar un plan de trabajo que debe:
 - a. Proponer actividades, productos y resultados
 - b. Definir personal y recursos financieros necesarios a partir de las propuestas del plan de seguridad ciudadana y convivencia
 - c. Observar los resultados y efectos esperados a corto, medio y largo plazo
 - d. Definir los procesos de acompañamiento y evaluación local de los logros esperados
 - e. Definir el modo como ese proceso de monitoreo y evaluación podrá ser apropiado por los interlocutores y puntos focales en las zonas de trabajo
 - f. Establecer plazos para el análisis de los logros que se van alcanzando
 - g. Seleccionar los indicadores y metas anuales
 - h. Establecer plazos para proponer y ejecutar los ajustes identificados como necesarios en el transcurso del plan.

Bibliografía

- Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. PNUD. 2009
- Guia de monitoramento e avaliação em convivência e segurança cidadã. PNUD. 2013
- Guía de evaluación de programas y proyectos sociales. Plataforma de ONG de Acción Social. Madrid. 2010