



## REPORTE DE LECCIONES APRENDIDAS DE PROYECTO

<b>Título de Proyecto:</b>	Programa Conjunto "Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: "Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz"
<b>País:</b>	Panamá
<b>Resultado del CPAP Relacionado</b>	Fortalecimiento Institucional para el abordaje integral de la seguridad ciudadana, con énfasis en la prevención social de la violencia, el delito, con enfoque de derechos y para el acceso efectivo a la justicia.
<b>Descripción del Proyecto y Lecciones Aprendidas Claves</b>	
<b>Descripción breve del contexto</b>	<p>Panamá es uno de los países con más bajo nivel de criminalidad en toda la región Centroamericana, sin embargo en años recientes ha sufrido un incremento en las tasas de violencia general, violencia intrafamiliar y en especial violencia contra la mujer.</p> <p>Si bien el número de homicidios en el país ha disminuido entre el 2009 (cuando se inició el Programa conjunto) y el 2011, el porcentaje de personas que creen que la delincuencia representa una amenaza ha subido<sup>2</sup>, "el 46% de la población panameña expresó que la delincuencia y la seguridad pública es el principal problema del País"<sup>3</sup>. A pesar de esta disminución en homicidios, las tasas continúan siendo muy elevadas. Mientras que el estándar de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) establece que más de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes responde a una pandemia, las últimas cifras presentadas por el Ministerio de Seguridad Pública hablan de una tasa de 19.3 homicidios por cada 100 mil habitantes.</p> <p>Adicionalmente, el homicidio es sólo una modalidad de la violencia. Un informe del Ministerio de Seguridad Pública dado a conocer en Enero del 2013 indica que si bien los homicidios a mujeres disminuyeron en un 7.2%, los casos de violencia doméstica se incrementaron. Igualmente el número de pandillas en Panamá ha aumentado<sup>4</sup> concretamente, los distritos de Panamá y San Miguelito (cubiertos por el Programa) sufren de una alta presencia de pandillas con un 42% y 19% respectivamente. Elementos como maltrato, el robo, la violencia intrafamiliar y de género son evidencia de que existe un estado general de violencia.</p> <p>Junto con la inseguridad se ha dado un incremento en las políticas de mano dura y un incremento en el gasto social destinado a penalizar el delito y la violencia, en lugar de inversión en prevención o desarrollo social, con un incremento de la presencia policial y la disminución de la edad de inimputabilidad penal, dando lugar al índice de privados de libertad más alto de Latinoamérica por cada 100 mil habitantes<sup>5</sup> y un 64% de sobrepoblación carcelaria en Panamá<sup>6</sup>. Adicionalmente un 61% de los privados de libertad no han sido Juzgados<sup>7</sup> y un 41.6% de los detenidos en Centros de Cumplimiento para menores de edad ya han cumplido los 18 años<sup>8</sup>, con un 60% de los presos que salen de la cárcel reincidiendo y volviendo a ser ingresados</p>
<b>Breve descripción del proyecto</b>	El objetivo general del Programa Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz (el Programa) es alcanzar una mayor capacidad instalada en el país para la gestión de la seguridad ciudadana con un enfoque integral de derechos, haciendo especial hincapié en violencia de género y en la

<sup>1</sup> Informe Anual del SIEC, Ministerio de Seguridad 2011

<sup>2</sup> 2009 PNUD

<sup>3</sup> Latino Barómetro del 2010

<sup>4</sup> SIEC y El Siglo 3.3.11

<sup>5</sup> Informe de la Alianza Ciudadana Pro Justicia (La Prensa 2.7.07)

<sup>6</sup> Estadísticas del Sistema Penitenciario, La Prensa 2.7.07

<sup>7</sup> La Prensa 14.1.08

<sup>8</sup> La Prensa 14.2.09

	<p>población joven, mediante la creación de fuentes de información y el fortalecimiento de las capacidades institucionales.</p> <p>El programa promueve un enfoque de prevención frente al de mano dura que entra en acción sólo una vez que el delito ha sido cometido.</p> <p>Las tres grandes líneas de intervención son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Producción de conocimiento que apoye la creación de políticas públicas;</li> <li>2) Prevención social de la violencia y el delito y</li> <li>3) Desarrollo de capacidades institucionales.</li> </ol>
<p><b>Éxitos claves del proyecto</b></p>	<p>El éxito clave del proyecto fue:</p> <p><b>Resultado 1: Mecanismo Nacional de análisis de la situación de violencia creado y fortalecido en su función de análisis, producción y difusión de conocimiento y elaboración de recomendaciones.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Instalación del Observatorio de Seguridad Ciudadana en alianza con la Cámara de comercio, Industrias y agricultura de Panamá (CCIAP) como mecanismo Nacional de Análisis de la situación de violencia       <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación del Consejo Asesor, encargado de realizar análisis y proponer recomendaciones en base a los datos obtenidos</li> </ul> </li> <li>b) Primera y Segunda encuesta de victimización y Seguridad ciudadana</li> <li>c) Creación de un manual y matriz para el mejor manejo de datos de justicia penal y juvenil</li> <li>d) Promoción de alianzas estratégicas con instituciones académicas, de la sociedad civil y el Consejo Nacional de Periodismo       <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diplomado de Gestión de Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana basado en experiencias de la región</li> <li>- Diplomado de Periodismo y Seguridad Ciudadana, primero en la región</li> </ul> </li> <li>e) Instalación del Comité Municipal de Seguridad Ciudadana de La Chorrera con participación de la sociedad civil, sector empresarial y académico.</li> <li>f) Preparación de planes locales de seguridad ciudadana así como el fortalecimiento, o creación en el caso de Arraiján, de observatorios locales</li> <li>g) Visitas guiadas a Honduras y El Salvador</li> </ol> <p><b>Resultado 2: Prevención social de la violencia juvenil y violencia contra las mujeres promovidas.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Realización de un diagnóstico con enfoque de género, sobre la eficacia del sistema normativo y administrativo penitenciario aplicado para menores infractores, así como de los programas de rehabilitación y reinserción social.</li> <li>b) Establecimiento de programas educativos, formativos y terapéuticos para y con adolescentes privados de libertad junto con la elaboración de un programa de seguimiento de jóvenes liberados.</li> <li>c) Trabajo con jóvenes en temas de comunicación y cultura (grafitis, TICS, teatro, producción radiofónica, etc.) así como capacitación sobre construcción de paz y prevención de conflicto y el fortalecimiento de las capacidades de los monitores comunitarios voluntarios junto con réplicas de los cursos de formación de formadores en cuidado y reconciliación por docentes del Ministerio de Educación y líderes a nivel comunitario con la metodología de manejo de conflictos y prevención social de la violencia en los municipios de Arraiján, La Chorrera y San Miguelito.</li> <li>d) Fortalecimiento de grupos y redes de mujeres y jóvenes, así como la realización de talleres para promover una cultura emprendedora bajo en concepto de desempleo como fuente de riesgo para la juventud</li> <li>e) Fortalecimiento de las alcaldías en las tres comunidades piloto por medio de apoyo técnico</li> <li>f) Diseño de un sistema de indicadores de justicia penal adolescente</li> <li>g) Realización de un diagnóstico sobre el registro, regulación y control de armas pequeñas y ligeras junto con recomendaciones para la futura ley de armas</li> </ol>

	<p>h) Homologación y dinamización de los procesos administrativos penitenciarios de menores</p> <p>i) Análisis de sentencias relacionadas con violencia domestica los últimos cinco años para la identificar buenas prácticas y confirmar la aplicación de los tratados internacionales relevantes.</p> <p><b>Resultado 3: Desarrollo de capacidades institucionales</b></p> <p>a) Creación de seminarios de especialización: seminario sobre "gestión de políticas sobre seguridad ciudadana", realizado en Panamá y en un municipio, así como el diplomado sobre seguridad ciudadana y medios de comunicación, el primero de éste tipo en la región.</p> <p>b) Estrategia de abordaje para mejorar el enfoque de género, salud sexual, ITS, VIH y derechos humanos dentro de la policía Nacional basada en un diagnóstico, y promoción de alianzas de trabajo para la revisión de la malla curricular. Se han elaborado los Módulos de VIH/ SIDA, ITS, SSRR y de Violencia Doméstica y se han elaborado los protocolos de atención en casos de VD y de SSRR, VIH o SIDA e ITS.</p> <p>c) Promoción de espacios de diálogo, (desayunos temáticos) con diversos actores vinculados en el tema de seguridad ciudadana</p> <p>d) Análisis/ diagnóstico de sentencias relacionada con violencia doméstica</p> <p>e) Trabajo con la Secretaría de la Niñez , adolescencia y Familia (SENNIAF) mediante el desarrollo de un protocolo de implementación de normas de cuidado (Código de Albergues)</p> <p>f) Promoción de un mejor manejo e interpretación de datos vinculada con la jurisdicción penal de adolescentes. Se han fortalecido las capacidades y el conocimiento del sector justicia y de las instituciones de protección de la niñez y la adolescencia mediante formación y desarrollo de herramientas en los temas de: justicia penal de adolescentes; aplicación de estándares internacionales de protección de los derechos de NNA; acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes; prevención de la violencia en los centros de custodia y cumplimiento relacionada con la afiliación a pandillas, a fin de asegurar el acceso de los adolescentes privados de libertad a los programas de educación, rehabilitación y reinserción social y normas de cuidado de los niños privados de un entorno familiar acogidos en albergues.</p> <p>g) Coordinación de los Comité Municipal de Seguridad Ciudadana y las autoridades locales. Se han establecido alianzas con organizaciones e instancias de gobierno a nivel local, involucrando más activamente la Academia en las comisiones técnicas mejorado la articulación entre los actores que recaban estadísticas y los municipios, a la vez que fortaleciendo a líderes jóvenes miembros de la redes.</p> <p>h) Fortalecimiento de la Universidad de Panamá, del Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá ICRUP y la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Panamá</p> <p>i) Eventos de Generación de Conocimientos como el II Congreso de Criminología o el Foro Juventud y Prevención MIDES</p> <p>j) Creación de manuales para el personal del sistema Judicial en los tres distritos</p>
<p><b>Defectos y soluciones del proyecto</b></p>	<p><b>Defectos</b></p> <p>El programa inició su ejecución en Septiembre del 2009 de forma lenta y con los retrasos característicos de la primera etapa de ciclo de vida de un programa, donde la focalización reside en la contratación del equipo, y acuerdos sobre la metodología de trabajo. Adicionalmente durante el primer año se dio un cambio de gobierno y la necesidad de crear nuevas alianzas. Por esta razón el programa no estuvo en posición de pedir el segundo desembolso al finalizar el primer año (Septiembre 2010), y sólo alcanzó el 70% requerido por el Fondo en Diciembre del 2010.</p> <p><b>Soluciones.</b></p> <p>El equipo llevó a cabo un proceso de reformulación para fortalecer el sistema de monitoreo del programa. Mediante este proceso se identificaron las principales debilidades y se fortaleció la matriz de resultados mediante la identificación de indicadores de mejor calidad. Como resultado durante los últimos 15 meses el Programa trabajó con cuatro matrices: una para el nivel nacional y una para cada</p>

	municipio, reconociendo así la necesidad de adaptar las actividades al contexto específico de cada municipio.
<b>Lecciones aprendidas</b>	<p><b>Lecciones Aprendidas:</b></p> <p>Esta sección busca reflexionar sobre las lecciones que han surgido del proceso de aprendizaje para su uso en futura programación.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La fase de diseño es clave ya que establece las bases y parámetros para el resto del programa, se necesita:       <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Establecer claridad sobre una metodología de trabajo conjunto y garantizar un compromiso con los objetivos del programa y la metodología de trabajo, posiblemente incluyéndolos (p.e. participación de las reuniones o monitoreo) en los PERs;</li> <li>b. Asegurar que los objetivos están claramente definidos, y la inclusión de metas cuantificables. Ambos necesitan ser coherentes con los tiempos y recursos disponibles;</li> <li>c. incluir tiempo y recursos para hacer operativa la propuesta: identificar los recursos humanos adecuados y razonables (por ejemplo, no se debe esperar que un oficial de género ejerza además como oficial de monitoreo y de comunicación); asegurar un análisis de contexto e impacto de este sobre las actividades y de riesgos</li> <li>d. así como la creación de herramientas de trabajo adecuadas (marco de resultados, estrategia de comunicación, etc. ...);</li> <li>e. identificar mecanismos de monitoreo y control de calidad que incluyan los sistemas financieros capaces de informar la toma de decisiones y la gestión eficiente del programa;</li> <li>f. incluir una estrategia de sostenibilidad y compromisos específicos de las contrapartes que darán continuidad a los logros;</li> </ol> </li> <li>2. Los objetivos y las estrategias del programa deben adecuarse a los tiempo y recursos disponibles para asegurar tiempo suficiente y consolidación de los procesos.</li> <li>3. Parte del proceso de hacer operativa la propuesta incluye desarrollar una idea común sobre qué implica el trabajo conjunto: identificar el valor añadido esperado, y cómo se manejaran costes añadidos</li> <li>4. Los sistemas administrativos de las Naciones Unidas no están preparados para el programación conjunta, por lo que es necesario identificar mecanismos de trabajo para evitar duplicación de trabajo e ineficiencias;</li> <li>5. Es necesario incorporar el valor añadido en la medición de logros y la rendición de cuentas, de lo contrario la tendencia es a trabajar de forma paralela;</li> <li>6. Importancia del proceso de sensibilización con beneficiarios y contrapartes para asegurar su compromiso en la sostenibilidad de la actividad, Necesidad de iniciar los procesos clarificando los roles y límites desde el inicio de los procesos para manejo de las expectativas y mayor empoderamiento.</li> <li>7. En lo que respecta a recursos humanos, se necesita garantizar conocimientos técnicos adecuados además de disponibilidad de tiempo suficiente. No es adecuado pretender que los puntos focales ejerzan como oficiales de monitoreo y de comunicación, cuando no tiene experticia en estas áreas.</li> <li>8. Importancia de un sistema de monitoreo que permita la gestión del programa y toma de decisiones basada en el análisis de la información y no sólo como fuente de rendición de cuentas. Un sistema de monitoreo eficiente requiere de personal cualificado, con disponibilidad de tiempo y recursos para el monitoreo. Igualmente, se sugirió que sería importante asegurar e incluirlo en los PERs para asegurar que hay responsabilidad (accountability)</li> <li>9. Valor agregado de la heterogeneidad de los grupos participantes de diplomados para promover una visión estratégica e integral</li> </ol>

	<p>10. Dadas las características nacionales, una estrategia de capacitación necesita identificar contrapartes más estables, por ejemplo el sector privado, la sociedad civil, y algunas instituciones como la Policía Nacional. Es necesario también reflexionar al interno de las instituciones cuáles son los grupos más estratégicos, por ejemplo, se sugirió la importancia de capacitar secretarías y porteros además de los corregidores, ya que son estos los que permanecen cuando hay cambio de personal, pero además los que reciben a las posibles víctimas</p> <p>11. No queda claro que haya algún beneficio derivado de reemplazar los logotipos de las agencias y del donante por el logo del fondo. Se perdió visibilidad de ambos en aras de una entidad temporal que no es reconocida.</p> <p>12. Se considera una lección aprendida la necesidad de elaborar un sistema de rendición de cuentas capaz de reflejar los logros y los avances con suficiente contenido y contexto como para ser utilizados por personas ajenas al programa.</p>
<p><b>Acciones de Seguimiento</b></p>	<p>Sugerencias basadas en las lecciones aprendidas para el fortalecimiento de futura programación conjunta:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Limitar el número de agencias partícipes de un PC y tener claridad de cuál es el valor añadido de cada agencia incluida;</li> <li>2. Asegurar acuerdo en cuanto a qué implica hacer trabajo conjunto: metodología, mecanismos de coordinación, requisitos y tiempos;</li> <li>3. Incluir mecanismos de rendición de cuentas vinculados a la metodología de programación conjunta y los resultados, en lugar de a procesos y los desembolsos;</li> <li>4. Promover participación de los más altos niveles de gestión, tanto dentro del sistema como en las contrapartes, para asegurar apropiación y alineamiento estratégico;</li> <li>5. Analizar el contexto y su impacto, así como la capacidad de absorción e implementación real de las contrapartes;</li> <li>6. Identificar contrapartes nacionales comprometidas y con capacidad para darle sostenibilidad a los productos del programa. Negociar compromisos específicos para la sostenibilidad durante la etapa inicial;</li> <li>7. Asegurar recursos para un sistema de monitoreo del programa conjunto capaz de medir los avances en función de resultados, así como para el control de calidad y veeduría y eficiencia financiera;</li> <li>8. Se recomienda identificar mecanismos administrativos y de rendición de cuentas flexibles que permitan aunar esfuerzos y eviten duplicación;</li> <li>9. Se recomienda fortalecer los sistemas de rendición de cuentas que capturan avances, logros y resultados.</li> </ol>
<p><b>Información del Proyecto</b></p>	
<p><b>Award ID:</b></p>	<p>58473</p>
<p><b>Puntos Focales de la Oficina País:</b></p>	<p>Maria Fernández Trueba</p>
<p><b>Socios:</b></p>	<p>Ministerio de Economía y Finanzas</p>
<p><b>Recursos del Proyecto:</b></p>	<p>Fondo de ODM</p>
<p><b>Reporte preparado por:</b></p>	
<p><b>Fecha:</b></p>	<p>03/07/14</p>

