

# PANAMA

## Mejoramiento de la seguridad ciudadana en Panamá - contribuyendo a la construcción social de la Paz (MDGF-1945-)



### Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz

<b>Presupuesto total:</b>	<b>USD 4,000,000</b>		
<b>Presupuesto por Agencia:</b>	UNICEF: 514,385 UNESCO: 586,039 UNODC: 514,385	UNDP: 2,002,238 UNFPA: 382,953	
<b>Instituciones gubernamentales participantes:</b>	Socio Principal: Programa de Seguridad, Integral (PROSI) del Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB), Otros asociados: Cámara de Comercio de Panamá, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Municipios de Chorrera, Arraiján y San Miguelito, asociaciones civiles de las tres municipalidades.		
<b>Fecha de inicio:</b>	Septiembre 18, 2009		
<b>Fecha de fin:</b>	Septiembre 18, 2012		
<b>Extensión:</b>			
<b>Desembolsos:</b>	Primer Desembolso:	Octubre 18, 2009	USD 970,753
	Segundo Desembolso:	Enero 24, 2011	USD 1,490,238
	Tercer Desembolso:		
<b>Resumen:</b>	El programa conjunto de ONU aborda la problemática de la inseguridad en Panamá como un proceso de construcción de paz y prevención de conflictos. Busca contribuir a la prevención social de la violencia y el delito; al fortalecimiento de mecanismos institucionales y políticas eficientes en materia de seguridad; y la coordinación de los actores relevantes (organismos gubernamentales, sociedad civil, Agencias de ONU y otros socios de la cooperación internacional) en las áreas de justicia y seguridad. El enfoque de derechos y perspectiva de género están integrados en el programa, con inclusión y participación de grupos vulnerables, enfatizando en jóvenes. Apoya al Programa de Seguridad Integral ejecutado por Ministerio de Gobierno y Justicia, en coordinación con Ministerios de Educación, Desarrollo Social y Economía y Finanzas entre otras instituciones, para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en el estado de derecho y favorecer el cumplimiento de los ODM.		

#### Resultados:

- Mecanismo nacional de análisis de la situación de la violencia creado y fortalecido en su función de análisis, producción y difusión de conocimiento y elaboración de recomendaciones.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales para una gestión integral de la seguridad ciudadana basada en un enfoque de género y derechos humanos.
- Iniciativas de prevención social de la violencia juvenil y violencia contra las mujeres promovidas.



<b>Regiones de Intervención:</b>	Ciudad de Panamá. Municipios de Chorrera, Arraiján, San Miguelito
<b>ODMs</b>	MDG1 :T1A ; MDG3 :T3A.

Coordinador de Proyecto: Edith Castillo

OCR Punto Focal: Katherine Mcaleer

<b>Beneficiarios a la fecha:</b>	<b>Directos</b>	<b>Indirectos</b>																									
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>No. Instituciones</b></li> <li>• <b>No. Mujeres</b></li> <li>• <b>No. Hombres</b></li> <li>• <b>No. Grupos étnicos</b></li> </ul>	<b>32</b> <b>1297</b> <b>319</b> <b>231</b>	<b>12</b> <b>3891</b> <b>3432</b> <b>693</b>																									
<b>Estado</b>	<p><b>Avanzando según lo planificado</b></p> <p>Tras un comienzo lento debido a los ajustes necesarios a la implementación conjunta, la necesidad de aterrizar en terreno el programa y la interrupción de las elecciones del 2009, la evaluación intermedia permitió concluir que el programa avanza de acuerdo con los objetivos establecidos. Se han logrado importantes avances y tiene potencial de lograr un impacto positivo hacia la consecución de los Objetivos del Milenio en Panamá.</p> <p>La baja ejecución financiera se debe en parte a una sobre estimación inicial del coste de varias actividades, y la liberación de algunos costos como el alquiler de las oficinas durante el primer año cuando la UnE estuvo basada dentro del PROSI, o los ahorros que ha supuesto la ausencia de un coordinador por periodos extensos.</p>																										
<b>Estado de ejecución financiera según informe semestral de julio 2011:</b>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Periodo</th> <th>TOTAL</th> <th>Transferred</th> <th>Committed</th> <th>Disbursed</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2009-2</td> <td>4.000.000,00 (100,00%)</td> <td>990.753,00 (24,77%)</td> <td>220.000,00 (5,50%)</td> <td>17.601,00 (0,44%)</td> </tr> <tr> <td>2010-1</td> <td>4.000.000,00 (100,00%)</td> <td>991.915,00 (24,80%)</td> <td>398.251,00 (9,96%)</td> <td>184.044,00 (4,60%)</td> </tr> <tr> <td>2010-2</td> <td>4.000.000,00 (100,00%)</td> <td>990.753,00 (24,77%)</td> <td>945.975,00 (23,65%)</td> <td>694.405,12 (17,36%)</td> </tr> <tr> <td>2011-1</td> <td>4.000.000,00 (100,00%)</td> <td>2.480.991,00 (62,02%)</td> <td>514.687,36 (12,87%)</td> <td>1.327.351,10 (33,18%)</td> </tr> </tbody> </table>		Periodo	TOTAL	Transferred	Committed	Disbursed	2009-2	4.000.000,00 (100,00%)	990.753,00 (24,77%)	220.000,00 (5,50%)	17.601,00 (0,44%)	2010-1	4.000.000,00 (100,00%)	991.915,00 (24,80%)	398.251,00 (9,96%)	184.044,00 (4,60%)	2010-2	4.000.000,00 (100,00%)	990.753,00 (24,77%)	945.975,00 (23,65%)	694.405,12 (17,36%)	2011-1	4.000.000,00 (100,00%)	2.480.991,00 (62,02%)	514.687,36 (12,87%)	1.327.351,10 (33,18%)
Periodo	TOTAL	Transferred	Committed	Disbursed																							
2009-2	4.000.000,00 (100,00%)	990.753,00 (24,77%)	220.000,00 (5,50%)	17.601,00 (0,44%)																							
2010-1	4.000.000,00 (100,00%)	991.915,00 (24,80%)	398.251,00 (9,96%)	184.044,00 (4,60%)																							
2010-2	4.000.000,00 (100,00%)	990.753,00 (24,77%)	945.975,00 (23,65%)	694.405,12 (17,36%)																							
2011-1	4.000.000,00 (100,00%)	2.480.991,00 (62,02%)	514.687,36 (12,87%)	1.327.351,10 (33,18%)																							
<b>Principales logros: (por resultado)</b>	<p><u>Resultado 1: Observatorio de violencia creado</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Observatorio de Seguridad Ciudadana</b> establecido en la Cámara de Comercio y operativo. <p>El Observatorio ha creado espacios de discusión con múltiples actores en temas de seguridad y justicia. Producción de la <b>Encuesta de victimización</b> y del primer Histórico de Seguridad ciudadana que cubre Panamá del 2005</p> <p>El observatorio ha sabido crear alianzas importantes para la recolección de información primaria como el Instituto de Medicina forense, la Policía Nacional y el sector Judicial, así como acuerdos con el Ministerio de Seguridad, Medicina legal y la Procuraduría.</p> <p>El observatorio es valorado como un mecanismo de monitoreo de la sociedad civil capaz de evaluar, en base a información fidedigna e independiente, el impacto de las políticas públicas.</p> <p>Se están realizando esfuerzos para garantizar la inclusión estandarizada y fiable de indicadores de violencia de género</p> <p>La Mesa de diálogo estadístico es una iniciativa que busca estandarizar y homologar conceptos básicos. Promueve diálogo horizontal entre instituciones y vincula la información con las políticas públicas, funcionando como un mecanismo de garantía de calidad, así como de sostenibilidad</p> </li> <li>• <b>Creación del Consejo Asesor</b> conformado por importantes y respetadas personalidades de la sociedad Panameña para cumplir el rol de análisis y producción de recomendaciones en función de la información proporcionada por el Observatorio.</li> <li>• Fortalecimiento de los <b>Observatorios Locales</b> en el San Miguelito y la Chorrera y Arraiján. Se estableció un acuerdo que legaliza el Observatorio Local de Seguridad Ciudadana de La Chorrera. <p>Miguelito mejora la articulación entre las instituciones de seguridad a través de la creación de un Comité de Prevención.</p> </li> </ul> <p><u>Resultado 2: Fortalecimiento de las capacidades institucionales para prevención violencia</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fortalecimiento Gobiernos locales</b> a través de capacitaciones y de apoyo técnico continuo con tres enlaces locales.</li> <li>• <b>Capacitación:</b></li> </ul>																										

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

**Espacios de encuentro y debate** por medio de los desayunos temáticos, foros de discusión a nivel local, y la mesa de diálogo estadístico.

Elaboración de diagnóstico y estrategia de intervención con la Policía nacional (aproximadamente 15,000 uniformados) en temas de género, salud sexual, ITS, VIH, derechos humanos.

- **Sector Judicial**

El programa trata de contribuir a mejorar la coordinación entre las distintas instancias y facilitar así el acceso a la justicia.

Capacitación a operadores del Sistema Judicial en normativa internacional como los Derechos del niño, adopciones internacionales, directrices ONU, Derechos Humanos, Derechos de la niñez y género.

Homologación y validación del diseño y desarrollo de una línea de base y un sistema de indicadores en justicia penal juvenil para el Órgano de Justicia, basado en el Manual para medir indicadores de justicia de menores de UNODC.

Diagnóstico de sentencias relacionadas con violencia doméstica. Se está haciendo junto con el Órgano judicial una revisión de los casos de los últimos cinco años para la identificación de buenas prácticas y confirmar la aplicación de los tratados internacionales relevantes.

- **Sistema penitenciario**

Fortalecimiento del **sistema de recolección de datos**, lo cual informará los observatorios y ayudará a la identificación de políticas públicas para prevenir la violencia, además de ayudar a garantizar los derechos de los jóvenes.

Realización de un diagnóstico con enfoque de género, sobre la eficacia del sistema normativo y administrativo penitenciario aplicado para menores infractores, así como de los programas de rehabilitación y reinserción social. Durante el 2011 se ha iniciado la consultoría que buscará ejecutar un programa piloto de seguimiento a los post liberados.

El programa está analizando distintas propuestas con el fin de llevar a cabo un programa piloto sobre justicia restaurativa, y otro sobre medidas alternativas de encarcelamiento, cuyo objetivo es favorecer el entendimiento y promover armonía social mediante la recuperación de las víctimas, delincuentes y comunidades afectadas en línea con las Reglas de Tokio.

Resultado 3: Iniciativas de prevención social de la violencia juvenil y violencia contra las mujeres promovidas.

- **Registro de armas de fuego.** Se está negociando con el Ministerio de Seguridad Pública (DIASP) la creación de una base de datos electrónica para el municiones y un manual interactivo para su uso, que conllevará capacitación a funcionarios.

- **Violencia de género:**

Se ha contribuido en el fortalecimiento y reorganización de las redes contra la violencia doméstica aplicando el modelo del Corregimiento de Sona en los distritos de Arraijan, Chorrera y San Miguelito,

- **Violencia juvenil:**

Centros de Cumplimiento y de custodia en la Capital. Se está desarrollando un modelo de trabajo piloto con jóvenes en conflicto con la ley, con visión de género.

Sensibilización en Universidades sobre las mejores formas de prevenir y reducir la incidencia de violencia juvenil y con grupos indígenas y adolescentes embarazadas en los municipios de cobertura sobre derechos humanos, violencia de género, ITS/ VIH/ sida y SSRR

Capacitación de grupos de jóvenes en pintura, graffitis TICS y teatro como herramientas para trabajar la prevención de violencia, con énfasis en violencia de género, resolución de conflictos y empoderamiento de la juventud.

Formación de redes comunitarias. Se están fortaleciendo redes que promuevan valores positivos, empoderamiento y la participación activa de jóvenes en riesgo son un elemento clave

en la prevención de violencia.

Talleres para promover una cultura emprendedora, y formando a formadores capaces de dar continuidad a la iniciativa. Aproximadamente 30 jóvenes y 45 adultos.

### Valoración sobre la inclusión de la perspectiva de género en el PC y sus herramientas de gestión (ejemplo):

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

### Observaciones

#### Declaración de París

#### Liderazgo de la/s institución/es nacional/local:

- El nivel de apropiación a nivel nacional es alto, puesto que viene a solucionar una carencia del sistema de seguridad nacional demandada por el gobierno. Como se ha podido comprobar en las diferentes misiones realizadas a nivel de país, el compromiso del gobierno es elevado y el apoyo se mantiene aún tras el cambio de gobierno.
- El nivel de apropiación local empezó con debilidades, y ha ido tomando fuerza a lo largo del programa. El diseño no determinaba los municipios de intervención. En la actualidad la evaluación intermedia y el Secretariado en sus misiones detectó un alto nivel de compromiso y apropiación a nivel municipal.
- **Cambios en la contraparte principal:** El diseño original incluye como contrapartes al MEF y al Ministerio de Gobierno y Justicia, y articulación con el PROSI. En la práctica la contraparte ha sido el PROSI, que originalmente se encontraba dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia. Sin embargo, tras el cambio de gobierno el Ministerio de Gobierno y Justicia se ha visto dividido en dos Ministerios: el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Seguridad Pública. El PROSI se ha mantenido en el Ministerio de Seguridad Pública, mientras que las autoridades locales, uno de los principales focos del programa, están bajo el Ministerio de Gobierno.  
  
Por otra parte, se ha desarrollado una estrategia de prevención de Inseguridad al nivel de la Presidencia, que es independiente del Ministerio de Seguridad Pública
- Dado el cambio en la composición institucional del sector de prevención de violencia, y el hecho de que el PROSI no es una estructura permanente, la evaluación intermedia señaló la importancia de involucrar a los nuevos actores: Ministerio de Gobierno y Ministerio de Seguridad Pública.

#### Involucramiento de la sociedad civil y ciudadanía:

Se ha observado un buen nivel de participación de la sociedad civil y en particular de los jóvenes, niños/niñas y organizaciones de mujeres y de algunos grupos minoritarios como por ejemplo la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (CONAMUIP) y FUNDAGÉNERO. Se considera buena práctica la inclusión del sector privado y el uso del concepto de responsabilidad socio empresarial.

A través de los foros se abren espacios para que las comunidades locales expresen sus necesidades y demandas para garantizar la seguridad ciudadana.

#### Armonización y alineamiento:

El diseño realizó una acertada identificación de la problemática lo que derivó en un programa pertinente y alineado con las prioridades del país y del SNU en Panamá.

#### Elementos innovadores en rendición de cuentas:

#### Unidos en la Acción

#### Elementos innovadores en armonización de procedimientos y de gestión:

- 1 Cesta de fondos para la gestión del PC creada entre las agencias participantes.
- Talleres de planificación y las líneas de base se han hecho de manera conjunta.

#### Rol de la OCR y sinergias con otros PCs:

A nivel de país el programa es liderado por la oficina de la Coordinadora residente y el PNUD como agencia líder. Hay un buen nivel de coordinación e integración entre las tres instancias, y clara

	<p>distribución de roles. Mientras que la OCR presta liderazgo político y apoyo logístico tanto a la UnE como a las agencias no residentes, la agencia líder juega un rol de liderazgo técnico.</p> <p><b>Coordinación interagencial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La coordinación entre las Agencias sigue siendo un reto. Al inicio el diseño del programa diseccionaba la intervención por Agencias y sus contrapartes con escasa vinculación entre sí. Tras el aterrizaje en terreno y la revisión de las posibilidades de sinergias.</li> <li>• Actualmente el programa ha logrado un alto nivel de integración interagencial al nivel de ejecución central, Sin embargo sigue habiendo algunos retos asociados con la participación de agencias no residentes y la coordinación de sus actividades.</li> <li>•</li> </ul>
<p><b>Sostenibilidad</b> (acciones concretas y estrategias de asociación)</p>	<p><b>Plan de sostenibilidad:</b> no</p> <p>Elementos de sostenibilidad:</p> <p><b>Observatorio:</b> se ha convertido en una institución de referencia y neutralidad en el análisis de la violencia en Panamá. La Cámara de Comercio está considerando la posibilidad de convertir el Observatorio en una dirección propia dentro de la Cámara, lo que evidencia el nivel de compromiso y apropiación por parte de la institución con la iniciativa y supone un respaldo del sector privado que asume una responsabilidad social importante.</p> <p>Adicionalmente, se han firmado acuerdos con las instituciones responsables de brindar información, garantizando que el flujo de información sea constante.</p> <p><b>Diplomados:</b> el Diplomado de Gestión de políticas Públicas ha sido desarrollado conjuntamente con la oficina regional del PNUD y con el ICRUP, y con el visto bueno por parte de la Universidad, lo que proporciona garantía de calidad y apropiación nacional. El programa apoya las primeras dos versiones del diplomado, y la Universidad se compromete a replicar el diplomado dos veces más, ya sin el apoyo económico del programa aunque sí con la asistencia técnica, y uno de ellos debe realizarse fuera de la capital, asegurando así mayor cobertura geográfica, y promoviendo masa crítica.</p> <p><b>Gobiernos locales:</b> se está evaluando la posibilidad de obtener recursos económicos propios de las recaudaciones de impuestos en los municipios dirigidos a acciones de prevención de conflictos y construcción de paz.</p> <p><b>Enfoque de prevención de la violencia:</b> El PROSI es un programa financiado por el BID cuya duración inicialmente finalizaba en el 2011, pero que fue extendido en mayo 2011. El programa y el PROSI coinciden en varias de las estrategias de trabajo, aunque a nivel geográfico sólo coinciden en San Miguelito. Sin embargo no se trata de una estructura permanente con capacidad para dar continuidad y sostenibilidad al programa. Es importante analizar la continuidad del espíritu de la estrategia de intervención.</p> <p><b>Redes de jóvenes.</b> La evaluación intermedia concluyó que el potencial de estas redes es significativo, y su potencial de impacto en el contexto Panameño es importante, pero que será necesaria una mayor focalización para garantizar que estas redes estén en funcionamiento y con potencial de sostenibilidad una vez finalizado el programa.</p>
<p><b>Escalabilidad e innovación</b></p>	<p>El trabajo a nivel de municipios es una propuesta innovadora en el contexto del país donde hay un alto nivel de centralización. El programa tiene el potencial de ayudar a visibilizar el rol de los municipios en la prevención de violencia, y de abogar por que jueguen un rol mayor, junto con los recursos necesarios para hacerlo. Existe un importante potencial de replicabilidad en otros municipios donde el PROSI está desarrollando una iniciativa similar para recopilación de información.</p> <p>Se han creado vínculos entre los tres Municipios donde se ha creado una red de cooperación y aprendizaje mutuo, dando lugar al traspaso de experiencias, como por ejemplo la experiencia del Juez de Aseo de San Miguelito y la oficina de Mediación y reconciliación de la Chorrera que están siendo estudiados para su incorporación en el Municipio de Arraiján</p>
<p><b>Factores externos/ acciones de mitigación</b></p>	<p>La creación del Ministerio de Seguridad ha implicado una reestructuración de las instituciones relacionadas con la Seguridad. Así mismo este hecho supuso un cambio en el peso de la contraparte nacional del programa, PROSI, en materia de políticas de seguridad.</p> <p>Hay un intereses del Ministerio por reorganizar las acciones que se están llevando en el país en materia de seguridad y esto ha implicado que se estén promoviendo nuevas alianzas del programa.</p>
<p><b>Comunicación e incidencia</b></p>	<p><b>Plan C&amp;I:</b> no</p> <p>El PC realizó, con el apoyo de un especialista del Centro Regional del PNUD una estrategia de</p>

	<p>comunicación que actualmente se encuentra en negociación con las agencias para su implementación. Adicionalmente, se ha elaborado una propuesta de imagen y las mismas actividades están generando vínculos con los medios de comunicación lo que de manera, no formal, está generando una incidencia local y nacional del PC.</p>	
<p><b>Seguimiento y Evaluación</b></p>	<p>El programa tuvo una deficiencia desde el diseño en el sistema de monitoreo y seguimiento. Por un lado, si bien el programa inició con una líneas de base, los indicadores identificados resultan inadecuados para medir el avance y los logros del programa, y se subestimó el tiempo requerido para recolectar e introducir la información, por lo que en la práctica no está siendo utilizado.</p> <p>El 23 de Mayo del 2011 se inició un consultoría para identificar nuevos indicadores de resultados enfocados a evaluar los productos y avances del programa en lugar de focalizarse sobre el impacto y los índices de seguridad nacional.</p> <p>Por otro lado la estrategia de monitoreo y seguimiento no identificaba recursos humanos suficientes para la recolección de datos y el uso de estos como una herramienta de gestión y toma de decisiones. Se concluye que un diseño de ésta índole hubiera requerido del apoyo de un oficial de monitoreo, o al menos un oficial de monitoreo y comunicación.</p> <p>El programa utiliza SIMON como herramienta de medición, sin embargo éste necesita ser anclado dentro de una metodología de trabajo que permita el uso regular de esa información como herramienta de gestión mas allá de cómo herramienta de rendición de cuentas, y para esto será necesario capacidad adicional en la UnE</p> <p>Desde Febrero, se está trabajando en crear un marco estratégico para monitoreo y evaluación común para todos los programas conjuntos de Panamá.</p>	
<p><b>Misiones de seguimiento del Secretariado:</b></p>	<p><b>Fechas:</b> mes día, año</p>	<p><b>Miembro/s:</b> Jose Antonio Gonzalez, Regina Gallego</p>
<p><b>Evaluación de medio término:</b></p>	<p><b>Evaluador/a:</b> Angelica Arbulú</p> <p><b>Periodo:</b> agosto, 2011</p> <p><b>Informe de evaluación/plan de mejora:</b> link</p>	
Empty space for additional content		