



**Programa financiado por la Unión Europea**

# **Evaluación Intermedia del Security Cooperation in Panama (SECOPA) project**

**Informe Final**

**Proyecto No. 2017/383881 - Version 1**



Proyecto financiado por la  
Union Europea



*Proudly Incorporating HTSPE*

Proyecto implementado por  
DAI Europe



DAI  
Thamesfield House  
Boundary Way  
Hemel Hempstead  
Herts HP2 7SR  
United Kingdom  
Tel: +44 (0) 1442 202400  
Fax: +44 (0) 1442 266438  
Web: [www.dai.com](http://www.dai.com)

**Equipo de evaluación:**

Menno Oostra, Jefe de Misión

Hugo Morales, Experto Senior

La presente evaluación ha sido financiada y supervisada por la Unión Europea y presentada por DAI. El informe no necesariamente refleja las ideas u opiniones de la Comisión Europea.

(175036)

## INDICE

LISTA DE ABREVIATURAS .....	I
RESUMEN EJECUTIVO .....	III
1. INTRODUCCIÓN .....	1
1.1 CONTEXTO DE LA SEGURIDAD EN PANAMÁ.....	1
1.2 DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO .....	1
1.3 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA .....	2
2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA .....	4
2.1 PERTINENCIA.....	4
2.1.1 Contexto de la Seguridad en el país .....	4
2.1.2 Las políticas del Gobierno Nacional .....	4
2.1.3 Las políticas de cooperación de la UE .....	5
2.1.4 El diseño original del proyecto.....	5
2.1.5 Adecuaciones al proyecto .....	5
2.1.6 Los indicadores del Marco Lógico.....	6
2.2 EFICACIA .....	6
2.2.1 Resultado 1 – MISEG e.a. ....	6
2.2.2 Resultado 2 - SIEC .....	9
2.2.3 Resultado 3 - SEIC .....	11
2.2.4 Resultado 4 - CAE .....	11
2.2.5 Resultado 5 – MEDUCA, INAMU, Planes Locales, MIDES .....	12
2.2.6 Resultado 6 - Policía Comunitaria.....	15
2.2.7 Resultado 7 - Ministerio Público .....	15
2.2.8 Resultado 8 - IEI .....	17
2.2.9 Resultado 9 – Sistema penitenciario .....	20
2.2.10 Derechos Humanos .....	22
2.2.11 Equidad de género y participación de las mujeres .....	22
2.2.12 Multiculturalidad, comunicación intercultural y diversidad .....	22
2.2.13 Medio Ambiente y vulnerabilidad al cambio climático .....	22
2.3 EFICIENCIA.....	23
2.3.1 Aspectos generales .....	23
2.3.2 Gestión Componente BID .....	24
2.3.3 Gestión Componente UNODC .....	28
2.3.4 Seguimiento y evaluación (Componentes BID y UNODC).....	29
2.4 IMPACTO .....	30
2.4.1 Cumplimiento del Objetivo general y del Objetivo Específico.....	30
2.4.2 Efectos sobre los aspectos transversales .....	34
2.5 SOSTENIBILIDAD .....	34
2.5.1 Políticas públicas nacionales:.....	34
2.5.2 Sostenibilidad institucional .....	35
2.5.3 Sostenibilidad Financiera .....	35
2.5.4 Sostenibilidad Socio-cultural .....	36
2.5.5 Sostenibilidad Económica .....	36
2.5.6 Sostenibilidad Ambiental .....	36
2.6 COHERENCIA .....	36
2.7 VALOR AGREGADO COMUNITARIO .....	37
3. VISIBILIDAD .....	39
4. VALORACIÓN GENERAL .....	40
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	41
5.1 CONCLUSIONES .....	41
5.2 RECOMENDACIONES.....	43
6. CONSECUCCIÓN DEL OBJETIVO (EFICACIA).....	70
7. GESTIÓN SANEADA Y BUENA RELACIÓN COSTE-EFICACIA (EFICIENCIA) .....	71
8. 71	
9. EFECTOS DE MÁS AMPLIO ESPECTRO (IMPACTO).....	71
10. PROBABILIDAD DE MANTENIMIENTO DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS (SOSTENIBILIDAD).....	72
11. REFUERZO MUTUO (COHERENCIA).....	72
12. VALOR AÑADIDO COMUNITARIO .....	73

**4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....73**

**ANEXOS**

Anexo 1 Términos de referencia.....	52
Anexo 2 CV's de los Expertos .....	77
Anexo 3 Reporte Orientativo.....	10
Anexo 4 Marco Lógico del Proyecto .....	2
Anexo 5 Mapa de Panamá.....	8
Anexo 6 Agenda de visitas y entrevistas .....	9
Anexo 7 Guía de entrevistas.....	16
Anexo 8 Lista Asistentes Briefing junio 15.....	17
Anexo 9 Lista Asistentes Debriefing julio 4.....	19
Anexo 10 Reuniones faltantes .....	23
Anexo 11 Documentación consultada .....	24
Anexo 12 Cumplimiento de Indicadores .....	34
Anexo 13 Imperfectos de construcción del Centro de Cumplimiento Pacora según IEI .....	41
Anexo 14 Personal OSEGI – SECOPA .....	42
Anexo 15 Documentos administrativos para pago de Consultores SECOPA-OSEGI .....	46
Anexo 16 Recomendaciones Estudios interdisciplinarios .....	47
Anexo 17 Recomendaciones Modelo de prevención terciaria.....	50
Anexo 18 Instituciones adscritas al SIEC .....	53

## LISTA DE ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFP	Academia de Formación Penitenciaria (MINGOB)
AIG	Autoridad de Innovación Gubernamental
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
APROSI	Ampliación del Programa de Seguridad Integral
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAE	Centro de Análisis Estratégico (MINSEG)
CECAESPOL	Centro de Capacitación y Especialización Policial (PN)
CESC	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (Universidad de Chile)
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (OEA)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CINAMU	Centros del INAMU
CITCO	(Ministerio del Interior de España)
CNS	Consejo Nacional de Seguridad
CODIPRO	Comité de Dirección del Programa
CONAPRED	Comisión Nacional para la Prevención de Drogas
DGSP	Dirección General del Sistema Penitenciario (MINGOB)
DIJ	Dirección de Investigación Judicial (PN)
DIPRENA	Dirección del Presupuesto Nacional (MEF)
DNIP	Dirección Nacional de Inteligencia Policial (PN)
DUE	Delegación de la Unión Europea
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
ENSC	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (2017-2030)
ENVI (P)	Encuesta Nacional de Victimización (y Percepción de la Seguridad Ciudadana)
EPSC	Estrategia País de Seguridad Ciudadana (2013-2015)
ESCA	Estrategia de Seguridad de Centroamérica
IEI	Instituto de Estudios Interdisciplinarios (MINGOB)
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente
IMELCF	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MINSA	Ministerio de Salud
MINSEG	Ministerio de Seguridad Pública
ODS	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODSS	Oficina de Desarrollo Social Seguro (MIDES)
OEA	Organización de Estados Americanos
OISPA	Oficina de Implementación del Sistema Penal Acustario (Ministerio Público)
OSEGI	Oficina de Seguridad Integral (MINSEG)
PN	Policía Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROSI	Programa de Seguridad Integral
RIP	Redes Interinstitucionales de Prevención.
ROPAN	Oficina Regional en Panamá (UNODC)
SECOPA	Security Cooperation in Panama
SENAFRONT	Servicio Nacional de Fronteras
SENAN	Servicio Nacional Aeronaval
SENNIAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIEC	Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (MINSEG)
SIG	Sistema de Información Geográfica

SIP	Sistema de Información Penitenciaria
SPA	Sistema Penal Acusatorio
SPI	Servicio de Protección Institucional
UAF	Unidad de Análisis Financiero (Presidencia)
UDELAS	Universidad Especializada de las Américas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UP	Universidad de Panamá

## RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto Cooperación en Seguridad con Panamá (SECOPA), tiene como objetivo “Contribuir a mejorar la situación de seguridad ciudadana en Panamá”, y para ello ha contado con un financiamiento de 28 millones de euros, donados por la Unión Europea. Ha sido ejecutado desde diciembre del 2013 a través de dos componentes: uno a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otro a cargo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Ambos componentes tuvieron resultados variados en cuanto a sus objetivos, productos, así como al ciclo de vida de su implementación, y fueron ejecutados a través de modalidades de gestión diferentes.

El antecedente inmediato del proyecto SECOPA fue el proyecto PROSI, un préstamo del BID a Panamá para la mejora de la Seguridad Ciudadana en el país. En una medida importante, el componente SECOPA-BID es la continuación de PROSI, incluyendo parte de su equipo técnico. SECOPA. En la misma lógica, el componente SECOPA-UNODC continúa proyectos que esta entidad llevaba implementando para USA (INL).

Los 9 Resultados Esperados del proyecto SECOPA apuntan al siguiente objetivo específico: “Apoyar el fortalecimiento institucional del sector seguridad en Panamá (prevención, control, sanción y rehabilitación/reinserción) así como la implementación de actividades específicas de prevención en el marco de la Estrategia País de Seguridad Ciudadana (EPSC) y su continua mejora cualitativa”. El Resultado 1, consistente en: “Incremento de la capacidad de las instituciones nacionales de cumplir sus objetivos estratégicos en relación a las necesidades de atención, prevención, control, rehabilitación y reinserción en seguridad ciudadana” estuvo a cargo del componente BID y tuvo un desempeño y alcance de logros heterogéneo, con una limitada coordinación con el componente de UNODC.

El Resultado 2 consistente en: “Aumenta la percepción por parte de los usuarios claves de la calidad de los análisis e información suministrados por el SIEC y el uso de los mismos para el diseño de políticas públicas y programas” estuvo también a cargo del componente BID. Este resultado es uno de los más completos en términos de cobertura de actores institucionales y buen desempeño frente a la complejidad de los procesos, aunque la medición de su consecución está basada en la percepción de todos los usuarios procedentes de las instituciones. No obstante, y en comparación al estado inicial del país, los buenos resultados de este componente son notables, y aún en proceso de consolidación y alcance real de su utilidad para las políticas de seguridad en el país.

El Resultado 3 consiste en: “Se incrementa la calidad de los análisis y de las estadísticas gracias a la creación de un Centro de Excelencia”, y estuvo a cargo del componente UNODC. De la misma forma como en el caso del resultado anterior, este resultado tuvo un importante nivel de logro según la evaluación final realizada para este componente. Los efectos del proyecto SECOPA en la modernización de los procesos y la mejora de la calidad del sistema de información y estadísticas criminales en el país ha sido notable. Aún queda pendiente valorar cómo estos beneficios se incorporan en políticas de Estado que garanticen con eficacia el ejercicio del derecho a la seguridad y la justicia por parte de los ciudadanos.

Con relación al Resultado 4, este consistió en: “Establecimiento de una plataforma tecnológica para el intercambio de información e inteligencia” (co-liderada por el Consejo de Seguridad Nacional y el Ministerio de Seguridad Pública). Este resultado también se encontró liderado por el componente UNODC, y hasta el momento de la evaluación final de este componente, este resultado se encontraba prácticamente instalado e implementado, pero aún no en funcionamiento pleno. Estaban pendientes capacitaciones clave para su uso, pero especialmente no se pudo conocer sus reales bondades en la práctica. Se prevé que tendrá un importante impacto en el país, aunque sin las previsiones éticas necesarias, sus bondades podrían resultar en consecuencias controversiales.

El Resultado 5 consistente en: “Se mantiene o aumenta la efectividad e impacto de los resultados previstos en la ejecución de los programas de prevención y asistencia ejecutados en el proyecto”, estuvo a cargo del componente BID, y se concentró fundamentalmente en el INAMU, el MEDUCA y algunos Municipios especialmente seleccionados por el proyecto por los niveles de delincuencia que presentan. Los resultados y avances son bastante heterogéneos. Así, se pudo apreciar que aunque el trabajo del INAMU ha sido destacado en cuanto a la ampliación de la cobertura de los centros de

atención a mujeres víctima de violencia, y la mejora de sus procedimientos de atención, a nivel de los municipios no se ha logrado despegar con cambios y mejoras importante de forma suficiente. El trabajo del MEDUCA ha sido consistente y positivo en todo este tiempo gracias al apoyo del Proyecto, cubriendo una buena proporción de la población escolar en los cuatro Municipios priorizados.

Con relación al Resultado 6, consistente en: “Aumenta la calidad del servicio de Policía Nacional en el área de intervención (Samaria) y se dota a la Policía de instrumentos para evaluar su modelo de Policía Comunitaria”, es todavía prematura afirmar algún nivel de logro para este resultado. Lo que ha podido apreciarse es básicamente la instalación de las bases necesarias en términos de dotación, pero no ha sido posible valorar aún la utilización de esta dotación, y especialmente los resultados del trabajo de la policía comunitaria a partir del nuevo modelo de formación y aplicación de su servicio en las áreas de intervención. La coherencia de varios de los resultados, giran en torno a la correcta aplicación del trabajo de una policía de proximidad. El enfoque con el cual se concluya este modelo de policía comunitaria será clave para su éxito.

El Resultado 7 consistente en: “Reforzamiento del Ministerio Público de Panamá en el cumplimiento de sus tareas y funciones constitucionales a través de la eficaz persecución de la delincuencia, la asistencia a víctimas y protección de intervinientes en el proceso penal y sus soluciones alternativas, bajo el principio de legalidad, dependencia jerárquica, unidad de actuación y transparencia”, a cargo del componente UNODC es uno de los mejor aplicados, y con grandes posibilidades de efectividad en términos de ofrecer beneficios de acceso a la justicia a la población. El nivel de inversión se justifica bastante bien dado el buen manejo que este resultado ha tenido, especialmente en los grupos vulnerables como adolescentes infractores, mujeres y comunidades indígenas.

El Resultado 8 estuvo a cargo del componente BID y consistió en: “Aumento del porcentaje de los jóvenes privados de libertad y en custodia que se benefician del modelo de rehabilitación apoyado por las autoridades nacionales”, cuyo nivel de inversión es aproximadamente la mitad de financiamiento global del proyecto SECOPA. La perspectiva de intervención es integral, pero hay retrasos en algunas de las actividades.

Finalmente, el Resultado 9 estuvo tanto a cargo de UNODC como del BID, y consistió en: “Mejoramiento cualitativo de la oferta de formación de la Academia Penitenciaria, así como fortalecimiento y modernización de la Dirección General del sistema penitenciario (DGSP) del MINGOB a efectos del cumplimiento de sus objetivos institucionales y para mejorar la reinserción social dirigida a las personas adultas privadas de libertad”. Este resultado ha tenido un buen desempeño en términos de su pertinencia y la calidad de su ejecución. El nivel de satisfacción de las autoridades nacionales es alto con relación a los logros de este resultado, y con relación a la potencial sostenibilidad de sus efectos beneficiosos en la población final. Aunque el nivel de inversión financiera no fue uno de los más altos, en comparación con otros resultados, este resultado destacó especialmente por su pertinencia, eficiencia y previsibilidad de impacto.

El proyecto SECOPA es innovador por el alcance integral de sus acciones, que van desde la prevención social de la violencia (inclusive la primaria) hasta la prevención terciaria (rehabilitación de convictos), un laboratorio de intervenciones que conducen a atacar el crimen desde diferentes dimensiones, actores y estrategias. Por otra parte, el mismo volumen de sus actividades comprometen el impacto potencial del Proyecto, ya que sus contribuciones no interactúan desde una perspectiva sistémica. Por ejemplo, casi todos los Resultados tienen actividades relacionadas con la prevención de la delincuencia juvenil, pero su abordaje está compartamentalizado. Los componentes, BID y UNODC, han tenido una coordinación muy reducida, en términos de colaboración administrativa, logística, y técnica – temática.

La Misión de Evaluación concluye con un conjunto de Recomendaciones a distintos niveles, dirigidas al Proyecto SECOPA-BID, a la Unión Europea, y a las instituciones nacionales que participan en el Proyecto.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 CONTEXTO DE LA SEGURIDAD EN PANAMÁ

Panamá, por razones de su historia, su ubicación geográfica y su conformación social, participa de múltiples fenómenos de orden local y global que afectan la seguridad de sus habitantes. Felizmente, el país está en paz, y los niveles de violencia no llegan a los de algunos vecinos de la región. Pero Panamá se ve afectado, entre otros, por tráfico de droga, tanto internacional como interno, por corrupción administrativa en el Estado y el sector privado, por violencia social y familiar, y por violencia juvenil en determinadas zonas urbanas. En todos estos casos, la presencia del Estado es aún débil, tanto en control como en prevención. (*Ver más adelante: Pertinencia.*)

### 1.2 DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO

El Proyecto SECOPA ("Security Cooperation in Panama", DCI-ALA/2013/023-872) financiado por la Unión Europea se encamina a fortalecer al Estado panameño en muchas de las áreas mencionadas arriba. El **Objetivo General** del Proyecto se enuncia así: "Mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana en Panamá". El **Objetivo Específico** es: "Apoyar la mejora del marco institucional panameño responsable de la seguridad (prevención, control, sanción, rehabilitación / reinserción, seguimiento cualitativo), así como la realización de actividades específicas de prevención en el marco de la EPSC"

El presupuesto del Proyecto es de € 28.000.000, aportados en 100 % por la Unión Europea. (Sobre la valoración de la inversión panameña en el proyecto, véase más adelante). El Convenio de Financiación se firmó en diciembre de 2013. Contrapartes son numerosas instituciones del Estado: MINSEG (OSEGI, PN, SIEC, CAE), MINGOB (IEI, DGSP, AFP), MEDUCA, MINSA, MIDES, INAMU, Procuraduría, IMELCF, Contraloría, INEC, Universidades públicas, y otras. El alcance del Proyecto es nacional, con énfasis en cuatro municipios de alta criminalidad: Panamá, San Miguelito, Colón, David.

Para implementar este proyecto, la UE ha firmado **dos Acuerdos de Contribución**, con UNODC (LA/2013/335-567) y con el BID (LA/2013/335-700). La implementación de la mayor parte del Proyecto (€ 21.700.000 o 78 %) fue delegada por la UE al BID (Banco Interamericano de Desarrollo), el restante (€ 5.900.000 o 21%) a la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra el Crimen y las Drogas). El componente UNODC terminó sus actividades el 31 de julio de 2017; el componente BID finaliza en diciembre de 2018.

Los objetivos del Proyecto se esperan lograr a través de nueve **Resultados**:

- R.1: Incremento de la capacidad de las instituciones nacionales de cumplir sus objetivos estratégicos en relación a las necesidades de atención, prevención, control, rehabilitación y reinserción en seguridad ciudadana. Componente **BID**.
- R.2: Aumenta la percepción por parte de los usuarios claves de la calidad de los análisis e información suministrados por el **SIEC** y el uso de los mismos para el diseño de políticas públicas y programas. Componente **BID**.
- R.3: se incrementa la calidad de los análisis y de las estadísticas gracias a la creación de un **Centro de Excelencia**. Componente de la **UNODC**.
- R.4: Establecimiento de una **plataforma tecnológica** para el intercambio de información e inteligencia, co-liderada por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad Pública y el Ministerio de Seguridad Pública. Componente de la **UNODC**.
- R.5: Se mantiene o aumenta la efectividad e impacto de los resultados previstos en la ejecución de los programas de prevención y asistencia ejecutados en el proyecto. Este Resultado incluye diferentes programas realizados por entidades nacionales: **INAMU, MEDUCA, MIDES**, y estudios dirigidos al nivel local. Componente **BID**.
- R.6: La Policía Nacional posee y utiliza instrumentos innovadores para evaluar su **modelo de policía comunitaria**, cuya implementación se mejora en una área de intervención (**Samaria**). Componente **BID**.
- R.7: Reforzamiento del **Ministerio Público** de Panamá en el cumplimiento de sus tareas y funciones constitucionales a través de la eficaz persecución de la delincuencia, la asistencia a las víctimas y protección de intervinientes en el proceso penal y sus soluciones alternativas, bajo el principio de legalidad, dependencia jerárquica, unidad de actuación y transparencia. Componente de la **UNODC**.

- R.8: Aumento del porcentaje de los **jóvenes privados de libertad** y en custodia que se benefician del modelo de rehabilitación apoyado por las autoridades nacionales. Componente **BID**.
- R.9: Mejoramiento cualitativo de la oferta de formación de la **Academia Penitenciaria** así como fortalecimiento y modernización de la Dirección General del Sistema Penitenciario (**DGSP**) del MINGOB a efectos del cumplimiento de sus objetivos institucionales y para mejorar la reinserción social dirigida a las personas adultas privadas de libertad. Componente **UNODC / BID**.

### **Cronología global del Proyecto**

- 23 Dic. 2013: Firma del Convenio de Financiación entre la UE y Panamá
- 1-7-2014: Inicio Gobierno Varela.
- Abril 2015: Coordinador Técnico permanente SECOPA-BID
- 23 dic. 2016: Plazo para contrataciones (N + 3)
- 31 jul. 2017: Final período operativo SECOPA-UNODC
- 23 dic. 2018: Final período operativo SECOPA-BID
- 23 dic. 2019: Final etapa de Cierre administrativo SECOPA-BID

### **1.3 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA**

La Evaluación Intermedia tiene por objetivos "ofrecer a los servicios de cooperación externa de la Unión Europea, a los socios de implementación y al público en general:

- Valoración global independiente del desempeño de la intervención;
- Analizar la adecuación de la formulación original del proyecto en contraste con los cambios de las condiciones;
- Obtener lecciones aprendidas y recomendaciones con vistas a mejorar la acción actual y futura."

La evaluación se guía por los 5 criterios DAC de evaluación (pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad) además de los criterios propios de la UE (Valor agregado comunitario y coherencia con la política de cooperación al desarrollo de la UE y sus países miembros).

Para el Componente SECOPA-UNODC, esta Evaluación es final, sus actividades ya han cerrado (aunque se recomienda un monitoreo de impacto, o una evaluación ex-post). En cuanto al Componente BID, está programado para terminar en diciembre 2018 y ésta es su Evaluación Intermedia. El equipo propone realizar la Evaluación Final SECOPA-BID a inicios de 2019. En ese momento, también se hará un pequeño seguimiento a las contrapartes favorecidas a través de ONUDC, para establecer mejor el impacto conjunto del Proyecto y observar las sinergias generadas.

De acuerdo al momento actual del ciclo del proyecto, la Evaluación Intermedia presta especial atención al diseño del Proyecto, a sus avances, logros y eficiencia, su sistema de seguimiento, y sus perspectivas de sostenibilidad. El principal objetivo será generar aprendizajes y retroalimentar al equipo de gestión, para alcanzar el mayor impacto en el tiempo restante de ejecución:

- análisis contextual, políticas nacionales, cambios externos y su influencia sobre el proyecto;
- calidad de la formulación del proyecto y su lógica interna, incluyendo las sinergias,
- procesos de gestión de los recursos técnicos, humanos y materiales del proyecto,
- los factores de sostenibilidad y recomendaciones para la misma.

La evaluación cubre el período desde la firma del Convenio hasta el 6 de junio de 2017, fecha de inicio de la Misión de Evaluación. La Misión de Evaluación presentó sus impresiones y recomendaciones iniciales en la amplia reunión de cierre el 4 de julio. Un texto con Recomendaciones provisionales también fue enviado el 20 de julio, sobre el cual recibimos una retroalimentación del Proyecto que enriqueció nuestro análisis y nos permitió correcciones pertinentes.

**Enfoque.** La Misión ha buscado en todo momento mantener una visión coherente y de conjunto del Proyecto, aunque la amplia gama de componentes no lo permite fácilmente. Dado el carácter eminentemente institucional del Proyecto, y el momento inicial de muchas de las actividades, la Evaluación ha hablado con pocos beneficiarios finales y relativamente pocos funcionarios que

implementan servicios directamente, y no se pudieron aplicar metodologías participativas. Esperamos tener esta oportunidad en la Evaluación Final.

Los principales **instrumentos de investigación** para observar y recopilar información, han sido:

- Estudio documental, entregado inicialmente por la UE (6 de junio) y luego por SECOPA-BID, SECOPA-UNODC y numerosas instituciones;
- Entrevistas semi-estructuradas;
- Participación en eventos y actividades, incluyendo presentaciones, inauguraciones, capacitaciones, etc.
- Observación directa en actividades y construcciones del Proyecto;
- Discusión permanente entre los Expertos para cotejar información y triangular las observaciones.

El ordenamiento, análisis y síntesis de la información se ha hecho de acuerdo a las variables DAC y UE de evaluación, los nueve Resultados del Proyecto, y los formatos y requisitos de la UE. (**Ver Anexos: Agenda de visitas y entrevistas; Guía de entrevistas; Documentación consultada**)

El trabajo en campo en Panamá se realizó del 15 de junio al 1 de julio 2017. En general, encontramos buena disposición en todas las instituciones y entidades visitadas, recibiendo el apoyo necesario y la información disponible. Algunas limitantes fueron:

- La gran amplitud y dispersión del Proyecto;
- Grandes diferencias en la escala, ámbito y ritmo de ejecución en los distintos componentes.
- Indicadores inadecuados en tiempos y atribución;
- Algunos componentes son difíciles de valorar, por su carácter reservado.

Una limitante mayor fue el tiempo asignado a la misión, demasiado corto de hecho para realizar las visitas y observaciones que amerita el Proyecto. En anexo incluimos un listado de visitas adicionales, que a nuestro juicio hubieran sido mínimamente necesarias para lograr una visión evaluativa del Proyecto. En general, no fue posible mantener un intercambio participativo con beneficiarios finales, comunidades y jóvenes en riesgo, o privados de libertad. (**Ver Anexo: Reuniones faltantes**).

Agradecemos a todas las personas e instituciones que nos abrieron sus puertas, su tiempo y su confianza durante nuestra misión de terreno en Panamá.

## 2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA

### 2.1 PERTINENCIA

#### 2.1.1 Contexto de la Seguridad en el país

La problemática de seguridad en Panamá tiene orígenes en el particular contexto nacional del país. Como su mapa lo muestra, éste encierra fuertes fragmentaciones internas, tanto geográficas como humanas. Su posición interoceánica y ecuatorial (el "Hub") lo ha condenado a ser territorio disputado a medida que la globalización avanza en el mundo. Esto ha hecho que su historia haya sido accidentada, y marcada por traumas sin resolver: 1856, 1903, 1964, 1989, 2000... Panamá tiene una identidad nacional todavía problemática, una economía organizada hacia el exterior, y al interior grandes desigualdades y exclusiones sociales, económicas, raciales y territoriales; la confianza de la población en las instituciones y partidos políticos no es muy alta.

Históricamente, el aumento de la inseguridad y el surgimiento de las pandillas se remonta a la invasión de 1989 y la subsiguiente reorganización del papel del Estado. Las Fuerzas Armadas fueron disueltas, el control del Estado sobre el territorio se redujo. Actualmente, los barrios pobres, los puertos, los asentamientos negros e indígenas urbanos, son considerados las zonas de alta inseguridad (Colón, San Miguelito, Chorrillos...). Al mismo tiempo, la delincuencia más notoria en el país es la corrupción a altos niveles, incluyendo las empresas, bancos y políticos más conocidos del país. Y ésta, que cuesta grandes recursos que podrían invertirse en desarrollo social, se concentra más bien en los sectores financieros (como Punta Pacífica y Marbella). Estas condiciones geo-económicas y socio-culturales contienen causas estructurales de los fenómenos, tanto de narcotráfico internacional como de violencia social local. Es esta la estructura de exclusión y temor que una estrategia de Prevención exitosa deberá permitir superar.

#### 2.1.2 Las políticas del Gobierno Nacional

El Proyecto SECOPA se fundamentó en la política nacional sobre seguridad preventiva de Panamá, la **Estrategia País de Seguridad Ciudadana EPSC 2012-2015**, cuyos cinco ejes fueron:

- 1 - Fortalecimiento Institucional
- 2 - Información
- 3 - Prevención
- 4 - Control y sanción del delito
- 5 - Rehabilitación y reinserción

Originalmente, el Proyecto apoyaría la EPSC, consolidando la transformación institucional del MINSEG y de la OSEGI, y mejorando el sistema de seguimiento y evaluación de la Estrategia. En cambio, cuando el Gobierno actual decidió abandonar la EPSC y construir una estrategia nacional con enfoque más amplio, el Proyecto se orientó a apoyar el proceso de consulta, formulación y divulgación una nueva Política nacional de prevención: la **Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana ENSC**, sucesora de la EPSC para 2017-2030. Esta se ha basado en un ciclo de consultas ciudadanas y sectoriales. El mismo Proyecto SECOPA está activamente apoyando la elaboración de la nueva Estrategia, articulado con el PNUD. La Estrategia todavía no está formalmente formulada, debatida o aprobada, lo cual se espera para los próximos meses de 2017.

La diferencia básica entre EPSC y ENSC es que la primera se hizo desde una concepción administrativa. No se difundió, los ciudadanos no se empoderaron. La ENSC se basa en la apropiación y participación por parte de los ciudadanos. Hará propuestas territoriales, por ejemplo, en las comarcas indígenas. Mientras la EPSC estaba ligada al SICA, al ESCA, la nueva ENSC tiene una estructura diferente. También comprende cinco Ejes, que en este caso corresponden a los ODS de las NNUU, específicamente el ODS-16:

- 1) el individuo, las personas, el ser humano.
- 2) eficacia de las instituciones
- 3) respuestas locales y comunitarias, participación
- 4) cultura de paz, participación
- 5) alianzas: públicas, civiles, privadas, población, etc.

Existe así una discontinuidad en la política nacional. En el momento actual no hay una política vigente de seguridad ciudadana o prevención integral. Esta puede adoptarse formalmente a partir de

2018, pero será el Gobierno que suceda al actual en 2019, el determinante para el status, la implementación y el impacto ulterior de la Estrategia.

### **2.1.3 Las políticas de cooperación de la UE**

En la Estrategia País de la UE para Panamá de 2007 a 2013, durante la cual se concibió SECOPA, la Seguridad no estaba incluida entre los sectores focales, que eran la Cohesión Social y la integración regional. (**Panama Country Strategy Paper 2007 - 2013**) Por su parte, la Estrategia Regional para América Central del mismo período, menciona los temas de gobernanza y seguridad regional como tercera prioridad, después del desarrollo institucional y económico de la integración centroamericana. (CE. **Central America Regional Strategy Paper 2007-2013**)

En cambio, la Estrategia Regional para América Latina 2014 - 2020 sitúa el vínculo entre desarrollo y seguridad como la primera de sus áreas prioritarias; las otras la son buena gobernanza, el crecimiento integrador y sostenible, y la sostenibilidad ambiental / cambio climático. (EAAS / CE-DEVCO-EuropeAid. Instrumento de Cooperación al Desarrollo 2014-2020. **Programa indicativo plurianual regional para América Latina**) En general podemos ver la creciente importancia de los temas de seguridad, lucha contra la delincuencia organizada, seguridad ciudadana y prevención, dentro de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea.

### **2.1.4 El diseño original del proyecto**

La formulación del Proyecto SECOPA en la segunda mitad de 2013 ocurrió bajo fuerte presión de tiempo. Inicialmente, el propósito de la CE era ofrecer un programa de Apoyo Presupuestario en Seguridad a Panamá. Una consultoría estableció que no se reunían las condiciones para ello, particularmente en lo referido al gasto público sectorial de las diversas instituciones. (Este problema se repetiría luego en SECOPA.) Sin embargo, el ciclo presupuestal de la CE para los fondos cerraba en 2013, así que se decidió por un apoyo de Cooperación Delegada a través del BID y de la OUNDC, y un reducido equipo elaboró los documentos de formulación en un plazo de pocas semanas en septiembre 2013, sin poder planificar bien la lógica de la intervención, ni un ciclo completo de consultas con los actores, muchos de ellos con necesidades o intereses divergentes. El CdF UE-Panamá se firmó prácticamente en el último día posible, el 23 de diciembre de 2013.

SECOPA fue formulado bajo una fuerte "presión de gasto" y con objetivos no claramente definidos, al querer abarcar demasiados aspectos en un mismo proyecto. Los Objetivos, General y Específico, están definidos en términos muy generales, y los nueve Resultados abarcan numerosos componentes y contrapartes aisladas entre sí. Algunos de los Resultados Esperados se formulan de carácter muy general y difícil de evaluar, si no se circunscriben más claramente (Resultados 1, 5, 7, 8)

SECOPA abarca un gran número de áreas y temáticas dentro del amplio espectro de la Seguridad Ciudadana y la prevención del delito. Así, el Proyecto tiene un diseño disperso, con una excesiva heterogeneidad en actividades e inversiones. Esto ha hecho que falte cohesión y una visión de conjunto. SECOPA todavía no se ha mostrado como un Proyecto con una visión integral, aunque el apoyo a la ENSC debería consistir precisamente en eso, sino a un conjunto de apoyos distribuidos a lo largo de la cadena institucional, subproyectos conducidos separadamente y sin un horizonte común.

Por otra parte, el proyecto está concentrado unilateralmente en el Estado central, pudiéndose haber contemplado componentes más directos de trabajo con las autoridades locales y la sociedad civil. Hay una priorización de cuatro municipios, pero las acciones son impulsadas desde el Estado sin mucha participación local. No está muy claro por qué se focalizaron estos 4 Municipios; son los de mayor inseguridad en el país, pero este criterio no es unívoco. También es muy limitada en el Proyecto la perspectiva intercultural y de los grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, LGTBI, migrantes), al igual que la problemática ambiental y climática brilla por su ausencia.

### **2.1.5 Adecuaciones al proyecto**

El Convenio de la UE con UNODC fue modificado dos veces por sendos Addenda; en mayo 2016, se acordó con UNODC una modificación en el presupuesto, pero no cambió el total ni el Marco Lógico. El Convenio con el BID ha tenido un solo Addendum en noviembre 2016, que introduce un Marco Lógico modificado.

### **2.1.6 Los indicadores del Marco Lógico**

Pese a varias reformas, los indicadores del ML todavía no están completamente adecuados para dar cuenta cabal de los logros y efectos del Proyecto, por varias razones:

- Muchos indicadores se refieren a mediciones a finales de 2018. Como el Proyecto termina en ese momento, la medición ya no podrá generar ajustes o correcciones. Para el seguimiento del Proyecto, hay que tener indicadores intermedios realistas.
- Muchos indicadores dependen de censos de opinión y encuestas poco contundentes, que adolecen de debilidades de selección, subjetividad, atribución, y no aseguran una relación de causalidad con las actividades del Proyecto.
- Indicadores que requieren estudios, contratos o inversiones especiales para su medición, no son sostenibles en el tiempo ni refuerzan los sistemas institucionales de monitoreo y evaluación.
- Algunos indicadores salen del marco de lo que se debe esperar de un Proyecto, como la disminución de la tasa nacional de homicidios, o el incremento en el gasto público en Prevención, donde la atribución de causalidad al Proyecto se diluye entre muchos otros factores.

La actual Matriz de Marco Lógico está vigente desde el Addendum de nov. 2016 (**ver Anexo: Matriz de Marco Lógico**). Los indicadores de SECOPA han sido reformadas varias veces, por varias misiones, entre ellas la de Monitoreo ROM. Sin embargo, aún adolecen de los mismos problemas de base, y hay un riesgo que en 2018 la información nunca llegue a existir. Sobre los estudios finales, que deberían comprobar algunos de estos indicadores, nos referimos más adelante (**Ver abajo**).

Actualmente la sección de Seguimiento del Proyecto está revisando varios de los indicadores. También la Misión de Evaluación hace algunas recomendaciones al respecto. (**Ver abajo: Eficacia; Anexo: Tabla de cumplimiento de indicadores**)

## **2.2 EFICACIA**

### **2.2.1 Resultado 1 – MISEG e.a.**

**Resultado 1: Incremento de la capacidad de las instituciones nacionales de cumplir sus objetivos estratégicos en relación a las necesidades de atención, prevención, control, rehabilitación y reinserción en seguridad ciudadana (Componente BID).**

En este componente se han producido grandes avances, en plena ejecución y que aun necesitan consolidarse, comprendiendo estudios de desarrollo organizacional, formación especializada para funcionarios, generación de políticas y estrategias, infraestructura y equipamiento.

#### **Fortalecimiento de los Servicios Administrativos de OSEGI - MINSEG**

La Oficina de Seguridad Integral OSEGI es una entidad relativamente joven y con una gran responsabilidad. En base a una evaluación del BID en 2015 sobre las capacidades administrativas de OSEGI, el Proyecto ofreció capacitación a todo su personal en Gestión por Resultados, y un Diplomado en Gestión de Proyectos (con Florida State University). También realiza un estudio organizacional que incluyó la preparación de manuales de procedimientos y de funciones para la Oficina, que no los tenía (consultoría McLatan, Argentina, € 166.000). Actualmente se está implementando ya el Manual; en junio 2017 la compañía vino para evaluar su uso y hacer recomendaciones complementarias.

#### **MINSEG - Unidad de Alto Nivel**

La OSEGI es en principio una oficina transitoria en la estructura del Estado, y sería deseable tener un nivel dentro de MINSEG que coordine de manera permanente las políticas y programas de Prevención en el país. El Proyecto facilitó un estudio organizacional de lo que podría constituir tal Unidad de Alto Nivel (UAN) (Juan Belikow). Esta incluye una propuesta de definición de Visión y Misión, objetivos y estructura, con preferencia a fundar un Viceministerio de Prevención. Tal Viceministerio solo se puede crear por una Ley, aprobada en la Asamblea Nacional, y podría no ser viable en un período pre-electoral. Otras opciones son crear una Dirección Nacional de Prevención, que puede hacerse mediante un Decreto, o fortalecer la actual OSEGI y adecuar sus funciones, para darle sostenibilidad institucional a la ENSC, la Mesa de Cooperantes y la gestión territorial. Esta es

una decisión política del Gobierno que aún está pendiente; en todo caso, la inversión del Proyecto ha aportado a clarificar las alternativas y la necesidad de tal Unidad.

**(Fuente: TdR y Productos Belikow; Entrevistas MINSEG, SECOPA-BID)**

### **Readecuación edificio MINSEG**

SECOPA invierte en acondicionar y modernizar un edificio del MINSEG, adjunto a la sede del Ministerio en la Av. Amador, Panamá, una anterior base militar USA. Un antiguo dormitorio de **marines** de los años 1940 (contexto de la II Guerra Mundial). Está siendo reacondicionado completamente y destinado a las oficinas de OSEGI o la Unidad permanente de alto nivel que en el futuro coordine la política de Prevención y Seguridad Ciudadana en el país.

La obra (por \$ 489.000) inició en 2016. Un imprevisto fueron las gruesas paredes de concreto armado de la construcción, difíciles de demoler, que ocasionaron plazos y costos adicionales a los ingenieros. En junio 2017, los trabajos estructurales están completados, así como los principales sistemas, y se comienza la fase de revestimientos y finalizaciones. Se espera la obra esté lista y sea entregada en septiembre 2017.

El proyecto también incluye el contrato de Inspección de Obra y el **equipamiento** de las nuevas oficinas. Se han adquirido 4 **vehículos** los cuales ya están en uso en la actual sede de OSEGI, un piso comercial alquilado sobre la Avenida Balboa, en Bella Vista.

### **Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana**

Como se vio arriba (**Relevancia**) la "Estrategia Nacional" ENSC ha de ser la sucesora de la anterior "Estrategia País" como la guía de la política pública de prevención y seguridad ciudadana hasta 2030, encabezada por el MINSEG. El Proyecto ha apoyado el proceso de elaboración de esta política, para la cual el Ministerio, con fondos propios, tiene firmado un Convenio con PNUD (el programa "Prevención de las Violencias").

El proceso de formulación ha sido más amplio que para la "Estrategia País", incluyendo una consulta popular participativa. Este enfoque se definió en 2015 coordinando con las instituciones el diseño de la nueva estrategia. También en 2015 se realizó, con apoyo del Proyecto, el "Primer Encuentro de Seguridad Ciudadana - Experiencias, Aciertos y Desacierto de Estrategias de Seguridad Ciudadana, en Latinoamérica y Europa", junto con el Programa **EUROsociAL**.

De sept. 2016 a marzo 2017 se celebró un extenso ciclo de consultas ciudadanas, a nivel nacional y territorial, y con grupos y estamentos específicos, recogiendo opiniones y sugerencias. Se realizaron más de 40 talleres participativos según una metodología del PNUD, sobre la situación local, amenazas, temores, seguridad, etc. En abril se realizó una reunión Intersectorial de validación, un encuentro intensivo con 75 instituciones del Estado relevantes para el tema.

Al momento de la Misión (junio 2017) se está en la fase de elaboración o formulación del documento formal de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. Aquí se integran los resultados de las consultas, las reuniones y los aportes de cada institución. El Proyecto SECOPA reúne estas matrices institucionales y las comparte con el PNUD, donde un equipo revisa e integra los textos en uno solo. El PNUD ha desarrollado la metodología del proceso de elaboración, desde la consulta hasta el final, mediante un convenio de asistencia técnica con el MINSEG (experto principal: Javier Blanco). Todo el proceso es coordinado por el Viceministro de Seguridad. El Proyecto también va a preparar una propuesta para que la futura UAN lleve a cabo el Seguimiento y Evaluación de la ENSC.

Se esperaba la presentación formal del documento de la Estrategia para agosto 2017, y luego su proceso político, hasta su aprobación formal en la Asamblea. Para apoyar la entrada en vigencia de la ENSC, el Proyecto SECOPA-OSEGI tiene prevista una amplia campaña de difusión y comunicación, la cual fue contratada con Simbiosis/DevPoles por € 459.000. Inicialmente este plan tenía por objeto animar el proceso mismo de la consulta ciudadana desde 2016, pero siendo dos contratos separados, no fueron refrendados al mismo tiempo; la Contraloría demoró el de Difusión hasta hace poco.

Sin embargo, en los meses siguientes a la Evaluación, el Gobierno decidió no remitir el documento de la ENSC 2017-2030 a la Asamblea Nacional para su discusión, ni definirá por ahora la

responsabilidad institucional de la Estrategia. El documento borrador cuenta con el visto bueno del MINSEG e inició su validación, luego de lo cual se piensa solicitar el apoyo del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (instancia de consulta creada por Ley en 2008) para convertirla en política pública. Esto implica un cambio con respecto a las expectativas del Proyecto y probablemente afectará la campaña de difusión prevista.

### **Análisis de gasto público en Prevención**

La política nacional en seguridad preventiva necesita estimativos sobre el presupuesto nacional gastado en prevención, año por año, sumando los gastos de todas las instituciones relevantes. El Proyecto, como aporte para la ENSC y también la Mesa de Donantes (**ver abajo**), facilitó una consultoría en Evaluación del Gasto Público y Mapeo de las Instituciones Vinculadas a la ENSC, con un experto internacional. Esta consultoría se canceló anticipadamente por la imposibilidad de llegar a resultados:

*... la no factibilidad de arribar a los resultados esperados de la consultoría, dada la imposibilidad de acceder a los insumos básicos para su realización, esto es la data, tanto presupuestaria, pero sobre todo de indicadores... En términos generales, los niveles de participación en este proceso fueron relativamente pobres, evidenciándose la ausencia de entidades clave, y posteriormente un alto nivel de rotación o reemplazo de los funcionarios participantes... Las sucesivas etapas consideradas en el plan de trabajo, no fueron realizadas por falta de información base de actores centrales, particularmente Policía Nacional, DIPRENA, Órgano Judicial, Fiscalía, Ministerio de Gobierno y Servicio Penitenciario, entre otras. (fuente: Marcelo Palermo, Informe de cierre, sept. 21 de 2016)*

La metodología presentada por el Consultor fue elaborada en forma paralela con otros estudios similares (por ejemplo, Perú y Uruguay), coordinación facilitada por el BID. La metodología, antes de ponerse en ejecución, fue presentada en un taller a todas las instituciones vinculadas, incluyendo DIPRENA, donde no hubo objeciones. Sin embargo, al parecer las expectativas mutuas no coincidían y el estudio no pudo llevarse a término. Tampoco está claro cómo puede lograrse esta información en el futuro; la información de base está dispersa, y la sistemática del DIPRENA no la permite identificar y consolidar. Por esta razón, precisamente, no se pudo hacer el SECOPA como Ayuda Presupuestaria en 2013. La Evaluación recomienda incluir un ejercicio adaptado en el paquete de estudios finales (**ver abajo, Recomendaciones**).

### **Capacitaciones en Seguridad Ciudadana**

**Policía Nacional:** El Proyecto firmó un Convenio con la PN a través de su Dirección de Docencia y el Centro de Capacitación y Especialización Policial (CECAESPOL), para financiar un programa de **capacitación en Seguridad Ciudadana** para aprox. 4.700 agentes. En una primera fase se formaron 55 capacitadores, personal propio de la Policía, quienes en la fase actual están replicando el Curso en diferentes jurisdicciones de Policía Comunitaria: Curundú y El Chorrillo (Municipio de Panamá), Colón, David y Pedregal (Chiriquí), y Samaria (Municipio de San Miguelito). El curso tiene una intensidad de 40 horas, durante 1 semana y se replica por turnos a grupos de 20 agentes. El ciclo de capacitaciones por grupos culminará en el último trimestre de 2018.

Como equipamiento complementario, se entregó a la PN un bus para desplazar los instructores a los lugares de capacitación, y una Imprenta para producir los materiales de formación, y que también pudo ser útil para otros componentes del Proyecto SECOPA (**€ 211,673**). (**Ver también: Resultado 6**)

**Universidades:** Estas se han dirigido a fortalecer capacidades a alto nivel de diversas instituciones estatales y en diversas áreas mediante procesos educativos y formativos especializados. Ejecutoras son las Universidades Públicas panameñas, UP y UDELAS. A través de **UDELAS**, el Proyecto ofrece dos Diplomados para un total de 160 participantes, en Prevención Social de la Violencia, funcionarios Municipales y ONG (100, en cuatro grupos por cada uno de los Municipios seleccionados) y Seguridad Ciudadana, para funcionarios públicos (60). En junio de 2017, ambos se encontraban en ejecución; la última capacitación de 2017 termina en junio. Como antecedente, UDELAS hizo en 2011 un Diplomado en Prevención Social de la Violencia con EUROsocial, dirigido a todas las Universidades del país para su réplica.

Las capacitaciones previstas con la **Universidad de Panamá** suman un total de 145 participantes, incluyendo cursos en Gestión de Proyectos, Criminología y Métodos alternos en solución de conflictos. Estas aun no han iniciado, al parecer por cambios en la UP: de rector, de enlace, de Facultad... En 2018 se van a realizar otras capacitaciones: en Estadísticas con el SIEC, Criminología, Mediación escolar.

### **Mesa sectorial de cooperantes:**

La Mesa sectorial de cooperantes consiste en mecanismo de coordinación entre países socios e instituciones internacionales de desarrollo, mediante el cual se busca promover una visión común de los donantes de cooperación, una coordinación entre sus programas y proyectos, y una estabilidad en el financiamiento a mediano plazo de la ENSC y las instituciones que llevan a cabo la Prevención y Seguridad Ciudadana.

Son varios los donantes y países amigos interesados en apoyar la seguridad integral en Panamá: fuera de la Unión Europea y USA, se pueden mencionar España, Italia, el Reino Unido, Canadá, España, Colombia, Chile, Japón, China, Brasil, y numerosas agencias internacionales y Bancos de desarrollo. El Proyecto quiere coordinar acciones preparatorias a una Mesa que los reúna, y en 2015 elaboró una Hoja de Ruta, pero hasta ahora poco se ha avanzado. Una razón podría ser que la institucionalidad en Prevención aún no tiene la solidez necesaria para atraer el interés de todos los donantes (por ejemplo, por no haber proyecciones de inversiones públicas, OSEGI ser aún una oficina transitoria, etc.) Por otra parte, los donantes podrían tener enfoques diferentes, aun divergentes sobre temas de Seguridad y Prevención.

### **2.2.2 Resultado 2 - SIEC**

**Resultado 2: *Aumenta la percepción por parte de los usuarios claves de la calidad de los análisis e información suministrados por el SIEC y el uso de los mismos para el diseño de políticas públicas y programas. (Componente BID).***

La contraparte de este componente es el SIEC, en su función de actualizar y analizar la información estadística policial a nivel nacional.

### **Encuesta Nacional de Victimización ENVI (INEC)**

Un instrumento nuevo en el país, para conocer en detalle la experiencia de la ciudadanía a nivel nacional y su sentir frente a la inseguridad y la delincuencia. La encuesta fue un esfuerzo común de varios componentes de SECOPA. La Encuesta fue efectuada por el INEC, como institución estadística del Estado, adscrito a la Contraloría, lo cual significa el valor oficial de los resultados. El Convenio con INEC incluyó, entre otros, 220 tabletas para los encuestadores. El marco muestral y el diseño de la encuesta y los cuestionarios contó con el apoyo técnico del Centro de Excelencia de INEGI, México, y la UNODC. La UNODC dio el curso para los supervisores, y se usó la imprenta de la PN, financiada por SECOPA bajo el Componente de capacitaciones, para producir los manuales. En agosto 2016 se hizo la prueba piloto y la encuesta completa. El monto total invertido en la ENVIP a diciembre 2016 fue de € 774,013.

En diciembre 2016 el Centro de Excelencia de UNODC – INEGI, presentó a la OSEGI los primeros datos. Los resultados de la Encuesta de Victimización fueron presentados públicamente en marzo de 2017 ante una amplia audiencia de medios de comunicación. Se espera también publicar el texto, y un tríptico como material de divulgación. Los resultados (tabulaciones, cuestionario, principales resultados y diseño de la muestra) se hallan accesibles en [www.siec.gob.pa](http://www.siec.gob.pa).

La ENVI se planea realizar cada dos años; la próxima sería en 2019. Ya está en marcha el proceso administrativo para su inclusión en el Presupuesto regular del SIEC. El Plan de divulgación de la Encuesta, incluyendo tríptico, publicación, etc. se está empezando a llevar a cabo, pero no se pudo aplicar en la presentación oficial de marzo 2017, porque se demoró en Contraloría el refrendo de la licitación (consultoría Elisa Mendoza - UP).

Durante la Misión, vimos sin embargo que los resultados la ENVI fueron públicamente desestimados por el Ministro de Seguridad en su rendición anual de cuentas del 30 de junio de 2017, quien argumentó que, aunque la ENVI calcula unas 700.000 víctimas de delincuencia durante el último año,

el número de los delitos reportados es de unos 30.000 solamente. (*fuentes: La Estrella de Panamá, sábado 1 de julio 2017*)

### **Codificación internacional del Delito**

El Proyecto aporta la consultoría para un Manual de codificación del delito según parámetros internacionales para Panamá (Aída Jurado. Dic. 2016 a nov. 2017) Esta que codificación **es** una solicitud internacional, útil para "traducir" la nomenclatura y definición de delitos a los niveles internacionales, y para clarificar los propios sistemas de las instituciones nacionales, que no siempre son coherentes. El Manual está avanzado, ya hay un documento borrador.

### **Equipamiento y automatización**

SECOPA apoya una solución tecnológica (**plataforma informática**) para automatizar la transferencia de datos de las distintas instituciones del sector (27) al sistema estadístico del SIEC, a cuya base de datos solo contiene hasta ahora la información de la PN, mediante dos consultorías en informática, de las que una termina en abril 2017, otra aun continúa. En 2015, el Centro de Excelencia para el Análisis de Tendencia en Drogas y Crimen, entrega al SIEC 6 licencias programáticas SPSS, el cual distribuyó 5 de las mismas a la Policía Nacional, al Ministerio Público, al IMELCF, a la DIJ, y al Sistema Penitenciario. En 2017 se equipó al SIEC con computadores para las provincias y equipos para el diseño e impresión de mapas, entre otros, además de capacitaciones en SIG (en total US\$ 658,080). Finalmente está en ejecución la consultoría para el **Manual de Procedimientos** (Anayansi Moreno, Panameña, dic. 2016 - oct. 2017.)

**(Anexo: Lista de usuarios SIEC)**

### **Pasantías y capacitaciones en Estadística**

El Proyecto, a través de SECOPA-BID y SECOPA-UNODC, ofreció una amplia gama de capacitaciones, pasantías y eventos formativos en temas de estadística, tecnología y criminología, a personal de la SIEC y de otras instituciones: Organo Judicial, PN, Ministerio Público, Ministerio de Salud, Alcaldía de Panamá, y otras. Entre estas actividades destacan:

- Diplomado en "**Metodología Cualitativa de Investigación**" en la UP, Instituto de Estudios Nacionales (agosto - diciembre 2015, 30 participantes.)
- Curso de **Excel para análisis judicial**, para instituciones en las provincias, facilitado por personal experto propio del Organo Judicial, enero 2016.
- Curso de **Análisis Estadístico y Modelación Espacial y ARGIS**
- Curso de **Métodos y Técnicas aplicados al Análisis de Datos Policiales**, organizado conjuntamente con la Dirección de Docencia de la PN, con 24 participantes de los estamentos de seguridad (136 horas).
- Curso de "R", con el Centro de Excelencia de México, en el marco de la ENVI (SECOPA-BID)
- Está por iniciarse en la UP un postgrado en **Uso de herramientas tecnológicas para el análisis estadístico**, incluyendo SPSS, con 25 participantes. Este se vincula al equipamiento y a las 12 licencias de SPSS que el Proyecto adquirió para el SIEC. (SECOPA-BID)
- Pasantía en Carabineros de **Chile**, 2015, para aprender metodologías de "**Análisis de Umbral Criminal**". Un análisis estadístico en el tiempo, para identificar tendencias de la criminalidad a corto plazo y responder operativamente. 9 participantes. El curso de Umbral (40 horas) ya fue replicado 2 veces, en julio y octubre de 2016. (SECOPA-BID)
- **Pasantía Perú**, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y al Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana. Cinco participantes de diferentes instituciones, nov. 2016. (SECOPA-BID)
- **Pasantías a Colombia**, al Instituto de Medicina Legal, a la Fiscalía Superior, al Consejo Judicial sobre sistemas de datos y estadísticos, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para técnicas geo-espaciales, entre otras.
- En forma conjunta, SECOPA-BID, UNODC y SIEC organizaron en agosto 2016 el **V Congreso de Criminología SIEC 25 Años "Realidad de la Criminalidad Organizada en la Región y Valoración de la Política Pública"**, con participación de 200 personas de numerosos países. Un pantallazo actual de la criminalidad en la región.
- SIEC y UNODC organizaron el Primer Encuentro Centroamericano y del Caribe de Analistas de Estadísticas Criminales, denominado: "Evidencia Estadística para las Políticas Públicas de Seguridad en Latinoamérica", con 109 participantes.

(Ver video: <http://www.webdebate.tv/videos/seguridad-ciudadana>)

- Curso Virtual de Estadística Aplicada a la Administración Judicial, con el Instituto Superior de la Judicatura. Dirigido a 27 funcionarios judiciales, administrativos, y asistentes del Órgano Judicial, y auxiliares (20 mujeres, 7 hombres) (UNODC).
- Curso Virtual de Métodos y Técnicas de Investigación Social. Se contribuyó con el Instituto Superior de la Judicatura con el desarrollo del Programa de asignatura y sus unidades académicas para ser dictado bajo la modalidad Virtual. Dirigido a 26 funcionarios (magistrados, jueces, defensores públicos, y auxiliares, 14 mujeres, 12 hombres) (UNODC)

Todos estos eventos motivaron esfuerzos de réplica a diferentes escalas al interior de las instituciones. Un Diplomado o Maestría en Estadística, también previsto, no se realizó al reducirse el presupuesto de SECOPA-UNODC por la oscilación de la tasa euro/dólar.

### 2.2.3 Resultado 3 - SEIC

**Resultado 3:** *Se incrementa la calidad de los análisis y de las estadísticas gracias a la creación de un Centro de Excelencia. (UNODC Comp. 1).*

El **Centro de Excelencia en Análisis de Tendencias en Crimen y Drogas** se ubica en el SIEC y se vincula con los otros apoyos a esta entidad dependiente del MINSEG (**Resultado 2**). Según los funcionarios de los sistemas de información de estadística judicial de la Policía Nacional y del Ministerio Público, el Proyecto ha entregado todos los productos previstos. Los aportes del Proyecto incluyen la adecuación de un espacio existente para el Centro de Excelencia del SIEC (aprox. 150.000), como único ítem de Infraestructura dentro de SECOPA-UNODC. Al momento de la Evaluación Intermedia, se hallaba terminada. Por razones de tiempo la obra no fue visitada por la Misión.

Falta aún la formalización del Centro de Excelencia y definir su relación con el Observatorio del Crimen que ya funciona en SIEC. Para el Centro de Excelencia hay un coordinador identificado, cuyo contrato está en refrendo por Contraloría. Pero todavía no hay un organigrama ni un plan de trabajo. Se espera que sea interinstitucional. El Centro de Excelencia cubrirá temáticas de drogas, así como de otros delitos, y a nivel geopolítico, produciendo análisis de tendencias a otro nivel que el Observatorio. La Misión de Evaluación recomienda unir o articular ambas instancias en un solo centro de análisis más fuerte.

El documento ***Líneas de investigación en materia de Crimen, Drogas y Violencias***, del SIEC, incluye un Reglamento de investigación para convocatorias y consultorías del Centro de Excelencia; y propuestas para su estructura, organización, y mecanismos interinstitucionales de coordinación. También identifica 12 líneas de investigación, enmarcadas en cuatro ejes temáticos. El Centro de Excelencia tendrá continuidad al aprobarse el Decreto Ejecutivo que eleva al SIEC a la categoría de Instituto, transformación prevista en el Proyecto de continuidad a las actividades del CdE SIEC.

### 2.2.4 Resultado 4 - CAE

**Resultado 4:** *Establecimiento de una plataforma tecnológica para el intercambio de información e inteligencia, co-liderada por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad Pública y el Ministerio de Seguridad Pública. (Componente UNODC)*

Esta Plataforma de Inteligencia está ubicada en el CAE, Centro de Análisis Estratégico, para concentrar toda la información de inteligencia operativa de las agencias de seguridad del país. El CAE fue creado en 2014, recayendo inicialmente bajo el CNS, en 2016 pasa a depender del MINSEG. Su referencia es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Al inicio tuvo una perspectiva regional, en el marco del SICA, pero el Gobierno actual la concentró a nivel nacional. Se espera que la Asamblea consolide la base legal del CAE durante 2017, en el marco de la nueva Ley de Inteligencia.

En el CAE participan seis servicios de seguridad: SENAN, SENAFRONT, Policía Nacional (DNIP), Servicio Nacional de Migración, Consejo Nacional de Seguridad, el Servicio de Protección Institucional (SPI). También tiene "actores no principales" por ejemplo el Ministerio Público, la UAF y el IMELCF. Tiene un personal de 20 unidades, provenientes de las instituciones adscritas. El CAE

tiene cuatro blancos: tráfico de droga; tráfico de armas; migración irregular; y el homicidio vinculado con la criminalidad organizada, pero no el pasional.

El apoyo de SECOPA para la Plataforma de inteligencia en el CAE consistió en el equipamiento de servidores y anexos (\$ 450.000), que realiza la comunicación entre el CAE y los seis servicios, donde ellos suben datos sobre sus investigaciones en curso por canales seguros VPN y por un intranet, a sus propios módulos dentro del sistema. El software incluye un extractor de esa base de datos, que identifica blancos comunes y evita duplicidad y confusiones entre servicios que investigan un mismo blanco (en años pasados hubo varios incidentes mortales, por falta de coordinación entre los servicios).

El Proyecto generó un vínculo de confianza con el CITCO, del Ministerio del Interior de España. Expertos del mismo vinieron en 2014 a hacer el diagnóstico para el Data Center y han aportado apoyo técnico durante toda la fase de ejecución del proyecto; también oficiales del CAE y de sus instituciones participantes viajaron a España varias veces. El software de coincidencias en investigaciones no está en el mercado, pero fue donado por España. Se hizo un contrato adicional de instalación (aprox. € 300.000) con la empresa INDRA, del Gobierno de España, que había desarrollado el software inicial. El sistema debería estar operativo en julio 2017, después de capacitar al personal del CAE y de las instituciones (cada uno a su nivel).

El Proyecto proveyó también varios cursos especializados a todos los actores, más de 300 personas, entre éstos sobre Análisis de Inteligencia Criminal, Blanqueo de capitales, Jihadismo / Terrorismo, entre otros temas, con expertos internacionales (además de panameños) aportados por España, entre ellos expertos del CITCO.

## **2.2.5 Resultado 5 – MEDUCA, INAMU, Planes Locales, MIDES**

**Resultado 5: Se mantiene o aumenta la efectividad e impacto de los resultados previstos en la ejecución de los programas de prevención y asistencia ejecutados en el proyecto.** Componente BID

Este Resultado abarca programas con el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), el Ministerio de Educación (MEDUCA), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la elaboración de Planes Locales de Prevención. Son las actividades de mayor potencial de impacto directo de SECOPA en la población panameña. Los programas apoyados son:

### **Atención Integral a Mujeres a Riesgos**

Apoyo integral a los Centros de Atención Integral (CINAMU) del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). El Instituto tiene 14 de estos Centros en el país, donde equipos multidisciplinarios de abogadas, psicólogas y trabajadoras sociales atienden de forma integral a las mujeres víctimas e violencia doméstica y de género. El trabajo se fundamenta en los Derechos Humanos y en la perspectiva de género, y se vincula con la Sociedad Civil en Redes locales contra la Violencia contra la mujer, y tiene el apoyo de la PN y la Fiscalía. El programa es reciente y está en expansión a lo largo del territorio nacional. Hasta 2015, el Instituto tenía un solo Centro, en Panamá, con un enfoque limitado. Un CINAMU ofrece un apoyo diferente a un albergue: atención en asesoría legal, psicológica, social, presencia en el proceso, visibilidad, y no sólo por denuncias de violencia.

SECOPA apoya particularmente a tres CINAMU: en Panamá, San Miguelito y Colón. El programa financia, por 24 meses, 12 profesionales de estos centros (€ 374.641). Actualmente INAMU gestiona la inclusión de estos profesionales en la planilla regular del Estado, al concluir el Proyecto; ya pasó por el MEF y está en proyecto de Ley.

El Proyecto readecuó la infraestructura y equipó los tres Centros. El de San Miguelito (€ 42,947) fue inaugurado a comienzos de 2017 y el de Colón (€ 146,395) en junio de 2017, quedando pendiente el de Panamá (€ 208,334). Para facilitar la movilización de las mujeres víctimas de violencia se entregaron tres vehículos Pick Up (€ 108,776). También se entregó equipamiento informático a organizaciones de la Sociedad Civil en los tres territorios, que acompañan en la atención a las mujeres (€ 26,940).

Para toda la red de los Centros, SECOPA contrató el desarrollo de un Sistema de Registro de Usuarios (€ 108,809), equipamiento informático (€ 80,476) y el apoyo de un ingeniero informático (€ 33,201). A través de una consultoría (Melba Araúz, panameña, € 42,780) el Proyecto aportó un **Manual de Procedimiento de los CINAMU**, elaborado de manera participativa, y mejoró los protocolos de la Atención a Víctimas, en base a la experiencia de las profesionales. Este protocolo y otros materiales serán impresos para los Centros.

El Proyecto ha hecho un importante aporte en la capacitación y formación del personal necesario en este Instituto en crecimiento. Entre los talleres realizados en 2016, destacan una inducción general al Personal de los CINAMUS (60 beneficiarias) y otros sobre el Protocolo de Actuación de los CINAMU (30), la Gestión y Dirección de los CINAMUS (40) y sobre Presupuestos Sensibles al Género (40). Se impulsó también un amplio ciclo formativo en Prevención de la Violencia contra las Mujeres, preparando personal de INAMU (50), MIDES e IEI (40) y del MEDUCA (40) como Formadoras de Formadoras, quienes replican la capacitación en sus respectivos ámbitos. Y un grupo del INAMU realizó una visita de pasantía a la Comisaría de Género de la Policía del Perú.

Con INAMU, el Proyecto ha tenido algunas diferencias con motivo de la utilización de los recursos aportados. A juicio del Proyecto, el Instituto tiende a dispersar los vehículos y las profesionales hacia otros CINAMU fuera de los priorizados por SECOPA para los que se contrataron. El Instituto lo justifica por las urgentes necesidades de las mujeres beneficiarias. Otro problema ha sido la encuesta de satisfacción con los usuarios, requerida por SECOPA, que para el INAMU es problemática por su política de reserva de datos. Se espera acordar próximamente la metodología para efectuar la encuesta de manera conjunta.

#### **Juntos por una Comunidad sin Violencia**

Convenio con MEDUCA - Dirección Nacional de Servicios Educativos, para financiar el programa de Prevención Primaria "Juntos por una Comunidad sin Violencia", en 36 colegios de Panamá, San Miguelito, Chiriquí y Colón (493.000 para 2016 y 2017). El programa, diseñado por el mismo MEDUCA, ya viene desde PROSI, y es dirigido a jóvenes a partir de 7º grado, así como a docentes y padres, sobre temas en liderazgo y mediación.

Las capacitaciones a gran número de líderes juveniles, docentes y mediadores las hace personal del mismo MEDUCA. El Programa interviene solo en Escuelas donde el Director y la comunidad educativa lo solicitan, y tenga un Gabinete Psicopedagógico (o psicosocial) funcionando, el cual se encarga de coordinar la implementación. Grupos de jóvenes seleccionados son capacitados en Liderazgo y Mediación de conflictos. Los docentes, igualmente se capacitan. Luego estos líderes y mediadores preparan jornadas de trabajo hacia todo el Centro educativo sobre 4 ejes temáticos: Violencia; Embarazo y Sexualidad; Droga; y Pertenencia al Centro (una forma de inclusión social). Son dos días en el año, que cada escuela programa con flexibilidad. Cada escuela también busca sus facilitadores en su entorno, en instituciones locales, padres de familia, iglesias, etc. según los temas. El Proyecto apoya de esta forma un alto porcentaje de las escuelas en los 4 municipios; en el distrito de Panamá es cercano al 80% por ejemplo. (*fuentes: SECOPA.*)

El Proyecto paga los costos de salones, equipos y alimentación para las capacitaciones a jóvenes líderes (60 % mujeres), las cuales se realizan en hoteles o centros, así como intercambios regionales de experiencias, y aportó un vehículo para los capacitadores. El Proyecto también aporta un **"Estudio Transversal sobre la conflictividad e intimidación escolar entre pares y factores de riesgo de violencia"** en las Escuelas intervenidas por el Programa "Juntos". Esta consultoría (236.000) se inició en octubre 2016, para determinar, contrastando con la Línea Base de PROSI, si tales factores siguen incidiendo o si el Programa los ha disminuido. El estudio se hace con un grupo de 26 Escuelas con el programa, y otras 26 sin el programa (grupo de control).

Igualmente, el Proyecto aporta un **"Protocolo de Seguimiento a Jóvenes en Riesgo"**, una consultoría sobre seguimiento de casos, por Rodrigo Pantoja y otros expertos (€ 49.000). Esta inició en feb. 2017 y está avanzada. Se hizo un amplio taller institucional de validación el 22 de junio de 2017.

Luego de SECOPA, el programa de prevención en MEDUCA continuará. El personal ya maneja los temas y los métodos. También la Escuela Normal en Santiago, que prepara los maestros para todo el país, adoptó la metodología y lo incluye en su curriculum; serán los multiplicadores. El Ministerio

piensa ampliar el programa a todo el país a partir de 2018. “**Juntos**” aún no está incluido en el presupuesto regular, pero el Ministerio tiene algunos fondos propios y el programa de estímulo “**Aprende al Máximo**”.

### **Planes Locales de prevención**

El Proyecto quiere apoyar al país en la búsqueda de una metodología conceptual para el Enfoque de Prevención en el nivel local y Municipal. El propósito central es dotar a los cuatro Municipios priorizados (Panamá, David, San Miguelito y Colón) de un Plan Local de Seguridad Ciudadana. El modelo de acercamiento municipal se inspira en la experiencia de la comunidad de **Curundú, Chorrillos**, en años recientes. Allí, el objetivo del Estado era “pacificar” la zona y las pandillas para realizar grandes inversiones, la Cinta Costera, edificios. Se operó a través de una activa Red Interinstitucional de Prevención (RIP) liderada por el Gobernador con delegaciones de distintos Ministerios. Fue la primera experiencia de una articulación del Gobierno Nacional con el gobierno local en Seguridad Ciudadana, y positivamente evaluada por EUROsocial. El programa aun continúa, pero menos activa; la RIP formalizada fue disuelta con el cambio de Gobierno. Para recoger las experiencias aprendidas en Curundú y socializarlas al interior del MINSEG, SECOPA contrató en 2016 una sistematización, incluyendo un taller de sensibilización para las autoridades del Ministerio. (Jesús López, 24.000)

SECOPA propone que cada Municipio cuente con un Plan de Prevención intersectorial, y establecer en cada distrito un Consejo de Seguridad Ciudadana, con convenios entre los Municipios y el MINSEG para las políticas locales de seguridad. Los Planes Municipales podrían incidir sobre las condiciones ligadas a la violencia, con fuerte compromiso de las autoridades en el plazo mediano. También se quiere reactivar las redes RIP, con las representaciones locales de los Ministerios del sector Seguridad Preventiva. Para promover la participación de los alcaldes y los Convenios, el Proyecto proporcionó un Mapa institucional a la firma consultora para el diseño de la metodología municipal. También se aprovechó un estudio anterior de Eurosocial “Líneas Directrices para la articulación nacional/local en Panamá”.

En diciembre de 2016 se inició la consultoría para la “**Elaboración de la Línea Base de la Situación de Violencia Juvenil, Doméstica y Comunitaria en cuatro Distritos de Panamá, David, San Miguelito y Colón, y la Formulación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana**”, por el Consorcio IDEL-MVI con una duración de 8 meses (€ 387.000 o \$ 416.102). El principal Producto es un Plan Local de Seguridad Ciudadana por cada municipio intervenido. En el momento de la Evaluación, aún no se habían hecho las encuestas Línea de Base, ni los talleres con grupos focales. Tampoco se llegaron a hacer talleres conjuntos de los cuatro municipios, o a involucrar la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA).

Sin embargo, luego de la Misión de Evaluación se canceló la consultoría. El Proyecto no vio las condiciones técnicas y políticas cumplidas, y no se quiso generar expectativas con riesgos de no poderse cumplir. Las instituciones locales dependen de su nivel provincial y nacional; los Alcaldes no tiene autoridad sobre ellas. Se necesita reactivar el Gabinete Nacional de Prevención y que los Ministros sectoriales activen a sus directores locales.

### **Centros de Desarrollo Integral**

El objeto es diseñar un modelo de prevención primaria a las violencias, destinado a jóvenes vulnerables, en zonas de alto riesgo, y poner en marcha a dos **Centros de Desarrollo Integral, en Samaria y en Brooklyncito**. La cobertura prevista es de 1.800 jóvenes en las dos localidades, con actividades para promover el uso positivo del tiempo libre. El Proyecto estará durante dos años, al cabo de los cuales los Centros serán asumidos por MIDES.

Este componente está pendiente para iniciar ejecución. Licitado el año pasado, el contrato fue adjudicado en oct. 2016 a la Asociación “Fondo Unido de Panamá” (€ 893,662), con experiencia anterior en capacitaciones a jóvenes en comunidades en riesgo. El componente incluye también la contratación de dos especialistas en seguimiento y la Evaluación del Modelo en los CDI. SECOPA estableció un Convenio con el **Ministerio de Desarrollo Social**, MIDES, concretamente la Oficina de Desarrollo Social Seguro ODSS, para transferir luego del Proyecto la supervisión y la responsabilidad de los Centros y asumir su continuidad.

Durante la Misión de Evaluación, se esperaba el pronto refrendo e iniciación próxima del componente. Sin embargo, poco después de la Misión de Evaluación se constata que no se ha logrado el refrendo de la Contraloría. La CGR lo devolvió por considerar que los servicios propuestos deben ser prestados por el mismo Estado. Este revés (demora e incertidumbre en el refrendo) no permite involucrar al MIDES ni empezar a trabajar territorialmente. En sept. 2017, no es seguro si los CDI puedan implantarse.

## 2.2.6 Resultado 6 - Policía Comunitaria

**Resultado 6: La Policía Nacional posee y utiliza instrumentos innovadores para evaluar su modelo de policía comunitaria, cuya implementación se mejora en una área de intervención (Samaria). (Componente BID).**

### Capacitación en Seguridad Ciudadana

A través de formadores de CECAESPOL / Dirección Nacional de Docencia de la PN, el Proyecto facilitó un Diplomado en Seguridad Ciudadana para 52 agentes; un Seminario en Seguridad Ciudadana para 824, y un Curso en Docencia Superior para 52.

### Construcción Subestación Samaria

SECOPA construye una nueva Sub Estación para la Unidad Preventiva Comunitaria de la PN en Samaria, zona de prioridad del Proyecto, perteneciente a San Miguelito. Oficinas y dormitorio para 52 personas en construcciones modulares, que eventualmente se podrían trasladar a otro lugar. Construcción pensada en mejorar el contacto entre Policía y comunidad, incluyendo una cancha deportiva y una ciclorruta alrededor. La obra se adjudicó a EUROX (€ 928,099), se inició en octubre 2016 y está actualmente en construcción avanzada. Incluye también el equipamiento completo.

### Modelo Policía Comunitaria

Panamá viene desarrollando un modelo de Policía Comunitaria desde hace varios años, alimentado con experiencias de la región (Brasil, Chile, entre otros) y del mismo país. Actualmente hay seis estaciones de Policía Comunitaria funcionando. El principal antecedente, como se anotó arriba (**Resultado 5**), es el trabajo de la **Unidad Preventiva Comunitaria** (UPC) en la comunidad de Curundú, Chorrillos (Ciudad de Panamá). Por parte de la Policía existe una evaluación de la misma (Cap. **Grimaldo**, s.f.)

El Proyecto apoya la Policía para el desarrollo del **Modelo Estratégico y Operativo de Policía Comunitaria** a nivel territorial, mediante una consultoría con el Consorcio Development Poles - NICO (Irlanda del Norte) - CIVIPOL (€ 381,889). El contrato incluye la revisión de la experiencia existente, la definición del modelo estratégico, el modelo operativo, los manuales y capacitaciones, así como la implementación operativa del modelo en **Samaria**. El contrato fue refrendado por Contraloría en junio de 2017, en el momento de la Evaluación, y comienza a ser implementado.

Pese a la experiencia anterior, sigue grande el desafío de lograr la plena apropiación por parte de la Policía al concepto comunitario, con un correspondiente cambio en la cultura policial así como en la cultura ciudadana. El tiempo para ello es corto; en la lógica del Proyecto, la definición del modelo hubiera debido hacerse antes de las capacitaciones y las construcciones, pero no se obtuvo a tiempo el refrendo (**ver también: Impacto**).

## 2.2.7 Resultado 7 - Ministerio Público

**Resultado 7: Reforzamiento del Ministerio Público de Panamá en el cumplimiento de sus tareas y funciones constitucionales a través de la eficaz persecución de la delincuencia, la asistencia a las víctimas y protección de intervinientes en el proceso penal y sus soluciones alternativas, bajo el principio de legalidad, dependencia jerárquica, unidad de actuación y transparencia. (Componente UNODC).**

Este componente tiene tres ejes: el fortalecimiento del marco normativo del Ministerio Público, de su marco institucional, y del marco investigativo. El peso ha recaído en la transición hacia el Sistema Penal Acusatorio, que el Proyecto apoyó intensivamente. El SPA se introdujo inicialmente en unas pocas provincias; el 1-9-2015 se extendió a Chiriquí y Bocas del Toro, y el 1-9-2016 a todo el país, incluyendo Ciudad de Panamá.

### **Apoyo al Ministerio Público en la transición al SPA**

La contraparte fue la Oficina de Implementación del Sistema Penal Acusatorio (OISPA) y la Escuela del Ministerio Público. El apoyo a los fiscales incluyó variadas formas.

- Capacitación a un total de 1.500 funcionarios del MP, incluyendo Fiscales, técnicos y administrativos, sobre dos ejes: SPA y teoría del delito; y temas específicos a las fiscalías especializadas.
- Se contrataron tres Diplomados con la Universidad Latina de Panamá: Blanqueo de capitales, Violencia de género, y Crimen organizado. Estos se dictaron en Panamá, en Penonomé, y en Chiriquí; los materiales serán transferidos a la Escuela del MP.
- "Coaching" haciendo venir los fiscales de Chiriquí y Bocas del Toro a Panamá por un mes, para orientar y acompañar a sus colegas. Un gran impacto sobre los fiscales de Panamá, para no repetir errores, un paso más fluido al nuevo sistema.
- Preparación de guías y manuales diversos.
- Talleres participativos (elaborados por personal propio de la UNODC y la Fiscalía).
- Mejora de la comunicación pública del MP para brindar mejor información a la prensa.
- Programa de intercambio y pasantías y talleres con la Fiscalía de Neuquén (Argentina) sobre comunicación y sobre la implementación del SPA pública.
- Compra del software I-2 para el MP.
- Creación, apoyo y capacitaciones a Fiscalías especializadas (Antipandillas, Derecho de familia, Delitos ambientales, Blanqueo de capitales)
- Apoyo a la creación de dos Fiscalías indígenas en las Comarcas Ngöbe-Buglé y Guna Yala. fiscales itinerantes los cuales deben conciliar la justicia nacional y la tradicional indígena.
- Evaluación de la implementación del SPA: En julio 2017, UNODC hace una Encuesta Nacional sobre el SPA, cubriendo tres públicos: ciudadanía en general, usuarios del SPA y funcionarios, a nivel nacional y provincial. La encuesta cuenta aprox. 80.000; la misma UNODC diseñó y validó el cuestionario, y hará el seguimiento.

En el tema de la **delincuencia juvenil y la jurisdicción de adolescentes**, el Ministerio Público había recibido colaboración de AECID, quienes desarrollaron una Asistencia Técnica sobre la Evaluación de la Situación Actual de la Jurisdicción Penal de Adolescentes frente al Sistema Penal Acusatorio (2015). Los Fiscales de Adolescentes participaron en la evaluación del Sistema y en todas las capacitaciones. Desde 1999, Panamá cuenta con un régimen especial para la jurisdicción de adolescentes que funciona en forma similar al Sistema Penal Acusatorio, garantista y en línea con los estándares internacionales. Dicha jurisdicción cuenta con tiempos propios, más cortos que los del SPA. Por tanto, no se espera un impacto notorio del SPA sobre la cantidad de adolescentes privados de libertad.

El Proyecto apoyó a la **Secretaría Nacional de Procedimientos Alternos de Solución de Conflictos**, con metodologías de trabajo y dos talleres de capacitación sobre métodos alternos, con el Instituto Internacional de Justicia Restaurativa y Derecho (Violeta Maltos) y con el Ministerio Público Fiscal de Neuquén, Argentina (Christian Nordenstahl Director Provincial de Mediación y Conciliación). También, con apoyo del Proyecto se elaboró una Guía de Negociación de Acuerdos (un método alternativo) validada en un Taller por Fiscales y funcionarios del Ministerio Público, y luego publicada.

Un logro importante del Proyecto fue la creación de dos Fiscalías de Asuntos Indígenas (en el 3er y 1er Distrito Judicial), las cuales deben atender el carácter especial de los ciudadanos indígenas, dando solución a sus divergencias dentro de su derecho consuetudinario, y aplicar formas alternas de resolución de conflicto. Se cubren así los pueblos indígenas en el SPA.

### **Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses**

El Proyecto apoyó al IMELCF financiando cursos técnicos y pasantías a nivel nacional e internacional, y algunos ítems en equipamiento, así: (**fuentes**: IMELCF, junio 2016)

#### **Capacitaciones y pasantías:**

- X Congreso Latinoamericano de Antropología Forense, 20-24 de octubre de 2014, Santiago, Chile.
- 52avo. Congreso Internacional de Toxicología Forense, 9-13 de noviembre de 2014, Buenos Aires, Argentina.

- Curso Bi Learning (virtual y presencial), Laboratorio de Criminalística y Ciencias Forenses de la Policía Nacional de Ecuador, 1-12 de diciembre de 2014.
- Pasantía a las instalaciones de la Escuela de Capacitación de la Policía Judicial de Ecuador, 1-12 de diciembre de 2014.
- Pasantía en el Laboratorio de Criminalística y Ciencias Forenses, 20 de abril al 1º de mayo de 2015, Quito, Ecuador.
- Pasantía en el Laboratorio de Criminalística y Ciencias Forenses, 25 de mayo al 12 de junio de 2015, Quito, Ecuador.
- Curso de balística forense, 19-30 de octubre de 2015.
- Congreso de gestión de calidad, 26-28 de octubre de 2015.
- Taller de formación integral del perito, 29-30 de octubre.
- Pasantía al Laboratorio de Criminalística y Ciencias Forenses, Quito, Ecuador, 7 al 18 de marzo de 2016.
- El IMELCF también ha participado en las capacitaciones del Proyecto en Estadística (**Resultado 2**).

#### **Equipos:**

- Mampara - Secretaría de Docencia, Investigación y Normativa.
- Equipo audiovisual - Secretaría de Docencia, Investigación y Normativa.
- Mobiliario – Secretaría de Docencia, Investigación y Normativa.
- Espectrofotómetro – Laboratorio de Química Forense.

#### **Marco Legislativo del sector**

SECOPA apoyó la elaboración técnica de cuatro Proyectos de Ley relevantes para el sector, de las cuales dos han sido aprobadas luego por la Asamblea: la Ley 34 de 2015, sobre contrabando y defraudaciones en Aduanas; y la Ley 11 de 2015, sobre asistencia y cooperación penal internacional. Un proyecto de ley sobre Extinción de Dominio fue retirado con el cambio de autoridades en el Ministerio Público; actualmente está en debate otra propuesta procedente de la Asamblea Nacional. Asimismo, se preparó un proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público, incluyendo un reglamento, el cual está en espera de que los trámites necesarios.

#### **2.2.8 Resultado 8 - IEI**

***Resultado 8: Aumento del porcentaje de los jóvenes privados de libertad y en custodia que se benefician del modelo de rehabilitación apoyado por las autoridades nacionales. (Componente BID).***

En términos de dinero, este es componente más grande del Proyecto SECOPA-BID, comprometiendo casi la mitad del Presupuesto (aprox. 7 millones). En este componente se evidencian varios atrasos. Las principales acciones son:

#### **Construcción Centro de Custodia Pacora (IEI - MINGOB)**

El complejo Pacora de detención de adolescentes varones está concebido para constar de tres secciones: el Centro de Cumplimiento, para menores de edad sentenciados de delitos; el Centro de Custodia, donde se hallan los menores detenidos por razones y en procesos, en principio presumidos inocentes; y el Centro de Transición, para aquellos jóvenes que cumplen 18 años estando en los dos primeros, pero por cuya condición vulnerable y participación en programas de resocialización, y la duración de su pena, no se los debe enviar inmediatamente a las cárceles de adultos.

El Proyecto PROSI (crédito BID) construyó el Centro de Cumplimiento, entregado en 2012, que hasta ahora cumple las tres funciones. El Gobierno Nacional (MINGOB-IEI) desde 2015 está construyendo el Centro de Transición, y la Unión Europea, a través de SECOPA-BID, financia el Centro de Custodia. Este último es particularmente urgente porque descongestionará el actual Centro "Arco Iris" el cual presenta graves problemas en términos de infraestructura, habitabilidad, hacinamiento, salud, y Derechos Humanos.

Se construyen 5 módulos, cada uno de 12 celdas para 3 habitantes cada uno, repartido sobre 2 alas. En 2016 el Proyecto SECOPA-BID adjudicó el contrato de Diseño y Construcción del Centro a la

empresa argentina RIVA, una de las dos ofertas que se presentaron a licitar. El costo fue superior al precio de referencia, pero la Comisión Evaluadora dictaminó:

*“Si bien su propuesta presenta un incremento de un 18% sobre el precio de referencia, este porcentaje es aceptable pues está dentro del rango de variación de costos para este tipo de obra que depende del margen de ganancia y gastos generales de las empresas.”*

RIVA ofertó por US\$7,498,380, de los cuales SECOPA paga 6.055.000. La diferencia de (aprox. 1.440.000) será asumida por el MINGOB, además del monto inicialmente acordado para Equipamiento (1.200.000). El respectivo Convenio Complementario SECOPA-MINGOB está aprobado, pero aún no está firmado: fue firmado por el anterior MINGOB y el anterior MINSEG, pero los Ministros cambiaron en octubre 2016, y para refrendar la Contraloría pidió las nuevas firmas). (La otra empresa oferente, española, valoró el trabajo en US\$5,694,161, pero no pudo presentar las garantías financieras necesarias para ser adjudicataria.) Además, se contrató por € 326,392.80 al Consorcio F.G. Guardia y Asociados, para la Inspección de obra del Centro de Custodia.

En el momento de la Misión de Evaluación, se estaban realizando las fases iniciales de la obra: todos los planos ya han sido terminados y aprobados, y las máquinas trabajan en la nivelación del terreno. En mayo 2017, la empresa, el Proyecto y MINGOB acordaron un **plazo adicional** de 90 días para terminar la obra. El Ministerio de Gobierno expresó a la Misión su preocupación por el cumplimiento a tiempo de la construcción, y sus dudas con respecto a la empresa contratista. Es de suma importancia para el Gobierno que la obra se entregue en 2018. La situación en el Centro de Custodia actual (Arco Iris) es urgente y contraria a los Derechos Humanos.

En Pacora, la Misión observó un riesgo de impacto ambiental que merece ser examinado, porque posiblemente pueda perjudicar a las comunidades vecinas. El complejo, que abarca en total unas 20 hectáreas, desagua sobre una quebrada de mínimo cauce, que concentra toda el agua lluvia de las 3 obras y recorre una zona poblada. Se trata de una región con clima tropical e intensas lluvias cada año, con extremos en aumento debido al cambio climático. Ya actualmente se presentan inundaciones, afectación de viviendas y calles, que se pueden incrementar con el aumento del caudal por las obras. Se necesita urgentemente estudiar este riesgo, analizar el drenaje e invertir para evitar posibles afectaciones a viviendas y avenidas.

Actualmente se cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental Categoría I, de agosto 2016 y su respectiva aprobación por el Ministerio de Ambiente de octubre 2016. Entre las medidas de Mitigación allí presentadas, está el diseño del drenaje pluvial del proyecto, y se está desarrollando el hidrológico del área. Todavía se hará el EIA Categoría II, que incluirá los drenajes finales, la planta de tratamiento y las medidas de mitigación, y deberá recoger los impactos exteriores que causen la escorrentía natural y los drenajes que se generen de los 3 proyectos del complejo. Para esto se deberá determinar el alcance de eventuales medidas de mitigación, en el cauce aguas debajo del punto de descarga del complejo Pacora.

#### **Unidad de Farmacodependencia Pacora (MINGOB-MINSA)**

Se firmó un convenio tripartito MINSAs-MINGOB- MINSEG para la ejecución de un Programa de Farmacodependencia en **Pacora** (€ 424,921). Este componente no está muy avanzado. Aún no está funcionando la Comunidad Terapéutica. Hay un área (un edificio módulo) de Farmacología, pero necesita remodelaciones, pese a haberse construido hace pocos años (con el proyecto anterior PROSI). Esta obra está a cargo del MINGOB, pero una licitación para tal fin quedó desierta; se propone ahora una contratación directa a través del PNUD.

Entretanto, un Psiquiatra “Residente” del MINSAs atiende en los fines de semana. Con SECOPA, el MINSAs va a contratar un equipo profesional más completo. Al momento de la evaluación, aún no se ha implementado el convenio con MINSAs, ni nombrado los profesionales. Para iniciar los desembolsos, faltaba el “Producto 1”, un cronograma y plan de trabajo. Cuando se firmó el convenio tripartito, no había claridad en el Ministerio sobre la forma de presentarlo, posiblemente esperando mayor acompañamiento del Proyecto; a raíz de la misión de Evaluación, se resolvió el impasse mediante reuniones técnicas, y el informe fue entregado. Se espera que en septiembre la Comunidad esté funcionando en el lugar provisional. La Socióloga contratada por SECOPA viene desde el 10 de julio. La Criminóloga y la psicóloga “no pasaron”: El refrendo de Contraloría se tomó 9 meses, y ya se habían ocupado en otra cosa.

Este componente incluye la dotación de 2 buses y otro **equipamiento al Centro de Cumplimiento**. Aquí hay demoras. Los buses (un para Farmacodependencia, otro para Reinserción Socio-laboral) fueron adquiridos desde diciembre 2016, pero su traspaso del MINSEG al MINGOB se ha demorado (hasta ahora siete meses) por un pequeño problema administrativo ajeno al Proyecto: multas de tráfico por cien dólares que el MINSEG adeuda a la Dirección de Tránsito del MINGOB. Los buses se encuentran parqueados en Pacora sin prestar servicio. Igualmente, otros equipamientos de uso práctico en el Centro, incluyendo aires acondicionados, muebles, y equipos de TV, está ya adquirido y guardado en bodegas.

El componente también incluye la **capacitación de personal especializado**. Se ha contratado con UDELAS realizar un Diplomado para Operadores de Comunidad Terapéutica (para 200 personas del MINGOB y de otras instituciones), y otro Diplomado en Tratamiento de Adicciones (para 40). Inicialmente, para ello se contrata la OEA-CICAD para el diagnóstico de necesidades de capacitación en farmacodependencia, para elaborar las curriculas y formación de facilitadores (90.000). Se hizo una **pasantía a Medellín, Colombia**, para conocer el Programa de Farmacodependencia que funciona en la cárcel de mujeres "El Buen Pastor" (6 participantes).

### **Modelo de Atención Integral - Prevención terciaria**

Para la consolidación del **Modelo de Atención Integral para Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal**, a beneficio del IEI, se contrató al Consorcio UT - Econometría - CEJ (€ 365,139) a partir de enero 2017. Es la tercera vez que el IEI intenta completar un modelo de intervención para adolescentes en conflicto con la Ley. De experiencias anteriores, se aprendió que es necesario que la asistencia técnica provea un equipo multidisciplinario con experiencia en campo. Sin embargo, también este contrato ha tenido problemas de calidad; los primeros productos (planes de trabajo) tuvieron demoras. Paralelamente, para apoyar al IEI en el seguimiento y control de la calidad de la Consultoría, el Proyecto contrató un consultor adicional (Sergio Borrás, español, por 49.000) para apoyar el control de calidad de la consultoría.

El apoyo del Proyecto incluye también la contratación de personal para la Oficina del Servicio de reinserción Socio-laboral del IEI (un orientador social y asistente), por 19 meses (56.000), tres informáticos para MINGOB generando una nueva herramienta de información penitenciaria, que administre datos, estadísticas y resultados (98.000) y tres técnicos para el levantamiento de la base de datos de los adolescentes privados de libertad (12.000).

### **Capacitación a Custodios**

El Proyecto contrató al Instituto de las Naciones Unidas, ILANUD, para la formación de 40 custodios del IEI como formadores (139.000). Esta actividad apenas se está iniciando; el contrato obtuvo su Refrendo de Contraloría en julio 2017. Se espera que, al desarrollarse simultáneamente con la Consultoría sobre el Modelo de Atención Integral, ambas actividades se retroalimenten mutuamente fortaleciendo la capacidad del IEI.

### **Censo Penitenciario (INEC - MINGOB)**

SECOPA financia un Censo Penitenciario nacional, de la población privada de libertad (aprox. 20.000 adultos y 5.000 adolescentes). Para realizar el Censo, el Proyecto realizó un convenio con el INEC (por € 273.000), y otro convenio con IMELCF por el aspecto de biometría (€ 93.000). Un experto internacional (Paternain) en un estudio preliminar diseñó el cuestionario y la metodología. Al momento de la Evaluación (junio 2017) se realizaron pruebas pilotos del Censo en Pacora (con adultos) y en Tinajitas (jóvenes), para validar los cuestionarios, el lenguaje, los tiempos necesarios, etc. La realización plena del Censo se hará de manera escalonada en todos los centros de detención del país, durante la segunda mitad de 2017. La inversión también incluye analistas en informática (€ 56.000), expertos en estadística (€ 13.000), y equipamiento, toldos etc. (€ 49.000).

Para la planeación y seguimiento, se organizó un equipo a dos niveles: uno directivo, reuniendo cada quince días a directivos del Sistema Penitenciario, IEI, Tecnología del MINGOB y MINSEG, PN, OSEGI, IMELCF e INEC, y otro de nivel operativo, con personal temático. Actualmente se está ajustando el formato de la base de datos que el INEC entregará al MINGOB, de acuerdo a los parámetros del SIP. El Censo se justificó en la garantía del MINGOB de poder actualizar sus datos en un sistema de información.

## 2.2.9 Resultado 9 – Sistema penitenciario

**Resultado 9:** *Mejoramiento cualitativo de la oferta de formación de la Academia Penitenciaria así como fortalecimiento y modernización de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) del MINGOB a efectos del cumplimiento de sus objetivos institucionales y para mejorar la reinserción social dirigida a las personas adultas privadas de libertad. (Componente UNODC)*

Los beneficiarios de este componente fueron la DGSP y la AFP del Ministerio de Gobierno (en total \$ 1.180.000). El trabajo de UNODC con estas contrapartes tiene continuidad con otros proyectos: hasta 2014, un proyecto de apoyo a la reforma penitenciaria (Proyecto PANX12), financiado por USA (INL), y actualmente, al concluir SECOPA (2017) continúa con un proyecto siguiente hasta diciembre de 2017 (Proyecto PANZ59). SECOPA sirvió para mantener la continuidad y la sinergia entre los mismos.

### **Diagnóstico organizacional y reestructuración DGSP**

Se realizó una consultoría extensa por parte del CESC de la Universidad de Chile para obtener diferentes diagnósticos para modernizar el sistema penitenciario de Panamá. El estudio duró un año (2015-2016) con seis expertos, coordinados por un experto chileno de larga trayectoria en temas penitenciarios. El Diagnóstico (2015) ayudó a identificar debilidades y hacer propuestas de reestructuración, lo cual fue validado por el MINGOB y ahora está en estudio en el MEF. Se consultaron modelos de Colombia, Costa Rica y otros países. El manual operativo ha sido muy útil para entender las funciones de cada Depto. y formalizar las funciones. Antes, los 17 Centros y los departamentos centrales eran islas sin conexión. El modelo de reinserción propuesto por CESC, en cambio, no estaba ajustado a la realidad panameña, no llenó las expectativas.

### **Programa Piloto en Prevención y reinserción**

El diagnóstico mostró que los programas de Reinserción comprendían actividades aisladas, pero no un programa coherente. Actualmente la DGSP está llevando a cabo un proceso piloto en La Nueva Joya, con atención integral, basado en los Derechos Humanos. Se inició con un taller con todos los técnicos, en marzo 2016, pero demoró un año en arrancar, por los pasos administrativos de DGSP. Desde nov. 2016 se nombró el coordinador del grupo, que ahora comprende 9 personas, reasignadas de distintos niveles del DGSP. Se atenderán unos 200 presos de los cuales ya se ha hecho la selección y el screening de droga, pero todavía faltan los médicos y psiquiatras. El Sistema no tiene médicos de planta, y el MINSa no tiene mucha capacidad.

### **Sistema de Información Penitenciaria**

Panamá requería un nuevo SIP debido a la vulneración ilegal del sistema existente, el cual fue invadido para rebajar artificialmente penas de determinadas personas, sobre lo cual hay un proceso judicial en marcha con 13 implicados.

SECOPA ha sido de gran valor para la reconstrucción del SIP. Se diseñó una nueva base de datos siguiendo un modelo de la Dirección de Centros Penales de El Salvador, en la cual se digitalizan de nuevo los registros, partiendo desde la información básica: los expedientes judiciales de cada recluso. En junio 2017 ya se habían integrado más de 9.000 expedientes, de una población penal total de 16.200 (55 %). El SIP es un sistema dinámico, con módulos para actualizarlo permanentemente. El software fue cedido por El Salvador, por mediación de UNODC, como "un favor a un país hermano". No hubo necesidad de licitar y comprar una Plataforma. El equipo SIP está formado por 32 personas, incluyendo los captadores (digitadores), en su mayoría estudiantes de Derecho. Una persona hace el control de calidad.

### **Apoyo a Legislación para el sector**

**Ley 42 que reglamenta la Carrera Penitenciaria.** Había un proyecto previo de ley, que desde 2006 se engavetó en la Asamblea. SECOPA hizo una revisión y actualización, una comparación internacional, y el Gobierno la presentó de nuevo. En sept. 2016 fue aprobada por la Asamblea. De gran importancia para la reformas y profesionalización del Sistema Penitenciario en Panamá.

### **Fortalecimiento AFP**

DGSP tiene aprox. 1.300 funcionarios, de los cuales aprox. 1.000 son custodios/agentes de seguridad. El IEI, para menores de edad: unos 300. Al inicio, los custodios incorporados al servicio

sin mayor formación. Luego, ésta la asumió la Policía, y desde 2011 la AFP, la cual ya lleva 20 promociones. El proyecto EUROsocial trabajó en la capacitación de custodios de menores. UNODC apoya la Academia Penitenciaria desde 2010 mediante diversos proyectos. La AFP se reabrió en 2011, con la Reforma Penitenciaria (fue creada en 2007, pero sólo en papel). Inicialmente, no contaba con oficina, personal, ni metodologías. Hoy, se están formando aproximadamente 100 Custodios por promoción (tres al año) en el nuevo edificio inaugurado en mayo 2017, en Aguadulce, Coclé, y también se preparan directivos y personal auxiliar. La AFP quiere inculcar una visión basada en los Derechos Humanos, más allá del concepto de "llavero carcelario". El MEDUCA está evaluando la nueva malla curricular, la cual fue construida con el apoyo de SECOPA-UNODC para su oportuna aprobación. El curso de Custodio en la AFP dura 4 meses; el nivel de entrada es de bachiller. Los docentes son tanto internos de la DGSP (los instructores tácticos) como externos, de la Defensoría, del IMELCF, etc. La Ley 42 constituye un apoyo estratégico para la Academia.

### **Otras experiencias con DGSP en Prevención Terciaria**

Aunque no estuvo previsto en el ML inicial, se hicieron algunas otras actividades en Prevención al interior del Sistema Penitenciario. En especial nombramos el proyecto "Integrarte", un programa productivo centrado en el arte, la artesanía y en el desarrollo humano y empoderamiento de los participantes, con gran énfasis en valores y habilidades sociales. Esta iniciativa reciente surgió en los mismos penales. Gracias al apoyo de SECOPA, la iniciativa adquirió gran visibilidad nacional e internacional. La UE la llevó a los "Euro Development Days" de Bruselas en mayo 2017, la Ministra de MINGOB la ha respaldado. Han salido a varias presentaciones de modelaje, han recobrado la autoestima, y han sacado marca comercial para el mercadeo.

Los que trabajan en las actividades productivas de las cárceles, deben elegir entre recibir una bonificación en dinero, o una conmutación de parte de la pena. Esto en principio viola los derechos laborales, pues casi todos piden conmutación. SECOPA –UNODC asesoró al MINGOB para reformar la ley que impedía que ambos derechos (conmutación y remuneración) se efectivizaran conjuntamente. La Ley cambió a partir de enero de 2017, y para implementarla la DGSP está organizando en los Centros un sistema administrativo y una unidad de auditoría.

### **SECOPA: Cumplimiento de los indicadores, supuestos y riesgos**

Como se ha visto arriba (*Pertinencia - Diseño del proyecto*), el juego de indicadores del Proyecto es parcialmente adecuado para reflejar sus esfuerzos y resultados. En este momento del Proyecto, hay un buen número de indicadores con buenas perspectivas de lograrse, mientras hay otros con dudas, y algunos no contarán con la información necesaria. La Evaluación hace apreciaciones sobre el sistema de indicadores y recomienda concretar, modificar o eliminar algunos. Es de anotar que los indicadores son los del Marco Lógico actual, aprobado en nov. 2016 en Addendum al convenio UE-BID.

### ***(Ver: Recomendaciones; Anexo: Tabla de cumplimiento de los indicadores)***

La identificación de riesgos y supuestos en el ML es adecuada. Muestra que el Proyecto, para calar de forma duradera, requiere esencialmente la estabilidad política del país, la voluntad del Gobierno en apoyar la Seguridad Ciudadana, y la estabilidad institucional y del personal. Hasta ahora, se puede concluir que estos supuestos básicos se mantienen. Sin embargo, hay algunos riesgos y debilidades en el nivel político. El compromiso del Gobierno se mantiene, pero los más altos niveles de MINSEG no siempre han dado la presencia que se desearía con el Proyecto, con OSEGI y sobre todo, con el enfoque preventivo en seguridad ciudadana. Además, el primer año del Proyecto, el 2014 y en parte 2015, fue un año electoral, politizado y de cambio de Gobierno, donde OSEGI como institución, ni SECOPA como proyecto pudieron avanzar sustancialmente.

Finalmente, un factor que influye grandemente en el componente SECOPA-BID, es la demora administrativa de todos los contratos de personal, estudios, obras, consultorías y adquisiciones por el proceso de refrendación en la Contraloría de la República, el cual suele tomar entre 3 y 9 meses y es un desestímulo general a toda actividad. Se puede decir que éste es el principal problema del programa, causando demoras e incoherencias al punto que el Proyecto está solicitando una prórroga. Sin embargo, los Informes de ejecución afirman bajo el respectivo título, que "el Proyecto no enfrentó problemas".

Estos riesgos de demoras políticas y administrativas no se mencionan en el Marco Lógico ni se argumentan en la programación del proyecto. En parte podían haberse previsto, pero también el contexto administrativo del Programa se modificó sustancialmente entre su diseño y su ejecución. En abril de 2015, la CGR modificó sus procedimientos; ahora el Contralor en persona debe refrendar todos los contratos de consultoría, cualquier sea su monto. El nuevo sistema administrativo del Estado, ISTMO, paralizó por varios meses la gestión del Proyecto al inició de 2016. En general, durante este Gobierno se han incorporado muchos procesos adicionales de control interno a la gestión administrativa.

### **Participación de los beneficiarios**

Dada la naturaleza institucional del Proyecto, la población beneficiada ha tenido una participación limitada en las actividades de SECOPA.

Los usuarios y el personal de los distintos servicios estatales, tales como jóvenes en riesgo o en conflicto con la ley, estudiantes, víctimas de violencia familiar, custodios, etc. no participaron en el diseño de los modelos, currículos y propuestas, o sólo de modo indirecto a través de encuestas y diagnósticos. Los beneficiarios finales, entendidos como la población con derecho a seguridad y justicia, han participado a través del amplio ciclo de consultas ciudadanas sobre la ENSC, así como numerosos gremios y académicos.

#### **2.2.10 Derechos Humanos**

Pese a abarcar la seguridad preventiva integral, el Proyecto no tiene una estrategia ni acciones específicas sobre Derechos Humanos. Sin embargo, las acciones del Proyecto apoyan la vigencia y aplicación de los DD.HH. de numerosas maneras.

- Mejorando las condiciones de vida de jóvenes en conflicto con la ley, por las inversiones en Pacora, y las condiciones de trabajo de los custodios;
- Atendiendo mejor a las mujeres víctimas de violencia doméstica y de género,
- Mejorando el acceso a la justicia, así como la protección de los derechos de los privados de libertad con el traspaso del país al nuevo Sistema Penal Acusatorio;
- Proporcionando evidencia empírica para visibilizar barreras en la administración de justicia penal.

Con todo, estas acciones están prioritariamente dirigidas al fortalecimiento institucional, más que a los Derechos Humanos, y éstos no son monitoreados sistemáticamente por el Proyecto.

#### **2.2.11 Equidad de género y participación de las mujeres**

El Proyecto apoyado actividades importantes al respecto, como el apoyo al INAMU (definido de acuerdo con la institución), el estudio del diferencial por género en la Justicia Penal, y actividades de reintegración en las cárceles de mujeres. No tiene una agenda transversal de género o documento guía, por lo cual no se incluyen temas diferenciales de género en el Modelo de Policía Comunitaria y las capacitaciones de la PN, por ejemplo (la institución recibe este tema en otros procesos), ni en un análisis de las distintas formas de violencia (social, doméstica y del crimen organizado, unidas por la problemática de la masculinidad).

#### **2.2.12 Multiculturalidad, comunicación intercultural y diversidad**

De modo similar, algunas de las actividades del Proyecto apoyan los pueblos indígenas, pero de manera aislada y sin una política. La Fiscalía inició dos Fiscales Indígenas; un importante primer paso en la aplicación del Sistema Penal Acusatorio en las extensas Comarcas Indígenas. Hay también una población reconocida de indígenas, especialmente mujeres, privadas de libertad en los centros penitenciarios apoyados por SECOPA. En el Proyecto y las instituciones, se mencionan internamente factores culturales de la inseguridad, para el caso de Colón. Pero no hay una visión de país sobre las relaciones interculturales, las desigualdades y su relación con la criminalidad. Temas como justicia tradicional, derechos de tierras y recursos, o el delito de discriminación, por ejemplo, no se hallan en el ámbito del Proyecto.

#### **2.2.13 Medio Ambiente y vulnerabilidad al cambio climático**

Pese a no ser su objetivo central, el Proyecto ha incidido en la lucha contra el delito ambiental. SECOPA-UNODC apoyó en nov. 2015 el **Séptimo Congreso de la Red Latinoamericana de Ministerio Público Ambiental**, auspiciado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) junto con varias redes académicas y de la Sociedad Civil latinoamericana. Allí se

discutieron diversos aspectos, nacionales e internacionales, de la lucha contra los delitos ambientales. Se abordaron temas relevantes como: las tendencias ambientales en la región y sus impactos; el combate a la minería ilegal, tala y tráfico de madera; el blanqueo de capitales proveniente de delitos ambientales; el desarrollo urbano y el medio ambiente urbano sostenible; manejo de evidencias y medidas conservatorias en materia ambiental; la protección de vida silvestre en Latinoamérica y la actuación del Ministerio Público; entre otros. Los resultados del Congreso se plasmaron en un documento denominado **Declaración de Panamá**.

Fuera de este evento, los temas de seguridad ambiental, derecho ambiental y protección a ecosistemas frágiles no están muy presentes en las actividades y estudios del Proyecto.

Las **construcciones y remodelaciones** cumplen con los requisitos legales, pero no toman medidas ambientales específicas, como paneles solares, manejo integral de aguas u otras. Las construcciones mayores (Pacora, Samaria) están ubicadas en entornos vulnerables con problemas socio-ambientales por los cauces de agua. Las obras cumplen con las normativas del Ministerio de Ambiente. Aun así, los estudios de impacto ambiental son débiles y en el caso de Pacora necesitan una actualización urgente en el EIA cat. II. El Proyecto informa, luego de la Misión, que financiará un estudio hidrológico del impacto del drenaje de aguas lluvias de los tres centros del complejo Pacora, para prevenir posibles afectaciones en el futuro.

## 2.3 EFICIENCIA

### 2.3.1 Aspectos generales

El Proyecto tiene una estructura de gestión compleja, debido a la diversidad de componentes, esferas de acción e instituciones involucradas. La Unión Europea lo implementa bajo la forma de Ejecución Delegada, con supervisión a distancia; no hay gestor de la UE en el país (la DUE en Panamá no tiene sección de Cooperación Internacional), pero SECOPA es atendido desde la DUE en Managua, cuyos responsables se desplazan a Panamá con frecuencia. La DUE Panamá, por su parte, apoya al Proyecto en representación y visibilidad, por ejemplo, con la presencia del Embajador en eventos públicos y formales, inauguraciones, etc.

La Unión Europea delegó la implementación a dos instituciones internacionales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), mediante dos Convenios o Acuerdos de Contribución separados (LA/2013/335-567 con UNODC y LA/2013/335-700 con el BID).

El Proyecto es supervisado por el Comité de Dirección del Programa (CODIPRO), que se reúne cada seis meses. Forman parte del CODIPRO la UE, el BID, la UNODC, el MINSEG, y el MINREX. Se intercambian allí los avances y se toman decisiones estratégicas del Proyecto. En 2016 el CODIPRO se ha reunido tres veces (en enero, julio y septiembre) y en 2017 una, hasta el momento de la evaluación (en marzo).

**¿Un proyecto o dos proyectos?** A nivel de gestión e implementación, SECOPA consiste definitivamente en 2 proyectos. Son 2 entidades cada una con sus componentes, 2 aparatos de gestión, 2 financiaciones con cuentas y contabilidades separadas, 2 conjuntos de logros e indicadores, 2 sistemas de informes de avance separados y distintos en presentación y aprobación, y 2 ritmos de ejecución diferentes.

Por ejemplo, el informe final de SECOPA-UNODC habla de "un proyecto con la UE", con cuatro componentes. Trae los logotipos de Panamá, la UNODC, del Proyecto, de la UE, no el del BID. El informe de SECOPA-BID sobre 2016 se refiere a un proyecto llamado "Ampliación Proyecto PROSI". El único lugar donde SECOPA es un proyecto único, es en el CdF UE-Panamá y en la sistemática de la UE; el Comité semestral CODIPRO es la única articulación formal.

Hubo sin embargo algunas importantes **sinergias en escenarios comunes**: el Resultado 2 y el Resultado 3 del Proyecto, ambos con el SIEC como contraparte, apoyando allí el Centro de Excelencia por SECOPA-UNODC y equipamientos y capacitaciones SECOPA-OSEGI-BID. Aquí se generó coordinación y colaboración, por ejemplo en la revisión de los objetivos del SIEC, en el Congreso de la Criminalidad en 2016; en la Encuesta de Victimización (capacitación, validación de cuestionario, entrenamiento a encuestadores, divulgación); en los diagnósticos y consultorías.

No es correcto comparar uno a uno la gestión de los dos componentes, porque se trata de actividades y productos cualitativamente diferentes. Ambos implementadores son entidades mundiales con carácter específico, con enfoques y sistemas propios. También son diferentes las instituciones interlocutoras del Estado, y la complejidad de las respectivas acciones.

Sin embargo, salta a la vista un diferencial en la eficiencia general de los componentes, en favor de la UNODC. Esta ya ha concluido su trabajo a mediados de 2017, mientras SECOPA-BID está solicitando una prórroga a la UE para extender el período operativo del Proyecto por un año, hasta diciembre 2019. Este diferencial está directamente relacionado con los sistemas de gestión en cada caso. En las secciones siguientes se describirán los dos componentes. La Misión de Monitoreo ROM señala en octubre 2015:

*Cada proceso de licitación del Componente BID, desde la elaboración de los Términos de Referencia (TdRS) hasta la notificación y sucesiva contratación, finaliza en un tiempo promedio comprendido entre 5 y 6 meses. Cada proceso de licitación del Componente UNODC, tiene un tiempo promedio de finalización de 1,5 meses.*

El Proyecto es financiado en un 100 % por la Unión Europea, pero de hecho también moviliza financiación nacional. Los aportes del Gobierno de Panamá no confluyen al Proyecto SECOPA, pero sí de manera directa a las actividades y programas apoyadas. Estos son de orden variado según cada Resultado, pero son considerables; los del MINGOB en el complejo de Pacora (Resultado 8) suman varios millones de dólares.

SECOPA no prevé **auditorías** externas a realizarse por y para la UE. Cada uno de los organismos ejecutores se ha comprometido a implementar sus propios sistemas de verificación y auditoría interna. Así, cada Componente contrata una firma auditora internacional; los informes de las auditorías deben llegar a la Unión Europea. En el caso de SECOPA-BID, al parecer el BID no los ha remitido oportunamente. La UE necesita las auditorías del BID completas para su correcto seguimiento financiero.

### **2.3.2 Gestión Componente BID**

El Componente SECOPA-BID comprende:

- Res. 1: Incremento de la capacidad de las instituciones nacionales (MINSEG)
- Res. 2: Fortalecimiento del SIEC y su rol.
- Res. 5: Programas MEDUCA, INAMU, MIDES, Planes locales.
- Res. 6: Policía Comunitaria (Samaria).
- Res. 8: Rehabilitación IEI (Pacora).

**Estructuras de gestión.** La Unidad de Gestión de SECOPA-BID se ubica en la Oficina de Seguridad Integral del MINSEG, la OSEGI. Es la misma oficina que ha gestionado el proyecto anterior del BID, el PROSI. De hecho, el proyecto SECOPA-BID también es conocido interna y externamente como APROSI (Ampliación PROSI) y con este término fue firmado en el Convenio del BID con el Gobierno de Panamá.

**Retrasos iniciales.** Iniciando el programa, se perdió más de un año del tiempo de ejecución. El CdF fue firmado al final del gobierno Martinelli, en diciembre de 2013, en plena campaña electoral. Todo el año 2014 fue prácticamente perdido para SECOPA-BID, por el cambio de Gobierno. Las elecciones fueron en mayo 2014, el Gobierno Varela entró en julio. También demoró hasta julio 2014 perfeccionar el Convenio BID - MEF, adicional al Convenio de Panamá con la UE (sin embargo, sí corría el N+3). Con el nuevo Gobierno hubo cuatro cambios de Director en OSEGI, hasta que se confirmó el actual y se pudo iniciar la ejecución.

El Programa presenta un desfase desde su inicio. La formalización del Convenio de Financiamiento entre el BID y Panamá duró 7 meses, después de la entrada en vigencia del CdF de la UE con Panamá, lo cual afectó el calendario del N+3. Un claro desfase entre los procedimientos e intereses de la UE y del BID, el cual perjudicó el Proyecto. Además, en 2013 el Gobierno implementó el nuevo sistema de gestión presupuestal ISTMO para todo el gasto público, reemplazando al anterior Sistema SIAFPA. Esto causó retrasos generales en todos los procedimientos y procesos administrativos del Estado.

Sólo a mediados de 2015 SECOPA se empezó realmente a ejecutar. En agosto de ese año el Director de OSEGI fue autorizado para licitar y contratar a nombre del MINSEG. A partir de 2015 se contrataron también los consultores técnicos y el programa tomó ritmo.

**Procedimientos.** El Proyecto se rige tanto por las normas del BID (que, entre otros, enfatizan la terciarización de actividades al mercado) y las nacionales (en particular, el requisito de aprobación por Contraloría de todo contrato público). Para todas las acciones de implementación, el Proyecto contrata servicios en el mercado de consultoría, o bien celebra convenios con instituciones estatales especializadas.

En principio, por los procedimientos BID, todos los servicios deben contratarse con empresas consultoras, con ciertas excepciones. Los Términos de Referencia para las consultorías siempre son preparados junto con la respectiva institución beneficiaria, y ésta es quien hace la solicitud formal para cada consultoría respectiva. Igualmente se requiere la no objeción del BID.

En las licitaciones son elegibles, fuera de Panamá, empresas o expertos de todos los países miembros del BID y de la UE, en condiciones de igualdad y transparencia. SECOPA lleva el control de calidad de los productos, los cuales además deben ser aprobados por la Institución beneficiaria, antes de los pagos correspondiente. Los procesos de licitación se han realizado con todas las salvaguardas para la transparencia y la igualdad de condiciones. Se han publicado en páginas internacionales relevantes (Panamácompra, Development Business, Devex), aunque no se menciona la página de EuropeAid. Además, se remitieron invitaciones directas a firmas y entidades identificadas por el Proyecto como posible actor con buenos antecedentes. Todos los pasos de la licitación, selección, contratación, aprobación de productos y los pagos, se hacen con participación y aprobación de la Institución beneficiaria.

**Refrendo.** En el momento de la contratación, el proceso por parte del Proyecto está cumplido y el monto respectivo se considera comprometido y "ejecutado" en el indicador global de ejecución. Sin embargo, en ese momento se debe solicitar la refrendación (no objeción) de cada contrato en la Contraloría. Esta institución demora 3 a 6 meses para refrendar cada contrato, y a veces más. Son 10 etapas y hasta la última pueden pedir aclaraciones y volver a iniciar el trámite. Además, equipamientos y obras sobre \$ 100.000, y toda consultoría o nombramiento, deben pasar por la firma personal del Contralor de la República.

A 31-12-2016, el Proyecto tenía 4 contratos en proceso en Contraloría. 202 contratos ya se habían refrendado y pasaron a ejecutarse. 51 más estaban en preparación y por enviar a Contraloría, para un total de 257 contratos.

<b>Tipo de consultoría</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Monto \$</b>	<b>%</b>
Consultor Nacional	61	2,576,730	23
Consultor Internacional	9	765,024	7
Firma nacional	10	2,412,942	21
Firma internacional	5	1,729,226	15
Institución nacional	8	2,968,614	26
Organismo internacional	3	336,381	3
Por definir	5	440,990	4

**fuentes: Coordinación SECOPA-OSEGI, julio 28, 2017**

**Contratación directa.** Para acelerar los procesos y fortalecer las instituciones, se logró que el BID y la UE aprobaran establecer convenios de implementación entre SECOPA-MINSEG con otras entidades del mismo Estado. También estos Convenios definen los servicios en Términos de referencia y deben ser aprobados por la Contraloría. Aprox. el 26 % del rubro de Servicios del Proyecto se realiza por estos Convenios; el resto son licitaciones con el sector privado, nacional e internacional, y consultores individuales.

Las políticas del BID permiten la contratación directa en casos determinados, en especial si solamente una firma está calificada o tiene experiencia excepcional para los servicios. En SECOPA-BID, este criterio se ha aplicado a once contrataciones directas a agencias internacionales y nacionales:

- Instituto Nacional de Estadística y Censo (dos contratos);
- Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses;
- Universidad de Panamá (previsto en el documento original del Proyecto - BID),
- Universidad Especializada de las Américas;
- Ministerio de Salud;
- Ministerio de Educación;
- Dirección de Docencia de la Policía Nacional (previsto en el documento original del Proyecto-BID);
- Organización de Estados Americanos / CICAD
- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del delito y el Tratamiento del Delincuente y;
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de México).

**Consecuencias.** El efecto acumulado de estos trámites es causar continuamente demoras y desfases: retrasos de actividades y desarticulación de procesos. La gestión ordenada del proyecto en este contexto administrativo es muy difícil; se producen graves problemas con los tiempos y las precedencias técnicas dentro de la lógica del Proyecto. Se observa el problema de tener los componentes fraccionados en tantos contratos separados. En especial los Resultados 1, 5, y 8 abundan en disconexiones entre subcomponentes, debido a los procedimientos de contratación. Algunos ejemplos son:

- Estrategia ENSC: Discontinuidad entre realización de las consultas (PNUD) y la campaña publicitaria que debía acompañarla y ahora está contratada, pero la Estrategia aún no existe ni sabemos su perfil y relevancia política.
- La misma discontinuidad se presentó en la Encuesta de Victimización (ENVI) y el contrato de su respectiva campaña de comunicación.
- La formación en Farmacodependencia fue separada en dos lotes (currículos con la OEA e implementación con UDELAS) cuando se hubieran podido consorciar en un solo contrato integral.
- En Policía Comunitaria, fragmentación entre la definición del modelo, los ciclos de capacitación, la infraestructura de Samaria.
- En el resultado 8, las capacitaciones de ILANUD se relacionan poco con la renovación del modelo de atención integral a jóvenes.
- No se observa sinergia entre el Censo Penitenciario, los censos de adolescentes para el Modelo de Prevención terciaria, y la renovación del Sistema de Información Penitenciaria. Es una triple recolección de datos personales.

**Prórroga.** El Informe BID 2016 afirma que no se encontraron problemas en ninguno de los componentes. Podemos afirmar que esto es contradictorio, cuando las demoras causadas por los procedimientos constituyen un problema crónico para la eficiencia y eficacia del Proyecto. Por el contrario, SECOPA está solicitando una **prórroga** del Proyecto a la EU, sin recursos adicionales, hasta finales de 2019. Para recuperar el año inicial perdido, y realizar bien las evaluaciones finales de las actividades. Sobre estas últimas, la Misión de Evaluación hace observaciones y recomendaciones más adelante.

#### **Ejecución financiera y presupuestal**

El presupuesto global por rubros de APROSI/SECOPA BID asciende a:

Servicios	9,359,557
Suministros	2,732,299
Obras	6,508,144
(Total inversiones)	(18.600.00)
Costes Operativos (OSEGI)	1,400,000
Overhead (BID)	1,100,000
Imprevistos	100,000
Monitoreo, auditoria y Evaluación	500,000
<b>TOTAL</b>	<b>21,700,000</b>

**Fuente: Adenda 1 del Acuerdo de Contribución, del 29 noviembre 2016.**  
**Tasa de cambio 1 EUR = 0.93 dólares.**

**Desembolsos.** Hasta el momento de la Evaluación, la UE ha hecho dos desembolsos a SECOPA-BID por un total de € 8.557.347. Poco después, pagó el siguiente desembolso por € 4.247.263. Hay dos desembolsos más previstos, así:

<b>Desembolsos UE-BID:</b>		
2014	€ 4.785.699	
mayo 2016	€ 3.771.648	
	€ 4.247.263	
Total, a sep. 2017		€ 12.804.610
<b>Desembolsos previstos:</b>		
	€ 4.392.389	
	€ 4.288.848	
<b>Total</b>		<b>21.485.847</b>

**Ejecución.** A diciembre 2015 el total comprometido por el Programa era tan solo del 32,34% del presupuesto a invertir. Un año después, este total sobrepasó el 100%, así que durante 2015-2016 SECOPA realizó **un intenso esfuerzo de gestión** administrativa para sacar adelante el Proyecto y recuperar el tiempo perdido. Una gestión de notable eficiencia dados los procesos administrativos a superar.

A 23 dic. 2016, al cumplirse tres años de la firma del Convenio (D+3), SECOPA-BID había **comprometido** € 19.418.702, algo por encima (104.4%) de los € 18.600.000 presupuestados. (La diferencia se agradece a las fluctuaciones en la tasa euro-dólar). Por categoría de inversión: suministros € 2,788,136, obras € 6,846,973, y servicios 9,783,593.  
**(fuente: Informe Anual 2016 SECOPA-BID)**

En cuanto al **gasto** efectivo, al 31-12-2016 el Proyecto había gastado en total € 5.212.276 (26% de 20.000.000): en servicios, obras y suministros € 4.665.160, en gastos operativos OSEGI € 398.842, y en gastos operativos BID € 148.274. **(fuente: DUE, Note to the file, 20-4-2017)**

**Gestión del personal.** El equipo está conformado por 15 profesionales nacionales y 1 coordinador internacional. Todo el personal SECOPA-BID es contratado por el Estado (MINSEG-OSEGI) como consultores por período limitado y TdR específicos. También estos contratos deben ser refrendados por CGR, por lo que no siempre los expertos se incorporan según la planificación del Proyecto.  
**(Anexo: Personal OSEGI, consultores y permanentes)**

La Asistencia técnica internacional está formada por un Coordinador internacional del Proyecto, experto en procesos institucionales complejos (Marcelo Alvarez, argentino) quien ocupa esta posición desde principios de 2015. Según necesidad, el Proyecto atrae expertos nacionales e internacionales de corta duración para misiones específicas, a través de concursos siguiendo a los procesos arriba descritos.

Dado que prácticamente todas las actividades se terciarizan, de hecho, los consultores del equipo SECOPA trabajan sobre todo como administradores de contratos de licitación, más que como técnicos sectoriales. Su relación directa con los procesos operativos del Proyecto es limitada; su principal criterio de avance son los informes (productos) de los contratistas que supervisan. Sus competencias son limitadas, pues aun siendo técnicos, no participan directamente en el apoyo a los beneficiarios. Y tienen precaución de extralimitarse de sus funciones con cualquier tarea adicional.

Los procedimientos internos en OSEGI también son lentos y poco flexibles. Por ejemplo, el pago al personal de consultores de SECOPA-BID se gestiona en la administración de OSEGI, cada cheque de cada mes sujeto de nuevo a la aprobación de Contraloría, con extenso requerimiento de documentos a cada experto, y con considerables atrasos. **(Anexo. Documentos de cobro mensual)**

**Recursos físicos.** La Oficina de Seguridad Integral del MINSEG, OSEGI, no tiene una sede al interior del propio MINSEG en Amador. Funciona actualmente en una sede alquilada en un sector

comercial de Panamá: dos pisos en el Edificio BAC, Avenida Balboa, Bella Vista. El personal contratado con recursos del Proyecto ocupa el piso 6; los funcionarios del MINSEG que componen OSEGI, así como su Dirección, subdirección y administración, habitan el 3. No hay planes a corto plazo para un traslado al MINSEG; pese a que próximamente estará listo el edificio acondicionado por el Proyecto en los terrenos del MINSEG en Amador.

**Vínculo SECOPA y OSEGI.** El Proyecto está adscrito administrativamente a la OSEGI, y todo su personal es contratado por ésta, pero la delimitación de roles y tareas no es óptima en este momento. En opinión de algunos consultores existen problemas de apropiación y comunicación, y una división problemática entre "funcionarios de la OSEGI" y "consultores de SECOPA". Los consultores tienden a trabajar de manera aislada, cada uno supervisando su portafolio, o dividirse y tomar partidos. Este ambiente inhibe las sinergias, pero es superable con las actitudes constructivas de todo el equipo.

### 2.3.3 Gestión Componente UNODC

El Componente UNODC comprendió:

- RE 3: Creación del Centro de Excelencia en SIEC.
- RE 4: Plataforma tecnológica de inteligencia CAE.
- RE 7: Apoyo al Ministerio Público.
- Resultado 9: Apoyo Academia Penitenciaria y al Sistema Penitenciario (MINGOB)

**Gestión.** Los procesos de seguimiento y evaluación en el componente UNODC de SECOPA estuvieron a cargo del Sub-director de UNODC, quien se responsabilizó por monitorear todos los ejes, y coordinar directamente con la DUE. El componente UNODC fue pactado por un período más corto que el componente BID (44 meses). Ha tenido un buen ritmo de ejecución y finaliza sus acciones en julio de 2017.

**Avance financiero.** Del presupuesto total de € 5.900.000, la UE ha realizado tres desembolsos:

Desembolsos UE-UNODC		
1º	€ 1.787.809	
2º	€ 2.244.364	
3º	€ 1.703.774	
<b>Total</b>		<b>€ 5.735.947</b>

La ejecución presupuestal a 31-12-2016 alcanzó el 100 %. Como SECOPA-BID, también la UNODC se ha visto perjudicada por los cambios en la tasa Euro-dólar; la pérdida con respecto al presupuesto fue de más de \$ 100.000.

**Gestión del personal:** La Unidad de Gestión de SECOPA-UNODC estuvo compuesta por 8 profesionales: 7 nacionales y una 1 funcionaria internacional permanente de UNODC (uruguayana). El Proyecto hizo uso intensivo de los expertos propios de UNODC. Se contrataron entre ellos ex funcionarios con alta experiencia en materia de reforma penitenciaria, inteligencia criminal, estadísticas judiciales y modelo procesal penal. De este modo, se pudo garantizar durante la ejecución del proyecto la aplicación del conocimiento profundo de los procesos de reforma al interior de la administración pública, así como el contenido técnico de los mismos. El equipo estuvo conformado por una ex – fiscal, un oficial de inteligencia retirado, una estadística y una ex - jefa nacional de prisiones. Este mismo staff tenía las competencias necesarias para conducir la parte administrativa del proyecto, evitando la necesidad de subcontratar a otros consultores que se hagan cargo de esta responsabilidad.

UNODC, como organismo internacional del sistema de Naciones Unidas, también usó la estrategia de mediar con países miembros (España, América Latina) para movilizar expertos y recursos. Los expertos para muchas capacitaciones fueron aportados directamente por el Gobierno de España, Argentina, etc. con el solo pago de viáticos y costos, sin necesidad de contratación.

El staff técnico del proyecto en UNODC gerenciaba directamente su ejecución desde su coordinación administrativa, así como poseía la experticia temática y la suficiente solvencia técnica y profesional para hacerse cargo de desarrollar y monitorear las acciones concretas del proyecto. Esto impedía el incremento de una mayor burocracia interna para delegar funciones que castiguen el presupuesto del

proyecto. De la misma forma, el equipo técnico del proyecto por parte de UNODC actuaba como asesor de las autoridades nacionales en los temas vinculados a sus respectivos pliegos, y más específicamente en aquello que se vinculaba de forma directa con el proyecto. Por tanto, podría afirmarse que los propios funcionarios de las instituciones públicas beneficiarias, eran parte del equipo técnico ampliado que ejecutaba los 4 ejes de este componente. Esto facilitó que, en varias acciones, desde el rol del Estado exista algún nivel de contrapartida financiera directa o de recursos humanos o materiales destinados al buen desarrollo del proyecto. Esta estrategia operacional ha sido clave en términos de la sostenibilidad y apropiación de los resultados del proyecto.

**Recursos físicos:** El proyecto SECOPA fue gestionado desde la sede de la UNODC en Albrook, uno de los edificios de una antigua base de USA en la Zona del Canal.

**Gestión de riesgos:** El proyecto en general contó con un adecuado análisis de riesgo y salvaguardas. Las situaciones que representaron un potencial o real amenaza a la consecución de los resultados de este componente fueron adecuadamente controladas por UNODC.

#### **2.3.4 Seguimiento y evaluación (Componentes BID y UNODC)**

En SECOPA no hay un sistema único de Monitoreo y Seguimiento, sino responsabilidades dispersas y prácticas variables según instituciones y actividades. SECOPA-BID tiene, como Proyecto, sus propios expertos en seguimiento; en UNODC lo realiza la unidad de seguimiento en Panamá y la Unidad de Evaluación Independiente de su sede en Viena. SECOPA-BID actualiza regularmente sus informes de progreso al BID, en una sistemática técnica, clara, pero escueta, la Matriz de Resultado y la Matriz de Productos (detalle: no llevan visible la fecha en sus hojas de datos). El BID no evaluó el programa anterior (PROSI), solo hay un documento de cierre producido por este mismo proyecto. La UNODC prevé una evaluación final en julio 2017 (no conocemos los TdR). En cada caso, la planificación y seguimiento del Proyecto se ha hecho en base al Marco Lógico y sus indicadores para cada componente. Arriba (*Pertinencia*) hemos comentado los indicadores, y formulamos sugerencias en las *Recomendaciones*.

La Unión Europea, desde la Delegación en Managua, hace un seguimiento activo a través de frecuentes visitas de trabajo a Panamá. Además, la UE realizó una misión de monitoreo externo ROM para SECOPA en octubre 2015, porque el proyecto se consideraba "problemático". La misión de monitoreo no hizo recomendaciones a ONUDC; a SECOPA-BID, pide integración con OSEGI, apropiación, comunicación, acelerar las contrataciones, entre otros.

**Control de Calidad.** El control de calidad sobre "productos" y servicios es disperso y no siempre eficaz. Por supuesto, tanto el Proyecto como cada institución nacional beneficiada tiene que aprobar su conformidad con cada producto, antes que éste sea pagado al proveedor o consultor. Pero existe una presión de tiempo por ejecutar, aún cuando los estudios y consultorías no siempre sean aplicables. En caso de la experticia internacional, a veces no se atiende lo suficiente la realidad panameña.

En las construcciones se requiere atención; la infraestructura del Centro de Cumplimiento Pacora, construida por el proyecto PROSI (antecesor de SECOPA), generó una serie de quejas por parte del usuario, el MINGOB. Los desperfectos constatados tienen que ver con el uso de materiales o tecnologías baratas, no garantizadas, y sobre todo, inadecuadas para las condiciones climáticas del país. Es una zona de extrema humedad, intensas lluvias, expuesta al cambio climático, vientos marinos, tormentas de rayos, redes eléctricas inestables. La tecnología más novedosa tiende a fallar justo en estos climas. (*Anexo: Defectos de construcción del Centro de Cumplimiento Pacora según IEI*)

Para prevenir y garantizar la calidad en el caso del Centro de Custodia, financiado por SECOPA, adicional a la firma de arquitectos supervisores, se integró una Comisión Supervisora por equipo técnico de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura del MINGOB, el IEI, la Dirección de Ingeniería del MINSEG y la OSEGI. Esta se encarga de la supervisión y la aprobación de cada fase de la obra.

**Evaluaciones Finales.** Bajo el rubro de Evaluaciones Finales, en SECOPA-BID hay un considerable monto reservado a estudios de impacto en la etapa final del Proyecto, relacionados con los modelos y componentes. Aún no hay una programación de estos estudios ni se han elaborado TdR. En abril

2016, una consultora (Adriana Núñez) hizo una propuesta inicial sobre los estudios y una distribución presupuestal global, así:

- Sistematización intervención territorial (71.100)
- Evaluación violencia juvenil, comunitaria y doméstica. (181.321)
- Evaluación MEDUCA - estudio comparación por grupos (124.812).
- Evaluación de eficacia del modelo de Policía Comunitaria de Panamá” (75.125)
- Perfiles y riesgos población juvenil en conflicto con la ley en el CCP (30.500)

Por varias razones, la Misión de Evaluación considera débil esta propuesta. Los estudios planteados corresponden uno a uno a los programas, modelos e instituciones respectivas. Así, mantienen la dispersión entre los componentes del Proyecto, sin promover el aprendizaje mutuo. Los estudios tratan de responder a indicadores, pero como ya lo hemos señalado, éstos no están siempre bien definidos. Las metodologías propuestas preliminarmente, son positivistas y obsoletas. También, al involucrar nuevos equipos externos de expertos, no promueven la cohesión interna de las instituciones ni su capacidad de evaluación y monitoreo, formando más bien una carga adicional de trabajo.

Los tiempos: La Evaluación Intermedia opina que, para estas evaluaciones de impacto, va a ser demasiado temprano. Los modelos de intervención no están desarrollados plenamente, a duras penas aplicados, no hay aun sinergias. En este momento (Julio 2017) varios de los principales temas (Planes Municipales, Reinserción Terciaria, Policía Comunitaria, Centros Locales...) están aún en etapas iniciales. Para evaluar el impacto de modelos tan complejos y multidimensionales, que además han tenido ya retrasos y tendrán otros, se requiere un mínimo de 3 años de estarse implementando. El proyecto cierra en 2018, por mucho en 2019. El impacto de los Modelos no podría ser evaluado sino en 2020 o 2021. SECOPA, ni con una extensión llega a tanto.

La misma consultora reconoce estos problemas metodológicos. La Misión de Evaluación concluye que los estudios, tal como los plantea esta propuesta, deberían ser reorientados, y hace recomendaciones para ello. Los recursos de los estudios se pueden emplear de manera más estratégica. (**Ver abajo: Recomendaciones**).

## **2.4 IMPACTO**

La Evaluación Intermedia es prematura para medir todo el impacto del Proyecto, por lo que hablamos de “Impacto actual y potencial”. Algunos componentes ya han generado cambios sustanciales en su respectivo entorno, saltos cualitativos, y otros están a punto de hacerlo. Sobre otros, solo podemos anotar factores que, a nuestro juicio, en el futuro podrán incrementar o cohibir el impacto de SECOPA.

### **2.4.1 Cumplimiento del Objetivo general y del Objetivo Específico**

El impacto del Proyecto sobre el fortalecimiento institucional del sector Seguridad es ya considerable, y será aun mayor cuando culminen las acciones actualmente en curso. De muchas maneras, a través de todos sus componentes y Resultados, SECOPA contribuye a la gobernabilidad de Panamá. La mayoría de los componentes del Proyecto no impactan de modo directo sobre la población, sino sobre las instituciones; y algunos componentes son “invisibles” por su misma naturaleza.

De acuerdo al Marco Lógico vigente, el impacto del Proyecto SECOPA, tras concluir, se vendrá a manifestar en disminuciones sensibles de la criminalidad, a nivel nacional y localmente en los cuatro Municipios focalizados; y en una opinión más favorable sobre la seguridad ciudadana y el desempeño de las instituciones, entre diversos públicos a nivel nacional, local, sectorial e institucional.

Los indicadores para el logro del Objetivo General (Contribuir a mejorar la situación de seguridad ciudadana en Panamá) son:

- 1. Se reduce en 10% la percepción de inseguridad en el país por parte de la población general** (hombres y mujeres) de 18 años y más al final del Programa.
- 2. Se reduce a 15% la victimización reportada por la población general** (hombres y mujeres) de 18 años y más, al final del Programa.
- 3. Reducción de 12% de la tasa de homicidios en población menor de 18 años** (hombres y mujeres) en los municipios intervenidos por SECOPA, al final del Programa.

4. **Tasa de criminalidad** (delitos de mayor impacto por cada 1000 habitantes) **disminuye 15%** al final del programa en cada uno de los municipios intervenidos.

A su vez, el logro del Objetivo Específico (Fortalecer las instituciones de seguridad preventiva) se reflejará en los siguientes indicadores:

1. **Incremento del 30% en el índice de desempeño** de las instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana y prevención de violencia en el país, de acuerdo a la percepción de la población general (hombres y mujeres de 18 años y más) al final del Programa.
2. **Aumenta cada año en un 10% la confianza en las instituciones de protección y atención de víctimas** por las mujeres de 18 años y más, que asisten a los Centros de Atención Integrales para Atención de Mujeres Víctimas de Violencia.
3. **Incremento del 50% de confianza en la Policía comunitaria** por la población general (hombres y mujeres) de 18 años y más de los municipios con Unidades de Policía Comunitaria Instaladas.
4. **Tasa de conflictividad juvenil disminuye en 25% en las áreas críticas de intervención focalizada** en San Miguelito (Samaria); Colón (Barrio norte, Barrio sur), Chiriquí (Pedregal); Panamá (Santa Ana, Pedregal, Chorillo) al final del programa. (*Tasa de riñas y lesiones personales de jóvenes de 12 a 18 años en los distritos focalizados al fin del programa*).
5. **Tasa de conflictividad escolar disminuye 40% en las instituciones beneficiarias** del modelo de intervención *Juntos por Una Comunidad sin Violencia* al fin del programa.
6. **Tasa de reincidencia de jóvenes** en conflicto con la ley que egresan del Centro de cumplimiento de Pacora disminuye el **50%** al final del Programa.

Todos estos indicadores serán determinados por fuentes internas y externas al Proyecto, como estadísticas del MINSEG, la PN y otras del Gobierno, los sistemas de monitoreo e información apoyados, encuestas de opinión, etc. Sobre la pertinencia, confiabilidad y dificultades de medición de estos indicadores, nos referimos en otras secciones (**Pertinencia; Recomendaciones; Anexo: Tabla de indicadores**).

Se debe tener en cuenta que el Proyecto opera en un campo altamente dinámico, el de la seguridad, la delincuencia y la prevención, sujeto a rápidos cambios, presiones y fenómenos variados e imprevistos, y de alta sensibilidad política y visibilidad pública. Esto se refleja en las estadísticas delincuenciales, pero también en las encuestas de opinión, que a nuestro juicio no son los indicadores más adecuados.

El impacto potencial o actual, es variable por componente, Resultado y actividad:

#### **Res. 1: Fortalecimiento institucional y políticas:**

- Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana: El impacto de este proceso está en manos de la política. Pese al amplio proceso de consulta, la ENSC tiene poca vinculación con actores territoriales y locales.
- Fortalecimiento MINSEG, OSEGI-UAN: Incierto, depende de decisiones políticas. Si se materializa, la Prevención y la seguridad ciudadana podrán convertirse en un pilar firme de la política de seguridad en Panamá. El Proyecto ha dado bases para ello.
- Capacitaciones en Seguridad Ciudadana, PN y otras instituciones: Sin duda hay un impacto, pero hasta ahora no hay un seguimiento y medición posterior a las capacitaciones. Se prevé una encuesta a los participantes (a los seis meses de finalizar el curso) para evaluar el impacto laboral de la capacitación; esta encuesta se realizará con personal del Programa y de las propias Universidades.

#### **Res. 2: SIEC**

- La ENVI generó información muy importante, pero aún no está clara su aplicación. Hasta ahora, ha sido más bien desestimada porque arrojó datos políticamente inconvenientes. Si se institucionaliza y se realiza cada 2 años, como se prevé, podrá ganar en importancia para la orientación de estrategias de prevención y control.
- Plataforma datos SIEC: De posible gran impacto al nivel del sector Seguridad. Depende del uso que se le dé, y de la colaboración efectiva de las 35 instituciones participantes. Es uno de los componentes "invisibles" a la población en general.

### **Res. 3: Centro de Excelencia, SIEC**

Podrá tener un impacto importante en términos de estudios, análisis y pronósticos. La Misión recomienda articularlo estrechamente con el Observatorio existente, para lograr un centro de análisis más sólido. El documento *Líneas de investigación en materia de Crimen, Drogas y Violencias*, del SIEC, incluye un diagnóstico de las necesidades nacionales de conocimiento en materia de droga, crimen y violencia, con una sistematización de fuentes, e identifica 12 líneas de investigación, enmarcadas en 4 ejes temáticos: Control y Reducción de la oferta de drogas; Reducción de la demanda del consumo de drogas; Justicia, Criminalidad Organizada y Transnacional; e Investigación Social y Desarrollo Epistemológico.

### **Res. 4: Data Center CAE**

- Su impacto depende de quién lo use y del buen uso que se le dé. El Proyecto aportó posibilidades técnicas de interconexión, nacional e internacional; es al Gobierno de Panamá utilizarlas con eficacia y transparencia, en un contexto democrático y pleno respeto a los Derechos Humanos.
- La mejora de los procesos de generación y gestión de la información criminal afectará positivamente las medidas de control y prevención del crimen.
- Un riesgo es que las agencias, o no todas, efectivamente compartan (toda) su información a la Plataforma. En esa medida, sigue existiendo fragmentación entre las agencias, riesgos operativos, competencia y potencial rivalidad, y también cierta salvaguardia.
- Finalmente, la acumulación de información sensible plantea las máximas exigencias de rigurosidad, independencia y ética por parte de los oficiales a cargo de la plataforma, y mecanismos democráticos efectivos de supervisión.

### **Res. 5: INAMU**

- El impacto es directo y creciente, aunque todavía limitado. El apoyo a la Red de CINAMUS se traduce en beneficios concretos para la población víctima y vulnerable, respondiendo a sus necesidades. Los 14 Centros abiertos atendieron 1.645 mujeres en cinco meses (enero-mayo 2017); los de Colón y San Miguelito, apoyados por SECOPA, atendieron 129 y 121 respectivamente, lo que promedia 1 caso nuevo atendido por cada día laboral en cada Centro.
- Igualmente, en el desarrollo de modelos de atención y buenas prácticas. INAMU es una entidad relativamente nueva y pequeña, que está enfrentando problemas nacionales muy grandes. Por otra parte, está empezando a generar una cultura de mayor respeto a la mujer, y de menor tolerancia a los hechos de violencia doméstica y de género. tanto al interior de las instituciones como en la población en general.
- INAMU ha tenido una activa incidencia en las políticas de seguridad. En julio 2015 logró un acuerdo interinstitucional de alto nivel sobre Prevención de Violencia contra las mujeres, y la creación del COMVIMU (Comité contra la Violencia contra la Mujer) involucrando las instituciones nacionales.
- Otro resultado directo es la creación de la **Unidad de Género** dentro de la Policía Nacional y el apoyo activo que los CINAMU reciben de la PN.
- INAMU impacta también en la opinión pública, para lo cual SECOPA ha pagado pautas de sensibilización por TV y radio.

### **Res. 5: MEDUCA**

- El programa "Juntos por una Comunidad sin Violencia" tiene un impacto directo y continuado sobre una gran población estudiantil en edad y situación de riesgo, sus familias y 36 Centros educativos.
- El Programa ha sido creado e institucionalizado por el Ministerio y se desarrolla ya desde 2006.
- El Ministerio señala algunos factores que actualmente limitan el impacto del Programa: Se aplica a partir del 7º grado, cuando el aprendizaje de actitudes requiere empezar a edad mucho más temprana; el programa necesita recursos para ampliarse a escala nacional.
- La Misión considera que el Programa también debería perfilarse más al interior del MEDUCA, involucrando a las Unidades responsables de relaciones de género y relaciones interculturales y aprovechando sus conocimientos temáticos.
- El Estudio Transversal que se está realizando del Programa, debe arrojar propuestas de ajustes en su diseño, pero la decisión depende del MEDUCA.

### **Res. 5: Planes Locales**

Es prematuro evaluar porque este componente está apenas iniciado, pero la Misión teme que su impacto sea muy limitado. El riesgo es que los Planes queden en un documento y nunca se apliquen, por el escaso papel de las autoridades locales y la difícil participación coordinada de todas las instituciones locales. De hecho, por esta razón el Proyecto rescindió el contrato con la consultora respectiva (agosto 2017) y la actividad está en el momento suspendida.

### **Res. 5: Centros CDI - MIDES:**

- También es prematuro juzgar porque este programa no ha empezado. En potencia puede tener **un impacto notable en la cohesión social**, el empleo juvenil, la prevención, el desarrollo social en las comunidades atendidas. Este impacto se fundamenta en la confianza que el CDI logre despertar entre la población, por lo cual hay que garantizar la calidad, integralidad, neutralidad y continuidad en los servicios que se ofrezcan.
- La Evaluación identificó aquí **dos desafíos**: La entrada de dos nuevas instituciones a SECOPA, el MIDES y Fondo Unido, las cuales tendrán que aprenderse rápidamente a adecuar a las metodologías y requisitos del Proyecto. Y la sinergia y coordinación con otros actores locales, tanto estatales como municipales y civiles, y otras contrapartes y componentes del mismo SECOPA en terreno; la cual comienza por la aceptación y el conocimiento mutuo. (**Ver: Recomendaciones**)
- Luego de la Evaluación, el componente CDI queda en suspenso al opinar la Contraloría que es precisamente el Estado quien debería ofrecer los servicios a los jóvenes vulnerables. Si el programa no se reactiva pronto, habrá mínimo impacto local.

### **Res. 6: Policía Comunitaria**

Impacto potencial muy grande, pero es prematuro pronunciarnos. Este componente está comenzando apenas: su contrato se refrendó en junio 2017. La Misión de Evaluación no pudo hablar con los consultores quienes van a guiar este componente clave. Mientras tanto, señalamos algunos posibles riesgos para la calidad e impacto del proyecto:

- una **escasa** profundidad en el enfoque comunitario, reduciéndolo a una modalidad operativa;
- la cultura tradicional de la PN, el compromiso de los cuadros altos, medios y bajos;
- las estructuras sociales y mentales en los barrios vulnerables, la desconfianza entre Policía y comunidad, los miedos y prejuicios de lado y lado.

Su ventaja es el apoyo institucional por parte de la Policía, en especial la Dirección de Docencia. Es importante que este componente se relacione directamente con otros componentes de SECOPA que operan en las comunidades seleccionadas, como los CDI y los CINAMU. El cambio cultural necesario es profundo tanto en la Policía como en la comunidad, y en los medios, el Estado y la sociedad en general. Este va más allá de unas capacitaciones, habilidades o modelos; necesariamente toma mucho más tiempo de lo que puede ofrecer un Proyecto.

### **Res. 7: Fiscalía**

El apoyo a la Fiscalía en la adopción del SPA tiene un impacto grande sobre el Sistema de Justicia y sobre el país en general. Los Fiscales que actualmente llevan los grandes casos de corrupción participaron de las capacitaciones de SECOPA. Igualmente, las Fiscalías especializadas, las Fiscalías indígenas en sus regiones, los numerosos eventos de profesionalización, dejan huellas marcadas. También las Fiscalías para adolescentes estuvieron incluidas en las capacitaciones del programa, trabajando en base a la Ley de Adolescentes de 1999, que brinda las garantías para este grupo.

El apoyo al IMELCF fue más puntual, actualizando su personal y dejando instaladas algunas importantes capacidades técnicas de investigación.

### **Res. 8: Centro de Custodia Pacora:**

Impacto grande en potencia. Modifica cualitativa mente la vida de los jóvenes reclusos hoy en pésimas condiciones, de sus familias y de sus custodios. Tendrá un gran potencial si se logra encadenar coordinar con otros componentes del Proyecto y si se aplica en la práctica de rehabilitación y reinserción social, psicológica y laboral.

### **Res. 8: Modelo de reinserción**

El posible impacto es difícil de estimar en este momento, porque los trabajos de consultoría han tenido retraso y aun no hay resultados de sustancia.

### **Res. 9: DGSP / AFP:**

El Proyecto ha dejado aportes institucionales cualitativos a través de la **Escuela de Formación Penitenciaria**, el análisis organizacional de la Dirección, las numerosas capacitaciones, el inicio de nuevas actividades de prevención, la ley de carrera penitenciaria y la renovación del Sistema de Información. A nivel de las poblaciones recluidas en el Sistema, el Proyecto ha logrado apoyar iniciativas como INTEGRARTE, sobre todo con visibilidad, reconocimiento y el desarrollo de buenas prácticas de resocialización. Para que éstas tengan impacto real, sin embargo, es necesario un impulso a programas de reintegración social "post-salida", que actualmente no existe.

### **Impacto local y sinergias: Samaria**

En el sector de Samaria, distrito Belisario Porras, podría generarse en los próximos dos años un impacto social muy interesante de SECOPA, si el Proyecto logra de manera creativa generar las sinergias posibles entre todos sus componentes que inciden al mismo tiempo en este territorio: la construcción de la Subestación de Policía Comunitaria, las capacitaciones a la PN en Seguridad Ciudadana, el Centro de Desarrollo Integral, el Plan Municipal de Prevención y otras. Variadas acciones que inciden sobre la misma zona, con el propósito final de apoyo a los mismos grupos vulnerables. El riesgo es que cada una se ejecute por aparte, a través de Instituciones y contratistas separados y sin mecanismos para coordinarse entre sí.

#### **2.4.2 Efectos sobre los aspectos transversales**

**Medio ambiente y la gestión ambiental:** Las actividades de SECOPA en general no tienen impacto ambiental directo. Tampoco apoyan directamente la gestión ni la protección ambiental. En el caso de la construcción de Pacora, la Misión observó un posible riesgo de impacto ambiental, relacionado con la evacuación de aguas lluvias (**ver arriba: Eficacia**).

**Equidad de género y participación de las mujeres:** SECOPA incide de manera importante en la defensa los derechos de muchas mujeres vulnerables a través del trabajo de INAMU en el apoyo y empoderamiento de mujeres en situaciones de riesgo y víctimas de violencia. También en el componente penitenciario, con la atención a mujeres privadas de libertad, y a través de los programas preventivos del MEDUCA. El Proyecto no tiene una estrategia interna al respecto.

**Pueblos indígenas y afro-americanos:** El Proyecto ha posibilitado, por primera vez en el país, la institucionalización de Fiscales de Asuntos Indígenas en el Ministerio Público, quienes atienden las necesidades en dos Comarcas rurales. SECOPA carece sin embargo de una visión intercultural, pese a que la estructura de la inseguridad y la criminalidad en el país, afecta de manera diversa los diversos grupos étnicos: por ejemplo, la población indígena, que ocupa extensos territorios en las fronteras y las costas, y está bien representada en las cárceles; o la población afropanameña de la costa Atlántica, incluyendo Colón, y la creciente población indígena en Ciudad de Panamá, con sus barrios definidos. El impacto del Proyecto en esta área es todavía reducido.

## **2.5 SOSTENIBILIDAD**

La sostenibilidad futura del Proyecto SECOPA también varía según sus componentes. En los párrafos siguientes resaltamos los aspectos más relevantes:

### **2.5.1 Políticas públicas nacionales:**

Las políticas de seguridad y prevención han tenido sucesivos enfoques en los últimos 20 o 30 años (**ver arriba: Pertinencia**). De hecho, han sido más de Gobiernos que del Estado, no han tenido la continuidad deseable, y la última (la Estrategia País de Seguridad Ciudadana) no se está continuando; la nueva Estrategia Nacional, ahora en elaboración, parte de principios y enfoques bastante diferentes. Existe la figura del Gabinete de Prevención, involucrando a los Ministerios e instituciones relevantes bajo la presidencia del MINSEG. Este ha estado un tiempo inactivo; en agosto 2017, se reactivó y sesionó en la ciudad de Colón.

En el futuro mediano, la sostenibilidad de la Estrategia depende fuertemente del contexto político y partidista (**ver arriba: Contexto de la misión**). Hay que tener en cuenta que vienen elecciones generales en 2019, que la continuidad del mismo Partido en el Gobierno no es probable, y que la

seguridad ciudadana es uno de los temas más controvertidos. En el contexto de las campañas políticas, la represión y control de delitos ocupa un primer plano de visibilidad, antes de la prevención y la reinserción.

### **2.5.2 Sostenibilidad institucional**

Indudablemente el Proyecto ha ayudado, y está ayudando al fortalecimiento de las instituciones del sector Seguridad en Panamá, en un sentido amplio. Los logros del Proyecto han sido favorablemente apropiados por las contrapartes nacionales, a través de la designación de recursos humanos, materiales o financieros. Muchas instituciones han replicado a su interior, las capacitaciones y pasantías ofrecidas por el Proyecto. Además, los cursos y diplomados, al reunir técnicos y profesionales de diferentes instituciones alrededor de temas comunes, han servido para integrarse y crear líneas de comunicación y sinergias futuras.

El MINSEG es la principal institución contraparte, donde el Proyecto se sitúa en la Oficina de Seguridad Integral. Sin embargo, OSEGI en su forma actual tiende a ser opacada por el Proyecto; fuera de SECOPA no tiene mucho contenido ni actividad. El Ministerio aún no ha definido sobre su Unidad de alto nivel, encargada a futuro de Prevención y Seguridad Ciudadana. Entre las opciones sobre la mesa, al parecer tiende a crear una Dirección ministerial (no un Viceministerio), que vendría a ser la continuación y anclaje de la actual OSEGI. El Viceministro, el Ministro o el Presidente, o bien la Asamblea para un Viceministerio, ni el MEF, aun no se pronuncian de manera formal sobre la definición de los recursos, competencias, y liderazgo de la nueva entidad.

La Policía Nacional se muestra como una institución sólida que está logrando absorber bien los aportes del Proyecto. Los próximos dos años dirán si la PN logra interiorizar un enfoque comunitario, que está por cristalizarse todavía. El SIEC ha sido fortalecido de varias maneras; para su consolidación, recomendamos integrar el nuevo Centro de Excelencia con el Observatorio existente. El SIEC cuenta con el Plan Estratégico para el Fortalecimiento del Sistema de Estadística de Seguridad y Justicia Penal que incorpora un Proyecto para Fortalecer el SIEC en miras de su transformación en Instituto, aprobado por Ministerio de Seguridad y que será financiado a partir de junio de 2017 por fondos del Estado.

El Ministerio Público se apoyó particularmente en la transición al SPA con el programa de capacitaciones y los intercambios con los Fiscales. El IEI y la DGSP del MINGOB se benefician del apoyo a la Academia de Formación Penitenciaria y por supuesto, de una importante infraestructura que va a marcar un hito en el trabajo con infractores jóvenes.

Otras instituciones apoyadas son MEDUCA, que ha podido mantener su programa y consolidarlo con estudios y modelos valiosos, y el INAMU. Este último se vio fortalecido, pero siendo una entidad joven, pequeña y en crecimiento, la contribución del Proyecto a la institución hubiera podido ser más flexible. Por otra parte, algunas instituciones que habrían sido relevantes, no quedaron involucrados en el diseño del Proyecto SECOPA, particularmente el FENNIAP, el INADEH y una mayor participación de las Alcaldías o de AMUPA.

### **2.5.3 Sostenibilidad Financiera**

La sostenibilidad financiera de los servicios mejorados de seguridad preventiva es responsabilidad esencialmente del Gobierno de Panamá a través del Presupuesto Nacional, coordinado por el MEF. En casos como INAMU, MEDUCA y otros, ya se están tomando las medidas para incorporar los programas a sus estructuras permanentes, en especial creando las plazas de funcionarios para los consultores financiados temporalmente por SECOPA.

Por razones macroeconómicas, el MEF puede limitar los nombramientos nuevos, o reducirlos por tiempos definidos. Precisamente en junio 2017, durante la evaluación intermedia, el MEF anunció una mora parcial en los nombramientos. La incorporación de tal personal depende entonces de la prioridad en la negociación política, de las finanzas del Estado, y de procedimientos.

Por su parte, la Cooperación internacional está activa en Panamá en el tema de seguridad. Su principal aliado internacional es Estados Unidos; en junio 2017 los dos países reafirmaron su compromiso y apoyo mutuo en la materia. No está claro en qué medida esto incluye prevención.

No existe todavía mecanismo de coordinación (Mesa de donantes) para Prevención y seguridad ciudadana, que pudiera generar una estrategia común de cooperación y un apoyo articulado al país, garantizando un flujo financiero estable a mediano plazo para el sector o para la ENSC.

#### **2.5.4 Sostenibilidad Socio-cultural**

Es solo indirecta. A nivel corto y mediano, el éxito y la sostenibilidad de todas las medidas apoyadas depende del interés del Gobierno actual y del próximo, así como de factores externos. Si las prioridades en materia de prevención social se mantienen, así como el interés por la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, los resultados del Proyecto habrán aportado de manera fundamental.

A nivel más estructural, las causas que generan violencia e inseguridad no se están modificando. Se mantiene el carácter dicotómico de la sociedad Panameña, con sus barreras socio-económicas y prejuicios excluyentes.

#### **2.5.5 Sostenibilidad Económica**

En el caso de SECOPA, este criterio se puede aplicar a la situación socio-económica de los jóvenes en riesgo - antes, durante y después de una trayectoria judicial, en la calle o en la cárcel - y la forma cómo el Proyecto contribuye a fortalecerla.

Las comunidades vulnerables están en un contexto socio-económico de desempleo estructural, especialmente para jóvenes en zonas y grupos de riesgo. La vinculación con la economía y el trabajo es el principal factor de prevención ante la participación en pandillas, robos o microtráfico. Hasta ahora el Proyecto no ha entrado al tema, pero los CDI apuntan en esta dirección.

También en los Centros del MINGOB hay experiencias de Inserción Laboral interesantes, como los talleres productivos de Pacora y el reciente éxito del proyecto de producción artesanal INTEGRARTE. Estas son exitosas en un número de casos, también importantes para la reubicación social, la autoestima, pero limitados porque no abarcan a todos los Centros ni a todas las personas privadas de libertad. Por un vacío en la reglamentación del MINGOB, además, los participantes no pueden percibir bonificaciones por el trabajo y rebaja de pena al mismo tiempo, lo cual limita la motivación. Esto ha sido corregido por la aprobación de la ley 4 de 2016, que establece el derecho a remuneración de las personas que presenten trabajo productivo, sin necesidad de que opten entre la conmutación de pena y la remuneración. Pero esta Ley aun no se había hecho efectiva al momento de la Misión, por estarse adecuando la reglamentación y la práctica carcelarias.

No hay un seguimiento específico a la reintegración socio-económica de jóvenes o adultos que "regresan a la sociedad" tras cumplir su pena. El Modelo de Prevención (actualmente en elaboración para IEI por parte de consultoría) prevé un componente de reinserción laboral, pero no se sabe su alcance y especialmente, si tiene un componente extra-muros destinado a los egresados y La Evaluación Final tendrá que observar el impacto que haya tenido el mismo.

#### **2.5.6 Sostenibilidad Ambiental**

No es un aporte específico del Proyecto. No se tocan Delitos Ambientales (considerados de "bajo impacto") ni la protección de recursos naturales. El medio ambiente no se vincula al enfoque comunitario, ni a las campañas educativas ni publicitarias. Las construcciones no conllevan medidas ambientales particulares; en Pacora, posiblemente hay que mitigar un riesgo ambiental para poblaciones vecinas. *(Ver arriba - Eficacia)*

### **2.6 COHERENCIA**

SECOPA es medianamente coherente con otras políticas y acciones de cooperación de la Unión Europea. La Estrategia País de la UE para Panamá de 2007 a 2013 no incluía el tema de Seguridad como área focal, pero sí lo menciona la Estrategia Regional para América Central para ese período, y con más énfasis lo hace la Estrategia Regional para América Latina 2014 - 2020. *(fuentes: Panama Country Strategy Paper, 2007-2013. / Central America Regional Strategy Paper, 2007-2013. / Programa indicativo pluri-anual regional para América Latina 2014-2020.)* Podemos observar una tendencia de interés creciente por el tema de Seguridad en las estrategias de cooperación internacional.

**EUROsociAL**, el programa regional de cooperación en políticas sociales, ha aportado importantes insumos y reflexiones en el área temática de Seguridad Ciudadana, tanto a nivel de Panamá como regional. En Cartagena (Colombia), en abril de 2015 EUROsociAL presentó junto con AECID y otras organizaciones, una propuesta de Modelo regional de política integral para la prevención del delito, ante Ministros, Viceministros y altos funcionarios latinoamericanos.

EUROsociAL también apoyó la actualización de la EPSC 2016-2025, basada en las recomendaciones del Modelo Regional, iniciativa que luego fue sustituida por la ENSC. Dejó preparado el currículas del Diplomado de Prevención Social de la Violencia en UDELAS, hizo consultas sobre la Mesa de Cooperantes, y produjo un diseño del Servicio de Reinserción Social Laboral para Adolescentes Privados de Libertad. En cierto sentido, podemos afirmar que SECOPA ha retomado, profundizado, o tal vez reintentado varias de las iniciativas de EUROsociAL.

Desde 2016 **opera EL Pacto**: Programa de asistencia Europa-Latinoamérica contra el crimen transnacional organizado, aprobado en 2015. Programa regional basado en la demanda y de geometría variable, por € 20 millones. La cooperación cubre toda la cadena criminal a través de tres pilares: policía e investigación, procedimiento judicial y fiscalía, y detención en sistema penitenciario, con énfasis en el crimen transnacional. Sin embargo, está ausente aquí la dimensión de Prevención, precisamente el núcleo de SECOPA. (*fuentes: EC. Action Document for Continental programme on Rule of Law and Security-Development nexus*)

En la región centroamericana, la UE financia una serie de proyectos nacionales de fortalecimiento del sector Justicia y Seguridad: Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala... Sin embargo, hay poca interacción y aprendizaje mutuo entre los distintos proyectos. A través del Instrumento Europea por la Democracia y los Derechos Humanos, EIDHR, la UE financia actualmente una línea de proyectos con la Sociedad Civil en Centroamérica, entre ellos dos en Panamá, de relevancia para SECOPA:

- **Fundación Jesús Luz de Oportunidad**: Rehabilitación y reinserción de menores en conflicto con la ley en Ciudad de Panamá, mediante la atención integral, socioeducativa, psicosocial y formación técnica y profesional. Se implementa un modelo "OPORTUNIA" de reinserción social con jóvenes en Centros de adultos, replicado con los menores y jóvenes con medida Cautelar.
- **Terre des Hommes**, sobre el rescate de las culturas y prácticas de la justicia juvenil indígena ancestral a la rehabilitación y reinserción de los menores indígenas en conflicto con la ley en Panamá.

Otra cooperación internacional en la temática de Seguridad y Prevención viene dada por **AECID**, que, entre otras acciones, desarrolló en 2015 una Evaluación de la Situación Actual de la Jurisdicción Penal de Adolescentes frente al Sistema Penal Acusatorio, en conjunto con el Órgano Judicial y el Ministerio Público. PNUD conduce con OSEGI el "**Programa de Prevención de la Violencia en Panamá**", co-financiado por Panamá en un 70 %. La principal sinergia de SECOPA-BID con este Programa ha sido sin duda el trabajo en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. El PNUD y Alianza Ciudadana elaboraron, hace unos años, un diseño del modelo de justicia restaurativa y medidas alternativas a la privación de libertad, con enfoque de género. Este documento no pudo ser consultado por la Misión, siendo reservado a dichas agencias. USA (INL) apoya varios programas de prevención a través de ONG, tanto en barrios de riesgo como al interior de los Centros del MINGOB.

Con todo, sin embargo, SECOPA no exhibe realmente una visión estratégica propia de la Unión Europea. Dados los antecedentes del Proyecto, SECOPA se fundamenta sobre todo en los programas anteriores de las entidades implementadoras: el Programa de Seguridad Integral (PROSI), un préstamo del BID, y los proyectos de UNODC. Con éstos es que hay, en cada caso, mayor continuidad en las relaciones institucionales, líneas de trabajo, conceptos clave, metodologías y gestión.

## **2.7 VALOR AGREGADO COMUNITARIO**

Muy pocos Estados Miembros de la Unión Europea llevan proyectos de cooperación en Panamá (principalmente, España), pero todos están interesados en la seguridad del país. En ese sentido, el valor agregado de SECOPA como proyecto comunitario radice en que ningún Estado Miembro hubiera emprendido por sí solo un proyecto de esta envergadura. Los Estados Miembros presentes

en Panama tambien han sido regularmente actualizados sobre el avance del proyecto e invitados a todas las actividades con valor político o de visibilidad.

### 3. VISIBILIDAD

La estrategia de visibilidad de SECOPA aún no está implementada plenamente. En general, se observa en el Proyecto un buen cumplimiento de los requisitos formales de visibilidad (banners, logotipos, materiales de promoción...) sobre todo en casos de publicaciones, eventos, presentaciones, construcciones, dotación de equipamientos, vehículos, etc. Las acciones de visibilidad de SECOPA se distinguen por sus dos componentes, pero ambos se guían por las directrices de la Unión Europea al respecto.

SECOPA-BID cuenta con un Plan de Comunicación y Visibilidad elaborado por la consultora Susana Casablanca. Actualmente, la sección de Comunicación y Visibilidad de SECOPA-BID emite notas de prensa, comunicaciones diversas y utiliza la página WWW del MINSEG, así como la revista institucional del Ministerio de Seguridad, *Eje4*. Hasta diciembre 2016, en OSEGI se hacía un *blog* sobre las actividades.

La implementación del plan de visibilidad fue contratada con el consorcio Development Poles / Simbiosis, abarcando la producción de notas de prensa, creación y mantenimiento de la página Web, diversas producciones audiovisuales, spots, videos, etc. Igualmente, el acompañamiento a los productos de visibilidad: camisetas, banners, paraguas, gorros, etc. La página WWW de OSEGI-SECOPA está en desarrollo; en junio 2017 se presentó internamente. La UE y OSEGI aprobaron en principio el diseño. La página representa a OSEGI como institución (o a la futura UAN), siendo SECOPA su programa más grande. También incluye el Programa de Prevención de la Violencia en Panamá (con PNUD), la ENSC, y el Gabinete de Seguridad Preventiva. La Misión pudo conocer la versión preliminar, la cual se estaba perfeccionando para colocarse en línea en septiembre 2017. También se están construyendo las páginas sociales del Proyecto.

**(Ver Página provisional: [dev.socialhumanpanama.com/osegisecopa](http://dev.socialhumanpanama.com/osegisecopa))**

Por otra parte SECOPA coordina contratos de visibilidad específicos relacionados con componentes clave: la ENSC, la ENVI, por ejemplo. En ambos casos, estos se han desfasado con respecto a sus respectivos componentes debido a demoras en su refrendo por Contraloría, lo que le resta eficacia mediática e impacto. Sin embargo, el departamento de Relaciones Públicas de MINSEG no participa en todas estas producciones. SECOPA hace un trabajo separado.

SECOPA-UNODC utiliza la página WWW del MINGOB.

La **Visibilidad interna de SECOPA** se puede considerar deficitaria, en el sentido de que falta información mutua, comunicación y cohesión entre los diferentes componentes del Proyecto (**ver arriba**). Esto sucede entre los componentes BID y UNODC, pero también dentro de cada uno de ellos. Pese a que las guías de visibilidad se llevan correctamente, en el terreno la Unión Europea es todavía confundida con USAID, UNODC, o del BID, según la institución o grupo beneficiario.

#### **4. VALORACIÓN GENERAL**

SECOPA es un Proyecto grande y ambicioso, con propósitos amplios y muy diversos. Esta es su fuerza y también su debilidad como proyecto. Ha realizado aportes importantes y valiosos en el fortalecimiento del sector de Seguridad Integral en Panamá, y muchos más están en camino, beneficiando a numerosos programas. La profesionalización y modernización del sector es un camino largo, y con SECOPA, muchas instituciones claves dieron pasos cruciales por él.

En la medida que el Proyecto alcanza a trabajar directamente con grupos beneficiarios vulnerables, tiene un impacto positivo sobre la población. Es el caso de los CINAMU, de Integrarte, del Ministerio de Educación. Los alcances son limitados, pero significativos. Lo mismo podrá decirse del Centro de Custodia, que deberá generar una inmediata mejoría en las condiciones de vida de cientos de jóvenes detenidos, para beneficio de ellos y de la sociedad.

El impacto de acciones como la Encuesta de Victimización, la Estrategia de Seguridad Ciudadana o los Planes Municipales de Prevención, depende mayormente de la voluntad política para aplicarl. Asimismo, instrumentos de alto potencial de seguridad como el sistema integrado de información del CAE, los servicios del SIEC, el SIP y el Censo Penitenciario, pueden ser sumamente útiles en el control de delitos de alto impacto, así como pueden llegar a ser inoperantes, por razones fuera de la competencia del Proyecto.

El Proyecto apoya de muchas maneras el ejercicio de los Derechos Humanos, pero carece de una perspectiva clara y el tema está ausente de los contenidos, documentos, estudios y capacitaciones. Una perspectiva de Género se manifiesta a través del programa del INAMU, y el componente penitenciario comprende varias acciones de atención específica a las mujeres; pero no conforma una línea de atención transversal del Proyecto. Asimismo, no está presente una visión coherente de inclusión social; aunque con varios programas valiosos en el tema, el Proyecto está empezando a trasgredir las barreras de la exclusión racial, cultural y étnica, causas de la violencia. En Medio Ambiente, particularmente en las construcciones, el Proyecto cumple con las normativas nacionales, incluyendo los EIA; aunque no aprovechó las oportunidades de implementar medidas adicionales de adaptación y sostenibilidad.

Finalmente, es oportuno citar la reflexión de un documento de EUROsociAL, para comprender que en futuros proyectos en Seguridad Ciudadana es necesario abrir aún más la participación de la ciudadanía, las autoridades locales y organizaciones sociales:

*"La seguridad debe ser abordada desde el punto de vista de sus habitantes, de aquellas situaciones que viven y que los afectan, y no sólo desde el punto de vista de las instituciones. Debe ser abordada desde el punto de vista de todos los ciudadanos y desde el punto de vista tanto de las víctimas, como de los que transgreden las reglas. "*

**fuelle: EUROsociAL, AT para la Actualización de la EPSC 2016-2025.**

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1 CONCLUSIONES

Pese a problemas en su diseño, eficiencia y en los procedimientos administrativos, el Proyecto SECOPA ha logrado, y está logrando implementar prácticamente todas sus metas, con distinto grado de cumplimiento en el tiempo, pero todos contribuyendo a sus objetivos generales.

#### **Pertinencia, formulación y diseño**

Los objetivos de SECOPA son ambiciosos, y formulados de manera muy general. Más que un Proyecto, se asemeja a un programa sectorial; merecería ser dos o tres Proyectos, no uno solo, con una mejor lógica interna y objetivos más claros.

Una formulación apresurada bajo excesiva presión de gasto, debilita a un futuro Proyecto con retrasos iniciales, dificultades de planificación, problemas de diseño, de eficiencia, de lógica de intervención. En el caso de SECOPA, los nueve Resultados, con sus numerosas actividades, son demasiados y desiguales, y el diseño no propició las sinergias entre ellos.

El Proyecto no ha logrado ser realmente integral, pero sí abarca muchas instituciones y temas. Se ha centrado en la agenda estatal, encabezada por MINGOB (sistema de reclusión para menores y adultos) y MINSEG (Policía, inteligencia), ampliándose hacia los sectores sociales y locales (Educación, salud, Universidades, MIDES). Pese a su amplia gama, todavía quedan algunos vacíos, como las dimensiones étnicas, culturales y territoriales. La presencia del nivel municipal es débil; los esfuerzos en prevención primaria directa (en comunidades y municipios, educación, empleo y salud) han tenido poca intensidad hasta ahora.

Aunque se firmó un solo Convenio de Financiación con la República de Panamá, de hecho, los componentes BID y UNODC actúan como dos proyectos separados. Hay dos aparatos de gestión, dos financiaciones con cuentas y contabilidades separadas, dos conjuntos de logros e indicadores, dos sistemas separados de seguimiento e informes de avance, distintos en presentación, nomenclatura y en su aprobación, y dos ritmos de ejecución diferentes. Fuera del CODIPRO, no hay prácticamente sinergias ni coordinación; los escenarios comunes se limitan al SIEC (Resultados 2 y 3) y al sistema penitenciario (Resultados 8 y 9).

El Resultado 2 y 3, ambos con SIEC, hubieran debido ser uno. Lo mismo el apoyo al Sistema Penitenciario e IEI (resultados 8 y 9). Fueron repartidos sobre diferentes implementadores (ONUDC y BID). El Resultado 5, en cambio, está compuesto de 4 proyectos diferentes y desconexos entre sí. En estos casos se perdieron, y se siguen perdiendo muchas sinergias interesantes y productivas.

Actualmente, los dos componentes MINGOB no se conocen entre sí, y tienen poca idea de lo que cada uno hace. Mientras que en la práctica el vínculo es fuerte y continuo, pues cada día los jóvenes del IEI están cumpliendo 18 años y pasan al Sistema. El Proyecto no ha funcionado para mejorar la comunicación entre ambas.

En cuanto a indicadores de éxito, logro e impacto, el Proyecto no tiene, pese a varias mejoras, un set o sistema satisfactorio, lo cual por otro lado es difícil dado el carácter del tema seguridad.

#### **Eficacia: Fortalecimiento institucional:**

Visto en su conjunto, SECOPA ha realizado un aporte impresionante para fortalecer las instituciones del sector Seguridad en Panamá. En muchos sentidos se ha apoyado una amplia gama de instituciones del Estado que coadyuvan, cada una a su manera, a lograr la seguridad ciudadana y la paz social en Panamá: en prevención, investigación, atención a víctimas, proceso judicial, detención y resocialización. El Proyecto ha apoyado un conjunto de programas, planes e instancias nuevas, "saltos cualitativos" en:

- Ministerios de Seguridad: apoyo OSEGI, CAE, construcción, diagnósticos
- Policía Nacional: capacitación a gran escala, equipamiento, construcción
- SIEC: Plataforma de automatización, ENVI, Centro de Excelencia
- Gobierno: Centro de Custodia; Censo penitenciario; diagnósticos DGSP, IEI, AFP
- Ministerio Público: introducción Sistema Penal Acusatorio, formación de fiscales
- INAMU: Extender y cualificar su programa de atención a mujeres víctimas y vulnerables
- Educación: Extender y profundizar el programa "Juntos" de prevención educativa;

- Salud: participará en el programa de Farmacodependencia del IEI
- Desarrollo Social: manejará los CDI y luego se encargará de este programa
- INEC: Dos convenios para estudios importantes
- IMELCF: cualificarse técnicamente
- UP, UDELAS, Universidad Latina, involucradas para posgrados y cursos de alto nivel
- etc.

Fortalecidas con infraestructuras clave nuevas y en reparaciones de otras existentes, con equipamientos de todo tipo, con tecnología de punta, con una amplia oferta de capacitaciones y especializaciones de alto nivel, intercambios internacionales, con provisión de profesionales idóneos, apoyo a procesos de reforma institucional, análisis y estudios.

Por otra parte, no ha habido hasta ahora mayor interacción o refuerzo mutuo entre estas diferentes acciones, que se han llevado aisladamente entre sí. El hecho de participar en SECOPA abre nuevas relaciones interinstitucionales, aunque estas oportunidades hasta ahora no han sido aprovechadas lo suficiente. La sinergia podría ser más alta en el sentido de actividades mixtas en terreno por distintas instituciones. Por ejemplo, el Proyecto no ha logrado generar mayores sinergias o acciones conjuntas del IEI y la DGSP, mejorando la comunicación entre estas dos entidades, que aunque ambas dependen del MINGOB, no trabajan articuladamente.

Algunas observaciones adicionales:

- **Reinserción laboral:** Aunque se apoyan programas de reinserción socio-laboral en los Centros del IEI y del Sistema Penitenciario, no hay un seguimiento a los y las que salen, para evitar que los jóvenes en cuestión "reincidan". Sin embargo, este trabajo pos-sanción, el acompañamiento en la calle es fundamental para disminuir la reincidencia.
- **Planes Municipales:** se están haciendo "a control remoto", a riesgo de terminar siendo todos iguales con alguna estructura centralista que no permita trabajar a nadie, ni funcionar el Plan.
- **Evaluaciones finales** del Proyecto: El Modelo de Policía Comunitario y el modelo de Reinserción Terciaria, no pueden ya ser evaluados por el Proyecto SECOPA. Los Modelos aún no existen, menos se implementan sobre poblaciones en riesgo, y no hay manera de predecir la calidad e impacto que vayan a tener.

### **Eficiencia: Mecanismos de gestión**

SECOPA ha sido ejecutado a través de dos modelos diferentes de gestión, que aunque no compiten directamente entre sí, por la diversidad en sus ámbitos, sí merecen ser analizados desde el punto de vista de los objetivos de la cooperación. Esquemáticamente, el carácter diplomático de las Naciones Unidas - creando alianzas directas entre entidades estatales - vs. el carácter bancario del BID - definiendo productos, servicios y mercados.

El sistema de contrataciones y Convenios de SECOPA-BID hace, en la práctica, que los consultores y las Instituciones funcionen como competidoras entre sí, tanto dentro de un equipo como entre un proyecto y otro. El doble problema del modelo de gestión BID (licitar toda tarea a consultoría privada) aunado al sistema de gestión nacional (refrendo de cada contrato en Contraloría sin plazos definidos) ha hecho que en la práctica nadie tenga el control del avance del proyecto: ni la OSEGI ni la coordinación técnica internacional, ni menos el BID ni la UE. La lógica de la intervención (las "precedencias técnicas" entre "productos") desaparece ante este esquema de dobles filtros, ambos desincronizados de la realidad en terreno. SECOPA demuestra que no siempre las licitaciones abiertas, equitativas y transparentes generan la mejor calidad de los servicios.

En proyectos de cooperación internacional como este, la ejecución del gasto y los procesos de contratación de bienes y servicios son más eficientes cuando son delegados a unidades de gestión financiera independientes (como UNODC). ¿Disminuye esto la "apropiación" por parte del Estado? No necesariamente, porque UNODC contrató como consultores, expertos provenientes de las distintas ramas del Estado (como Policía, Juez, Ministerio Público) con conocimiento y vínculos internos, y tiene con sus contrapartes una relación directa que va más allá del Proyecto.

### **Impacto y sostenibilidad**

En esta Evaluación Intermedia consideramos prematuro dar conclusiones unívocas sobre el impacto y la sostenibilidad del Proyecto SECOPA. Los distintos componentes, ámbitos de acción, contrapartes y servicios generados, son demasiado heterogéneos y además, en su mayoría,

demasiado primigenios todavía para poder evaluarlos. En páginas anteriores hemos señalado factores de estímulo y de riesgo, pero solo la Evaluación final podrá ver hasta dónde se han cumplido. También los componentes manejados por UNODC, que ya cumplieron su ciclo de proyecto como SECOPA, siguen dependiendo de otros apoyos y avances para lograr sus objetivos. La sostenibilidad política e institucional del conjunto del Proyecto, es bastante probable; en componentes individuales, puede ser menos segura. En este momento el Proyecto SECOPA-BID no tiene una "Estrategia de salida"; más bien se habla de una prórroga.

### **Temas transversales**

La atención del Proyecto a los "temas transversales" de la cooperación, que representan los objetivos superiores del desarrollo (precisamente por eso son transversales), ha sido menor de lo que pudiera esperarse. El Proyecto contiene acciones en que participan mujeres o jóvenes indígenas, pero no de modo sistemático ni tiene un marco conceptual al respecto. La protección del medio ambiente en vista del cambio climático no está presente en la agenda de seguridad, y los Derechos Humanos, que pertenecen al núcleo de la problemática de Seguridad, no conforma una línea de trabajo ni se menciona en los diversos componentes.

## **5.2 RECOMENDACIONES**

Las recomendaciones de la Misión de Evaluación Intermedia del Proyecto SECOPA van dirigidas, según el caso, a la Unión Europea, al Gobierno de Panamá, al MINSEG-OSEGI, a la Unidad de Gestión del Proyecto SECOPA-BID, a la ONUDC, a las Instituciones Nacionales participantes del Proyecto, principalmente. Se darán recomendaciones de orden general, válidas para todo el Proyecto y aun para otros proyectos, así como específicas para los diferentes componentes o actores.

### **A las instituciones nacionales, internacionales y organismos de cooperación:**

Reafirmar y explicitar los Derechos Humanos como punto de partida de la estrategia y las acciones en seguridad preventiva e integral.

### **A todas las Instituciones Nacionales:**

- Priorizar el uso de sus capacidades interdisciplinarias propias para todo tipo de estudios y diagnósticos, y sobre todo los que se refieren a su estructura interna de funcionamiento.
- En eventos formales, como inauguraciones, etc. que se realicen fuera del Centro de la Ciudad de Panamá, contratar los servicios de alimentos y bebidas con proveedores locales y ojalá comunitarios (por ejemplo, jóvenes de Pacora), para estimular la economía local y el empleo.
- En capacitaciones de alto nivel, la entidad que las va a dar debe ser la misma responsable de la identificación de necesidades y del desarrollo de currículos, conjuntamente con la institución respectiva, y de un plan de seguimiento posterior para medición de impacto.

### **A la Unión Europea y países miembros:**

- En la preparación de Proyectos estratégicos y complejos, en caso de presión de tiempo, permitir una Formulación inicial para comprometer los recursos con el país y el sector y firmar el CdF, y luego hacer una planificación más detallada teniendo mejor en cuenta los contextos y condiciones.
- Flexibilizar la regla del N+3 para comprometer presupuesto, porque lleva a diversos efectos perversos que afectan la calidad, coherencia y sinergia en los Proyectos.
- Garantizar mejor la sinergia y cohesión interna de un proyecto. Cada componente debería articularse con otros, a nivel de Actividades conjuntas donde el éxito o cumplimiento se mida de forma conjunta. Involucrar al equipo de gestión en actividades de terreno.

### **A SECOPA – OSEGI**

- Es necesario mejorar la integración, la coordinación, la comunicación y la confianza en el equipo de OSEGI - SECOPA, de manera formal e informal. Realizar de nuevo, reuniones semanales de planeación a nivel directivo y coordinador.
- Asimismo, realizar reuniones regulares de discusión temática involucrando a los consultores y personal permanente, integrando aportes de todos, como mecanismo de Gestión del Conocimiento. Podría tomar la forma de una reunión mensual, una relatoría temática donde los profesionales puedan informar y también opinar; a construir "la visión de OSEGI" o del MINSEG.

- El personal permanente de OSEGI y el personal pagado por SECOPA, podría programar sesiones de "brainstorming" entre grupos de personal de los pisos 3 y 6, combinando niveles y jerarquías, para superar los problemas administrativos que surjan. Acordar mecanismos sencillos para agilizar el pago oportuno del personal.
- En general, las tareas de los técnicos / consultores de SECOPA / OSEGI no están concebidas en equipo, sino individualizadas; deberían tener más espacio y estímulo para participar en tareas conjuntas y aportes adicionales. Es necesario involucrar a todos en temáticas de fondo de las políticas de seguridad y prevención, tales como la ENSC, la prevención, el enfoque local y comunitario. Utilizar de manera integral la sinergia interna de la Oficina, basada en compartir los conocimientos de sus integrantes, y ampliando también la experiencia de cada uno.
- En caso de considerarse necesario, se pueden revisar los TdR de cada consultor OSEGI-SECOPA para mejorar su claridad en términos de responsabilidades y tareas. Por ejemplo, en la cláusula de **Supervisión y Coordinación**, no está claro si ésta está a cargo del Director Ejecutivo de la OSEGI o de la Coordinación Técnica del Proyecto SECOPA-BID, lo cual da lugar a malentendidos y conflictos innecesarios. En casos así, es necesario aclarar rápidamente los roles de supervisión y coordinación y la "cadena de mando".
- El Director de OSEGI y el Coordinador Técnico internacional deberán hacer, cada uno, un esfuerzo individual específico, para adecuar sus propias estrategias de comunicación interna y externa, a las necesidades del Proyecto para lograr impacto, y fortalecer la Oficina como equipo.
- Estas Recomendaciones piden a los asesores **incrementar sus salidas a campo**. Se necesitará un uso más eficiente del **parque de vehículos** y del trabajo de los conductores. Si es necesario se debe racionalizar la planificación de los vehículos y conductores para que ésta no siga siendo una causa de malestar. Posiblemente sea necesario buscar la asignación de un vehículo adicional.
- **Control de calidad:** El equipo de consultores OSEGI/SECOPA deberá poner aún mayor atención en la supervisión, aprobación o rechazo de productos y cronogramas de las empresas consultoras. Para ello, es útil que éstos siempre sean comentados por más de un colega, y que sean revisados por las Directivas de OSEGI (Director y Subdirectora). El Proyecto requiere ofrecer servicios de calidad, sin los cuales no logrará sus Objetivos.
- **Al MINSEG:** Iniciar los trámites ante el MEF - DIPRENA con miras a incluir el personal de consultores temáticos de SECOPA en la nómina de MINSEG-OSEGI (u otra Unidad que se designe), con estimación de fechas. De manera gradual, prever mecanismos de contratación que permitan la continuidad de esta capacidad instalada en el Ministerio.

#### **SECOPA-BID-OSEGI - Apoyo a Programas e instituciones**

- Mayor interacción con los programas e instituciones contrapartes. Los funcionarios de OSEGI / SECOPA tienen que salir más de la oficina, ir a apoyar sus contrapartes en el terreno.
- Priorizar las entregas pendientes de equipos y servicios destinados al beneficio directo de grupos vulnerables tales como mujeres, jóvenes en riesgo, en custodia, en tratamiento, así como los funcionarios que directamente trabajen con ellos. Ejemplo: Pacora, donde se ha retrasado el convenio de Farmacodependencia con respecto al equipamiento, que ya está disponible en bodegas (y corriendo sus tiempos de garantías y seguros) y puede funcionar desde ya al servicio de los jóvenes del Centro (TVs y aires acondicionados, los buses, los carros del INAMU, etc.)
- Buscar mecanismos adicionales de control de calidad en los contratos, sobre todo de firmas consultoras, fuera de la aprobación o no de informes ("productos"). Es conveniente una interacción más directa entre SECOPA y consultores, para cumplir óptimamente las expectativas de las instituciones beneficiarias.

#### **Algunas posibles sinergias en campo**

- **MINSA** debería conocer activamente las otras acciones del Proyecto, las metodologías hechas, no limitarse a ejecutar su parte.
- **INAMU** podría abrir **puntos de seguimiento en las cárceles** de Mujeres y en los Centros de Custodia con equipos multidisciplinarios pagados por el Proyecto. Al mismo tiempo podrían hacer parte de las investigaciones cualitativas (ver abajo), trabajando sobre la base del estudio SECOPA-UNODC sobre Personas privadas de libertad con diferencial de género (presentado en junio 2017).

- La **Coordinación General de SECOPA y la Dirección de OSEGI** deberían tener una presencia mínima semanal en Samaria - San Miguelito, la zona de mayor concentración de recursos y acciones del Proyecto, donde mayores sinergias e impacto se esperan, y donde es más crítica la coordinación local directa y la participación con la comunidad y la sociedad civil en sentido amplio. El conocimiento personal por parte de los directivos del Proyecto es un estímulo invaluable para estas sinergias.
- Se recomienda encontrar más sinergia entre **los componentes MINGOB / IEI / DGSP / AFP:** Censo Penitenciario vs SIP, Prevención juvenil vs adulta, Formación.
- La **DGSP** inicia una experiencia piloto sobre reinserción en La Nueva Joya, con atención integral, basado en los Derechos Humanos. Quienes trabajen con el IEI deberían conocerlo, y vice versa.
- Vincular e intercambiar la futura experiencia SECOPA en IEI - Pacora con el programa sobre **Farmacodependencia** de Naciones Unidas - OEA - CONAPRED.
- **Nota:** Al quedar en suspenso la contratación para los CDI en Samaria y Brooklyncito, y el respectivo convenio con **MIDES**, la Misión no puede visualizar en este momento las mejores opciones del Proyecto respecto al trabajo integrado en prevención en estas comunidades.

Para mejorar la comunicación y generar sinergias, se podría diseñar un sencillo programa de **pasantías internas de intercambio** entre las diversas instituciones panameñas que trabajan en Prevención. Dedicar personal de cada Proyecto o de cada institución (de varios niveles incluyendo auxiliares), a participar y trabajar en un entorno totalmente diferente, por duración corta (1 semana cada seis meses, o cinco viernes seguidos, por ejemplo), en un intercambio cualitativo, institucional, geográfico y jerárquico. Un mecanismo permanente de aprendizaje individual e institucional, que se ofrezca como regla a todo personal fijo y también contratista.

#### **Comunicación y Visibilidad interna:**

Se recomienda a la EU, así como a UNODC y a SECOPA-BID mantener las reuniones CODIPRO, y hacerlas más amplias, para seguir intercambiar noticias y experiencias de distintos proyectos. Estas aun podrían ser el embrión de la Mesa de Donantes en Prevención.

**UNODC-OSEGI:** Aunque SECOPA-UNODC ya termina, la UNODC continúa sus actividades de fortalecimiento especializado a instituciones nacionales. Los vínculos se pueden mantener, la sinergia seguir buscando. A OSEGI le interesa comunicarse, tener presencia, visibilidad en otras instituciones y programas del sector. Aprender de ellas y compartir lo que va obteniendo.

#### **Al MINSEG – SIEC:**

Integrar o unificar el nuevo **Centro de Excelencia** con el **Observatorio de Violencia** existente, de manera organizacional y/o física, para articular los análisis de coyuntura y de tendencia, y asegurar sinergias. De otra manera, se corre el riesgo de albergar dos oficinas de investigación separadas, pequeñas y que competirán por recursos. Se pueden integrar de varias maneras: formal, si es posible con dirección conjunta y status administrativo único; informal: compartiendo espacios y equipos, con reuniones y agendas conjuntas, coordinando logotipos y publicaciones, co-programando eventos, etc.

#### **Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana**

- Realizar un taller de análisis del documento de la ENSC por el equipo OSEGI / SECOPA, donde cada consultor la comente a título personal y profesional, desde las temáticas que domina, y se genere discusión de grupo.
- **Al MINSEG:** Realizar nuevas rondas de consulta ciudadana participativa, de manera periódica. La ENSC va hasta 2030 y debería ser revisada permanentemente - cada 2 años - por la ciudadanía, instituciones, gremios y sectores sociales. Incluir estas consultas desde ya en la planificación del MINSEG para los próximos años.
- **Plan de Difusión y visibilidad ENSC:** Comenzar por asegurar el pleno respaldo político e institucional, antes de lanzar una campaña publicitaria costosa. Existe el riesgo de que ésta cause controversia política, si todos los Ministros, partidos, Presidente, Vicepresidente etc. no la comparten de igual manera. Tener en cuenta las cláusulas políticas del contrato con la consultora. Un riesgo político que no se puede, ni se debe manejar técnicamente.
- En caso necesario, preparar un plan alternativo para una campaña nacional sobre seguridad ciudadana. Una opción es modificar la estrategia comunicativa de la ENSC y realizarla a más bajo costo y más a nivel de los barrios, las comunidades, parroquias etc, como una campaña de pedagogía popular sobre el tema de Seguridad Ciudadana, y más participativa. Pero

también ahí existe el riesgo de politización, y la firma consultora tendría que adaptarse a fuertes cambios en sus TdR.

### **Policía Comunitaria:**

- La consultoría deberá dejar andando un buen sistema de seguimiento y monitoreo, cuantitativo y cualitativo, interno y externo, y que sea permanente (por lo menos, para 10 o 15 años). En particular, que la PN se retroalimente no sólo de sus propias fuentes, sino también de fuentes externas como organizaciones sociales y civiles, observatorios de Derechos Humanos y medios de comunicación. Y que los resultados se vayan haciendo públicos.
- Que se articule al proceso de seguimiento que también requiere la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana hasta 2030. El concepto de Policía Comunitaria debería estar muy reflejado en la ENSC.
- Realizar consultas y discusiones participativas sobre el enfoque de Policía Comunitaria con grupos de jóvenes en barrios conflictivos.
- Intercambios directos con la Policía Nacional de Nicaragua para observar buenas prácticas en Policía Comunitaria. La Delegación de la Unión Europea facilitará sin duda los contactos.

### **Estrategia territorial / Planes Locales de Prevención y Seguridad Ciudadana**

- **Intervenir de forma rápida sobre el contrato** de Consultoría: Extender el tiempo y adecuar fuertemente la metodología, y tal vez los consultores, para lograr un resultado con un impacto de utilidad.
- Ampliar **los talleres de consulta** o grupos focales comunitarios y hacerlos participativos y permanentes. Cualificarlos, entrenarlos como comunicadores locales; involucrarlos directamente en actividades de prevención, educación, etc.
- Involucrar directamente a **los alcaldes y a los concejales**, y sus funcionarios de planeación, en la redacción y elaboración de los planes. Reconocer y aprovechar las capacidades locales. Identificar opciones de financiamiento municipal para servicios de prevención.
- **Ampliar la generación de conocimientos** durante la construcción de los planes locales. Realizar talleres intermunicipales, resaltando los enfoques diferenciados de los cuatro municipios. Involucrar, al menos consultar, al Consejo Nacional de Descentralización, a AMUPA, al menos consultarlos. Realizar visita de estudio a Veraguas, junto con los consultores y con delegaciones municipales, sobre los Comités de Seguridad Integral.
- Formar un **mecanismo de seguimiento y evaluación**, que quede funcionando localmente, con algunos criterios claros de logro, esfuerzo y contexto, e indicadores de fácil medición.

### **A MINGOB - Sistema Penitenciario**

- Mantener y ampliar sus programas de profesionalización de Custodios y personal de todo nivel.
- Mantener y ampliar los programas con su población reclusa dirigidos a la reintegración social, la atención integral, inserción laboral, psicosocial, artística, médica etc., basados en los Derechos humanos.
- Aplicar lo más pronto posible los Derechos laborales de los internos, pagando una remuneración en los talleres productivos, en combinación con la eventual conmutación de penas.
- Establecer, mediante convenios con el sector educativo, privado, religioso o cooperativo, centros de referencia "en el medio libre" para los grupos culturales y productivos que se forman adentro de los Centros, como INTEGRARTE. Es necesario para la integración social de los y las que van saliendo a la calle, y también como mercadeo. Promover programas de atención post penitenciaria que articulen con los programas al interior de los Centros y faciliten la reinserción socio-laboral efectiva
- Lanzar ensayos piloto de seguimiento y atención individual post-penitenciarios, incluyendo atención a las familias, al entorno. Establecer centros y programas extra-muros, por períodos variables (de 3 meses a 5 años). Ensayar distintas metodologías: Centros de atención, tutorías, grupos de autocuidado, grupos educativos, grupos de salud por MINSA, microcrédito y mercadeo para microempresas, deportes, creación artística, musical, teatro. Todas destinadas a posibilitar el apoyo individual, a fomentar vínculos sociales con las poblaciones, involucrando directamente la red instituciones de prevención. Enlazar estas acciones con los CDI en los municipios priorizados por SECOPA.

- Unificar e intercambiar las experiencias de prevención terciaria y reinserción del IEI y las del DGSP. Publicar cada año historias vividas y contadas en las cárceles y Centros.
- Mejorar sustancialmente la comunicación y la coordinación entre el IEI y la SENNIAF, para que se apliquen enfoques coherentes y asegurar el mejor manejo de los casos individuales.

### **Modelo de Prevención Terciaria para Adolescentes Infractores**

- Se recomienda que el proyecto no se limite a un modelo único de intervención integral, sino que este modelo ofrezca una gama amplia de atención y servicios diversificados según las características de los jóvenes. Por tanto, se recomienda que se creen modelos variables de intervención integral, según la persona sea menor o mayor de edad, condenada o en proceso, su contexto cultural, familiar, urbano o rural, el tipo de delitos, etc.) (**Ver Anexo - Recomendaciones sobre el Modelo de Intervención para Jóvenes Infractores**)
- MINGOB - SECOPA: Decidir a corto plazo si se continúa o se rescinde el contrato actual de consultoría. Si continúa, deberá ser supervisado muy de cerca, rodeado por un equipo técnico, tanto de OSEGI como del IEI y otros actores, y su presupuesto ajustado de acuerdo a la calidad y satisfacción. Si se decide rescindir el contrato, la Misión recomienda usar los fondos así liberados para apoyar iniciativas propias de reinserción y prevención, en Pacora y en otros centros, y documentar los modelos útiles que van surgiendo de la práctica. Acumular conocimiento sobre prevención integral, por ejemplo un estudio del Ministerio mismo, con ciclos de talleres a niveles variados.

### **Pacora - Comunidad Terapéutica**

A MINGOB, MINSA y SECOPA. Resolver a corto plazo y de manera ágil los requisitos administrativos para iniciar los desembolsos ("Producto 1" del Convenio tripartito). Incrementar la comunicación entre las partes, para evitar impasses administrativos. Que los múltiples problemas operativos e imprevistos de la Comunidad, cuando empiece su funcionamiento, sean resueltos de manera conjunta, ágil y proactiva.

### **AI INAMU**

- Registrar de manera anónima y subjetiva las narrativas de casos particularmente interesantes o impactantes en los CINAMU, no solo jurídica sino social o culturalmente. Preparar publicaciones narrativas, talleres, experiencias multimedia, cine popular, teatro, exposiciones.
- Vincularse al trabajo psicopedagógico y legal al interior de las cárceles de mujeres y adolescentes.
- Ofrecer talleres y capacitaciones al interior de la Policía Comunitaria sobre violencia doméstica y social, perspectivas de género e inclusión social.
- Junto con la Policía Nacional y con MEDUCA, realizar una investigación y su divulgación sobre "Modelos de masculinidad y violencia".

### **MEDUCA:**

- Vincular al programa "Juntos por una Comunidad sin Violencia", las Direcciones de Educación Intercultural y la de Género del Ministerio, siendo ambas indispensables en una estrategia integral para los grupos vulnerables.

### **Componente UNODC**

- A la UE y a UNODC: Asegurar un seguimiento de impacto, o sistematización de los principales aportes de SECOPA al MINSEG y Ministerio Público.
- Análisis y difusión de la actual evaluación sobre la transición al SPA, incluyendo su impacto sobre el uso de los espacios carcelarios. Esta se presenta en las próximas semanas. Identificar cuellos de botella actuales y necesidades de seguimiento.
- Realizar en 2019 un monitoreo de impacto, o una evaluación ex-post al componente SECOPA-UNODC, que finalizó en julio 2017. De modo alternativo, incluir algunas observaciones claves relacionados con este componente en la segunda Misión de Evaluación del Proyecto.
- A la UNODC - Ministerio Público: Evaluar de una manera participativa el trabajo de los **Fiscales Indígenas** itinerantes, apoyados por el Proyecto SECOPA. ¿Se va a profundizar y mejorar este servicio? ¿Qué necesidades específicas tienen ellos? ¿Qué condiciones se necesitan para expandir el modelo a otras zonas rurales?

- Diseñar una evaluación del desempeño del SPA en la justicia juvenil, en un distrito judicial piloto, para valorar la utilidad y calidad de su implementación, e identificar aspectos que favorezcan su mejora, así como fortalezas que puedan replicarse, sujeto a disponibilidad de fondos.
- Continuar fortaleciendo y documentando los métodos autocompositivos de resolución de conflictos, como los Acuerdos de conciliación para adolescentes infractores.
- Para el caso de las Fiscalías indígenas, se recomienda establecer contacto con **el proyecto sobre Justicia Restaurativa** de "Tierra de Hombres" con adolescentes indígenas que viene financiando la UE en Panamá (EIDHR). Este proyecto viene impulsando prácticas de diálogo e interculturalidad que promueven una cultura preventiva de la legalidad entre los jóvenes procedentes de las comarcas indígenas.

### **Capacitaciones y Formaciones**

**A UDELAS y UP** (y todos los otros implementadores de cursos y diplomados): Incluir etapas y mecanismos de **seguimiento sistemático de impacto y pertinencia** de todo Curso, entrenamiento, diplomado o posgrado se diseñe. Hacer una encuesta telefónica corta, a los 3, 6 y/o 12 meses de finalizado, a todos los que participaron en cada curso o Diplomado. Un instrumento sencillo, efectuado directamente por cada Universidad, no por consultoría. Bastan preguntas como: ¿Qué recuerda del curso? ¿Le sirvieron los temas? ¿Cómo los aplicando en su trabajo? Discutir con OSEGI, identificar puntos fuertes, puntos de atención, iniciativas de seguimiento.

### **Infraestructura**

- Al Proyecto SECOPA, al BID, a las constructoras (Riva, etc) así como las empresas supervisoras: Prestar supervisión más sistemática a la calidad de los materiales, a los aspectos ambientales, al mantenimiento y garantía post-entrega de la obra, a los riesgos no especificados.
- Igualmente, asegurar contratos de garantía, mantenimiento o reparaciones durante un mínimo de 5 años después de entregada la obra (y ojalá durante toda la vida útil programada). Evitar quejas como las del Centro de Cumplimiento Pacora.
- Realizar a corto plazo el Estudio de Impacto Ambiental Cat. II para Pacora, incluyendo el impacto del drenaje de aguas lluvias en los cauces río abajo de las obras. Programar y realizar las obras físicas necesarias para el drenaje adecuado y proteger las comunidades aledañas.
- Planificar el uso y tratamiento de las aguas negras y construir lo más pronto posible la planta de tratamiento, manteniendo altos estándares ambientales y de salud pública.
- Recomendamos, en las obras actualmente en construcción (Edificio MINSEG, Samaria, Centro de Custodia Pacora, otros) entregar una estimación de costos y beneficios de la instalación de **paneles solares** sobre los techos, con sus respectivas baterías acumuladas e interconexión con el tendido de la red eléctrica, también pagada por el Proyecto.
- En Pacora, realizar un estudio adicional de la calidad del servicio de energía eléctrica a todo el complejo carcelario de la zona (IEI y Sistema Penitenciario). Determinar las medidas e inversiones necesarias para subsanar riesgos, mantenimiento atrasado y necesidades futuras.
- **A MINGOB / IEI:** Recomendamos colocar un supervisor de obra propio del MINGOB en la construcción del Centro de Custodia, adicional al del Proyecto SECOPA, para prevenir defectos e imprevistos. Esto se podría hacer a la par con la firma del convenio de financiación adicional. Revisar las responsabilidades jurídicas de las firmas contratadas en casos de incumplimiento o defectos de calidad.
- **MINSEG:** Revisar la Construcción en Samaria sobre posibles riesgos o desperfectos internos y externos. Queda en un área poblada de terreno accidentado, con relieve y vulnerable a la erosión y las avalanchas. Identificar medidas preventivas.

### **Comunicación - Visibilidad SECOPA - BID**

Mantener y ampliar el portafolio mediático de OSEGI-SECOPA incluyendo aportes locales de los Centros, Escuelas y comunidades apoyadas.

### **Estudios finales**

Recomendamos **reorientar los estudios finales** de la manera en que están propuestos (evaluaciones finales separadas para cinco programas apoyados por SECOPA: Policía Comunitaria, Educación, Prevención terciaria, Intervención local, Planes locales), y sustituirlos por **estudios**

**interdisciplinarios** de carácter más programático y de mayor aporte para el País y las instituciones. Estos estudios se pueden ir preparando desde ya y realizarse durante 2018.

En cuanto a la valoración de los programas, deberían ser **las instituciones mismas** quienes vayan evaluando los resultados. Eso aumentaría la sostenibilidad, la capacidad instalada de los Ministerios. Y esto debería asumirlo el Estado desde ahora, en la programación institucional de cada Ministerio, como estrategia de salida de SECOPA. Por eso, recomendamos que los **mismos contratos actuales en desarrollo** inicien y dejen trabajando un sistema de monitoreo y seguimiento, con algunos indicadores y valores de inicio, sistema y costo de medición, y una visión cualitativa. Cada contrato de implementación debería ya contener los delineamientos de evaluación, y cada Ministerio absorberlos en su sistema interno de monitoreo. Así, recomendamos situar o **fortalecer la dimensión evaluativa** del aporte en cada contrato respectivo, y que los implementadores incluyan un buen plan de seguimiento y evaluación, incluido ex-post.

Realizar **Estudios interdisciplinarios** sobre prevención, diseñados de manera tal que vinculen diferentes componentes e instituciones, sobre temas que vayan más allá de los indicadores de metas de cada uno, y los conecten para pensar y dialogar acerca de los fines comunes: los mismos jóvenes que desde distintos ángulos enfocan todos. Entre éstos, realizar estudios transversales sobre **"Discriminación, racismo, exclusión e identidad"**, en los Municipios apoyados por el Proyecto o en otros, con diferentes enfoques estructuralistas y cualitativos. Conocer mejor el modo de existencia de los grupos "excluidos" de Panamá, en busca de maneras para reducir violencia y prevenir desequilibrios sociales. Equipo interdisciplinario y proveniente de diferentes instituciones de prevención, seguridad, Ministerios sociales y del sector laboral. **(Ver Anexo: Recomendaciones sobre estudios interdisciplinarios)**

Entre los estudios finales, recomendamos incluir un estudio sobre **proyección presupuestal y/o gestión por resultados** en instituciones relevantes al sector Seguridad Preventiva, con enfoques alternos a los manejados por la consultoría de 2016: tendencias macroeconómicas, análisis estadístico, indicadores cualitativos de gestión, entre otros. Una alternativa sugerida puede ser un análisis del estado del arte de la gestión por resultados en las instituciones más significativas, como PN, SENAFRONT, u otras. También se puede considerar un enfoque basado en proyecciones macroeconómicas, que incluya hipótesis sobre los gastos del Estado en seguridad, así como los del sector privado y la ciudadanía, los costos sociales y financieros de la delincuencia y la criminalidad, los costos y beneficios de la Prevención, y finalmente las tasas tributarias y proyecciones fiscales del Estado. Esto implica también repensar la seguridad como un bien público o como responsabilidad colectiva o individual.

También se recomienda al Ministerio Público, la PN, MINGOB, y la UNODC explorar **nuevos enfoques en la problemática de drogas**. En base a los estudios preparados por SECOPA-UNODC sobre drogas y género y sobre modalidades y tendencias del fenómeno de las drogas en Panamá, preparar legislación para reducir o eliminar las sanciones penales a la posesión y consumo de cantidades pequeñas de droga, especialmente marihuana.

### **Medio Ambiente - Cambio Climático**

Vincular de manera inclusiva a los parámetros ambientales a la seguridad ciudadana y comunitaria. La Protección ambiental y territorial efectiva en zonas selváticas y fronterizas es una estrategia de prevención al crimen organizado pues ocupa los territorios y las comunidades. La protección del medio ambiente va más allá de jornadas de limpieza o "reciclaje"; también debe proteger las comunidades en zonas afectadas por empresas ilegales.

### **Indicadores del Marco Lógico del Proyecto**

En general todavía se debería reformar el sistema de indicadores de SECOPA, o la manera de interpretarlos. Las encuestas de opinión, ni las estadísticas de delitos son variables adecuadas para determinar el éxito de un Proyecto como SECOPA. Los porcentajes de cambio indicados son relativamente arbitrarios. Por otra parte, muchos factores ajenos y externos al Proyecto pueden llevar a obtener o bloquear tales cambios (problema de atribución). No todos los indicadores cumplen la fórmula SMART.

Valdría la pena, todavía, invertir en identificar indicadores adicionales a nivel local, de orden cualitativo, en los entornos sociales donde se concentran las actividades del Proyecto: los cuatro

municipios priorizados. Cambios cualitativos en la experiencia de los jóvenes, de los ciudadanos, los habitantes, los policías, los maestros, etc.

Siguen algunas recomendaciones específicas; otros comentarios y recomendaciones se encuentran en el **Anexo - Tabla Cumplimiento de Indicadores**.

- **Ind. 4 del Objetivo Específico:** *Conflictividad juvenil disminuye en 25% en las áreas focalizadas.*: Si este indicador se lee como la tasa de riñas y lesiones personales de jóvenes de 12 a 18 años, no es recuperable a través de las estadísticas del SIEC, las cuales no llevan registro de edad por estos incidentes, sino solo de homicidios. La disminución de la conflictividad en comunidades específicas, con las que el Proyecto interactúa intensamente, debería medirse a través de métodos cualitativos locales, longitudinales en el tiempo y basados en la comunicación participativa. Por ejemplo, en reuniones trimensuales con líderes civiles y religiosos.
- **Ind. 1 del Resultado 1:** *Incremento del 10% de la ejecución presupuestaria en programas de atención, prevención, control, rehabilitación y reinserción, de las instituciones beneficiarias al FDP:* La ejecución presupuestaria de los programas institucionales no depende de la gestión del Proyecto, sino del proceso político y administrativo nacional y por las normas de la Contraloría. Recomendamos eliminar este indicador, o construirlo sobre índices complementarios (cobertura de programas, población atendida, centros de atención abiertos, número de funcionarios destinados, etc.)
- **Ind. 3 del Resultado 8:** *Al 2018 el 60% de los jóvenes en conflicto con la ley que ingresan al Centro de Cumplimiento de Pacora se benefician de los servicios configurados en el marco del programa SECOPA del modelo de rehabilitación y reinserción social.* De manera similar al anterior, requiere criterios más precisos sobre la calidad de los servicios y su resultado para los jóvenes.
- **Ind. 1 del Resultado 9:** *Incremento de un 20% del número de programas de reinserción primaria aplicados.* De manera similar al anterior.
- **Ind. 3 del Resultado 1:** *El Sistema de M&E de la ESC integra al menos 80% de las instituciones involucradas, produciendo información estadística y de operación para la gestión por resultados de las acciones en seguridad ciudadana y prevención de violencia en el país, al final del Programa.* En este momento la ENSC aún no está aprobada y sobre todo, no existe el sistema de Monitoreo y Seguimiento para la misma, ni la entidad de alto nivel que la va a coordinar hasta el 2030. Igualmente, el estudio sobre Finanzas Públicas demuestra que las instituciones están lejos de estar preparadas para producir y compartir este tipo de información. Se recomienda al Proyecto identificar otras variables para indicar el avance de la Estrategia, su aceptación política, su legitimidad y su consolidación institucional, su impacto y las sinergias e impactos que origine. Estas variables pueden ser de tipo cualitativo, tomando en cuenta los procesos político-institucionales del país.

### **Extensión SECOPA-BID**

**A EU, Gobierno de Panamá, MINSEG y SECOPA-BID:** Analizar cuidadosamente las condiciones, costos y términos de una eventual prórroga o extensión del proyecto. La necesidad de una prórroga para no es de por sí evidente. Es cierto que en 2014-2015 el Proyecto no avanzó según el cronograma inicial, lo cual era de haberse previsto en un cambio de Gobierno. Pero la extensión, se situaría en 2019 en otro año electoral y de cambio.

Hay que sustentarla una eventual prórroga en base a argumentos realistas, reorientar el trabajo restante del Proyecto, y buscar la consolidación y maximización del impacto, más que cumplir con una tabla de productos predeterminados. ¿Cuáles componentes y metas necesitan una prórroga de SECOPA? ¿En qué medida beneficiará a los grupos vulnerables? ¿A instituciones? ¿O sólo va a facilitar contratos de consultoría?

Por ejemplo, el impacto de la ENSC, así como la institucionalidad de la Prevención en MINSEG, son procesos políticos externos al Proyecto, sobre los cuales éste no tiene influencia y que ciertamente no llegarán a su final en 2019. En cuanto a los estudios o evaluaciones finales, claramente no podrán en 2018 ni tampoco en 2019 medir el impacto de modelos de intervención que, a mediados de 2017, aún están en sus etapas iniciales. La Misión recomienda reorientar y reprogramarlos, "traerlos hacia adelante", redefiniendo su estrategia y enfoque en los próximos meses, y ejecutándolos desde inicios de 2018.

Otros aspectos a considerar son los ajustes que se pueden todavía hacer para agilizar los procesos institucionales e internos del Proyecto; los costos adicionales de gestión de SECOPA (así como del seguimiento en UE, BID, Gobierno); el presupuesto disponible; los recursos que podrían usarse de otro modo; las demoras y los costos del proceso mismo de negociación y firma de un Addendum al CdV, en la UE, el BID, el Gobierno de Panamá a numerosos niveles; las condiciones específicas, operativas, de gestión y políticas, que se van a plantear al Proyecto para acordar una extensión.

En caso de decidirse una prórroga, se recomienda realizar una **segunda Evaluación Intermedia** en los primeros meses de 2019, y la Evaluación Final en 2020.

EUROPEAN COMMISSION



Directorate-General for Development and Cooperation — EuropeAid

PLIEGO DE CONDICIONES

Evaluación Intermedia y Final de 2 proyectos: Prevención y control del crimen organizado y del tráfico de drogas (Nicaragua) y SECOPA (Panamá)

Región:	Centro América	
País Beneficiario:	Nicaragua / Panamá	
Sector:	Seguridad	
Referencia del Proyecto:	DCI-ALA/2011/023-561	DCI-ALA/2013/023-872

1. MANDATO PARA LA EVALUACIÓN

La evaluación sistemática y oportuna de sus programas y actividades es una clara prioridad<sup>1</sup> de la Comisión Europea<sup>2</sup>. El objetivo de las evaluaciones es hacer balance de los logros, la calidad y los **resultados** de las intervenciones, en el contexto de una estrategia de cooperación en constante evolución que se basa cada vez más en los **enfoques orientados a los resultados**<sup>3</sup>. La evaluación deberá permitir la comprensión de la relación causa - efecto entre las actividades y los resultados.

El objeto de la presente misión es la realización de las evaluaciones intermedia y final de los proyectos SECOPA y Crimen Organizado, cuyo detalle figura abajo.

La evaluación intermedia deberá tener como objetivo principal el contribuir a la extracción de aprendizajes de gestión destinados a la toma de decisiones, mientras que la evaluación final contribuirá a la extracción de lecciones de desarrollo, la transparencia y la mejora de intervenciones futuras.

**Es importante subrayar que estos TDRs se refieren a 2 proyectos distintos los cuales, sin embargo, se implementan en el marco del mismo macro-sector “Estado de Derecho y seguridad ciudadana”. Ciertas actividades de los mismos pueden tener similitudes. Por eso es de interés que ambos proyectos sean evaluados por los mismos expertos para sacar lecciones aprendidas comunes y, hacer comparaciones, cuando pertinente. Cada elemento de estos TDRs hará clara referencia a cada uno de los dos proyectos para facilitar la lectura. Cuando no especificado, las secciones de estos TDRs se refieren a ambos proyectos. Los informes de evaluación deberán ser entregados por cada proyecto por separado.**

2. ANTECEDENTES PROYECTO SECOPA (DEC. 23872)

El objetivo del proyecto es mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana en Panamá. Esta acción proporciona un apoyo estratégico a los recientes esfuerzos de Panamá para crear un marco institucional sólido y permanente de seguridad ciudadana para hacer frente a los actuales retos de seguridad. También se centra en la creación de un sistema de monitoreo permanente y evaluación de la Estrategia País de Seguridad Ciudadana (EPSC/2012-2015) (en revisión en 2016: Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017-2030), así como promover una mayor eficacia y capacidad de rendición de cuentas en su aplicación.

<sup>1</sup> Artículo 27 del Reglamento Financiero de la UE. REGLAMENTO (CE) n° 1905/2006; REGLAMENTO (CE) n° 1889/2006; REGLAMENTO (CE) n° 1638/2006; REGLAMENTO (CE) n° 1717/2006; REGLAMENTO (CE) n° 215/2008 DEL CONSEJO.

<sup>2</sup> SEC(2007) 213: «Respuesta a necesidades estratégicas: refuerzo del uso de la evaluación».

<sup>3</sup> COM(2011) 637 final: «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio».

En el marco de la EPSC, se desarrollan acciones enfocadas e innovadoras en las áreas de prevención, control y rehabilitación. Basado en el concepto de la UE sobre reforma del sector de seguridad, el proyecto pondrá en práctica un enfoque integral, equilibrado y basado en los derechos humanos a beneficio del reforzamiento del sector de seguridad en Panamá. Dicho resultado se obtendrá fortaleciendo el MINSEG, otras instituciones, y también el Ministerio Público y promoviendo específicas mejoras en el Sistema Penitenciario acorde con los principios de derechos humanos y estándares internacionales. Este proyecto se basa en los conocimientos técnicos adquiridos por el Programa de Seguridad Integral (PROSI), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la experiencia de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

El proyecto lleva a cabo actividades en todos los cinco ejes prioritarios de acción de la EPSC apoyando: 1) la consolidación del proceso de transformación institucional iniciado con la creación del MINSEG (Ministerio de Seguridad Pública) y de la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI), apoyado por el BID, así como contribuir a una mejora del sistema de seguimiento y evaluación de la EPSC, 2) optimizar tanto en términos de calidad y cantidad la recolección de datos sobre la delincuencia y la violencia como una herramienta para el diseño de políticas públicas, toma de decisiones y para mejorar la información brindada a la ciudadanía, 3) apoyo a los esfuerzos en curso dirigidos a la prevención primaria de la delincuencia con un enfoque específico a la juventud y las mujeres víctimas de violencia, 4) apoyo a la implementación y mejora cualitativa permanente del modelo de policía comunitaria de la Policía Nacional de Panamá, 5) apoyo al modelo nacional de rehabilitación y reinserción social de los jóvenes en conflicto con la ley, 6) mejora del marco institucional y de las capacidades operativas del Ministerio Público y del Sistema Penitenciario.

El programa está alineado con las prioridades del Gobierno de Panamá representadas por la EPSC. Asimismo, existe un importante compromiso político por parte de las anteriores y actuales autoridades nacionales que asumieron su cargo en julio 2014, para una eficiente implementación de la EPSC y el reforzamiento del sistema nacional de seguridad considerada como prioridad de estado, en particular en los ámbitos específicos abarcados por este proyecto. En fin, el proyecto tiene una fuerte coherencia interna ya que muchas actividades están interrelacionadas y se apoyan mutuamente y todas se implementan en el marco de la EPSC. El objetivo específico del proyecto es apoyar la mejora del marco institucional panameño responsable de la seguridad (prevención, control, sanción, rehabilitación / reinserción, seguimiento cualitativo), así como la realización de actividades específicas de prevención en el marco de la EPSC.

<b>Ficha resumen proyecto:</b>	
<b>Proyecto:</b>	Secopa
<b>País:</b>	Panamá
<b>Convenio Financiación:</b>	DCI-ALA/2013/023-872
<b>Beneficiario</b>	MINSEG y otras 6 instituciones
<b>Presupuesto Total Euros:</b>	28.000.000 €
<b>Aporte Unión Europea €:</b>	28.000.000 €
<b>Aporte Beneficiarios €:</b>	Na
<b>Aporte del Gobierno €:</b>	Na
<b>Duración Proyecto:</b>	5 +2 años
<b>Ejecutor/es:</b>	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) , Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

### **3. ANTECEDENTES PROYECTO “CRIMEN ORGANIZADO” (DEC. 23561)**

Nicaragua se ubica dentro del corredor geográfico utilizado por una variedad de organizaciones delictivas transnacionales involucradas en el tráfico de drogas desde el productor hasta los países consumidores. Nicaragua ha registrado un aumento en las incautaciones de drogas y continuos intentos de penetración por parte de la delincuencia organizada en sus regiones fronterizas y del Atlántico. El efecto del tráfico de drogas y el crimen organizado en Nicaragua podría ser visto como limitado en comparación con la situación en el Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras). Sin embargo, existen indicios claros de que la situación podría deteriorarse rápidamente si no se toman las medidas adecuadas para aumentar la capacidad del Estado en la prevención y control de la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. Por otra parte, hay una conexión evidente entre la seguridad y el desarrollo, ya que de un lado, no es posible lograr desarrollo y crecimiento si no hay un entorno de seguridad

aceptable, y del otro, las actividades delictivas generan una carga económica importante al Estado, sea en términos de esfuerzos para detenerlas o como oportunidades perdidas de crecimiento.

En el panorama institucional nicaragüense, la Policía Nacional de Nicaragua (PN), el Ejército de Nicaragua (EN) y el Ministerio de Gobernación (MIGOB) juegan el papel principal en el enfrentamiento directo al crimen organizado y el tráfico de drogas; el Ministerio Público (MP) y el Poder Judicial, cuyo órgano rector es la Corte Suprema de Justicia, actúan en la misma dirección en la cadena de justicia penal. En la prevención de la drogadicción y el trabajo con las categorías más vulnerables se encuentran trabajando, a diferentes niveles, las siguientes instituciones: PN, Ministerio de Educación - MINED, , Ministerio de Salud - MINSA, Instituto contra Alcoholismo y Drogadicción - ICAD, Ministerio de la Juventud - MINJUVE, Instituto Nicaragüense de Deportes - IND, el Instituto Nicaragüense de la Mujer - INIM, y autoridades gubernamentales, regionales y locales.

Cada una de estas instituciones sufre serias restricciones en términos de recursos humanos, materiales y financieros. Cabe destacar que dichas limitaciones se acentúan en las regiones del Atlántico, donde, por razones históricas y geográficas, la presencia del Estado, ya sea como fuerza de promoción de desarrollo, o como entidad encargada de cuidar la seguridad nacional, ha sido menor en comparación con la costa Pacífica. El crimen organizado ha aprovechado estas circunstancias: en la RACCS y en la RACCN es donde más ha penetrado a nivel nacional poniendo en riesgo el frágil tejido social de estas regiones. Además, en la RACCS y RACCN existen múltiples niveles de gobierno (regional, municipal y territorios indígenas) cuya coordinación en la lucha contra el crimen organizado y para hacer frente a la proliferación del consumo de drogas muchas veces resulta dificultosa. Procesos similares se han desarrollado también en las regiones fronterizas con Honduras y, en menor grado, con Costa Rica. Entre las instituciones encargadas del control y prevención de la delincuencia transnacional existen, a nivel local, unas buenas prácticas en cuanto a la planificación estratégica y la coordinación inter-institucional, aunque están lejos de ser generalizadas y se pueden mejorar.

Nicaragua se ha dotado de un marco legal para la lucha contra la delincuencia transnacional que, entre otras medidas, es propicio a enfrentar estos desafíos de seguridad pública. A nivel regional, Nicaragua opera en el marco de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA).

Nicaragua se encuentra en una situación en la cual la intervención por parte de la UE está siendo un aporte importante para fortalecer de manera focalizada los esfuerzos que las autoridades nacionales están haciendo en la prevención y control del crimen organizado y del narcotráfico. Los niveles de crimen y violencia en el país resultan relativamente más bajos que los de Honduras, Guatemala y El Salvador, y esto se refleja en las importantes oportunidades que aún existen para mejorar las actividades de prevención, especialmente dirigidas a los y las jóvenes, acompañándolas de programas para mejorar las condiciones y medios de trabajo así como la capacitación del personal de las instituciones nacionales que tratan el tema de la drogadicción en particular.

El Proyecto "Apoyo a medidas de prevención y control de drogas y crimen organizado en Nicaragua" pretende actuar en los tres pilares de la prevención, control y fortalecimiento institucional, a través de un enfoque multi-institucional y que involucre también el nivel local (regional / municipal) así como a los actores no estatales y autoridades locales. Las actividades se enfocarán de manera prioritaria, pero no exclusiva, en la Costa Atlántica consideradas por todos los actores involucrados en el proceso de identificación de la acción como el territorio donde más se requiere un esfuerzo de la cooperación internacional para contener y revertir la disgregación del tejido social a causa del crimen organizado y del narcotráfico.

El proyecto apoya múltiples actividades desarrolladas por las instituciones nacionales nicaragüenses en el tema de control del crimen organizado y prevención del abuso de drogas, sobre la base de un análisis inicial de riesgos y vulnerabilidades, considerando a los principales actores involucrados (PN, MINED, MIGOB, MINSA, MINJUVE, etc.).

De un lado se quiere alcanzar una desaceleración en el crecimiento de la demanda de drogas para que el narcomenudeo resulte ser una actividad menos lucrativa y entonces se reduzca, en particular, en las regiones del Atlántico con un enfoque prioritario, pero no exclusivo, en las

cabeceras departamentales de estas regiones. Por otro lado, se apunta a incrementar la eficacia y eficiencia de las acciones coordinadas de la PN y el Ministerio Público dirigidas a la reducción de la oferta de drogas y al control de otros delitos propios del crimen organizado, con el énfasis en las regiones de RACCN y RACCS, mediante capacitaciones, fortalecimiento institucional y suministro de equipamientos especiales y de movilización. Al mismo tiempo se desea fortalecer el conocimiento de la Comisión Nacional del Sistema de Justicia Penal sobre el tema de control de drogas y crimen organizado y la capacidad de la PN para apoyar los planes municipales de seguridad.

Finalmente se apoyará el marco legal actual, lo que dará un impulso a la participación de las instituciones nicaragüenses en la ejecución de la ESCA. El conjunto de las actividades del proyecto colaborará a la mejoría de la situación de seguridad en ciertas regiones específicas del país y, a nivel central, a través del fortalecimiento institucional enfocado a una implementación eficiente de la ESCA por parte de Nicaragua. El proyecto ya se ejecuta plenamente desde hace dos años con resultados tangibles en la Costa Caribe de Nicaragua cuyos elementos principales pueden apreciarse en los documentos anexos a estos TDRs.

<b>Ficha resumen proyecto:</b>	
<b>Proyecto:</b>	Apoyo a medidas de prevención y control de drogas y crimen organizado en Nicaragua
<b>País:</b>	Nicaragua
<b>Convenio Financiación:</b>	DCI-ALA/2013/023-561
<b>Beneficiario</b>	Policia Nacional
<b>Presupuesto Total Euros:</b>	10.000.000 €
<b>Aporte Unión Europea €:</b>	10.000.000 €
<b>Aporte Beneficiarios €:</b>	Na
<b>Aporte del Gobierno €:</b>	Na
<b>Duración Proyecto:</b>	5 + 2 años
<b>Ejecutor/es:</b>	AECID

#### **4. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN Y PRINCIPALES USUARIOS**

Toda evaluación supone una valoración integral, sistemática y objetiva de una intervención en base a los cinco criterios de evaluación (eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y sostenibilidad) con el fin principal del aprendizaje.

En virtud del momento en que se realiza, los objetivos de la evaluación y el peso de cada criterio varía, así como sus principales usuarios.

En el caso de la **evaluación intermedia**, el principal objetivo será la generación de aprendizajes que retroalimenten la gestión del proyecto, poniendo en foco en cuestiones relativas a la

- pertinencia: en base al análisis de los cambios del contexto y su influencia sobre la gestión del proyecto,
- eficacia: atendiendo a la calidad de la formulación del proyecto y la lógica interna que permite el avance en la consecución de los resultados según la ejecución de actividades,
- eficiencia: atendiendo a los procesos que permiten optimizar los recursos técnicos, humanos y materiales del proyecto, así como
- sostenibilidad: profundizando el análisis que permita la generación de recomendaciones que sienten sus bases.

Los principales usuarios serán los gestores del proyecto y financiadores, siendo además de interés las recomendaciones para las personas beneficiarias.

En el caso de la **evaluación final**, el principal objetivo será la generación de lecciones de desarrollo, que alimenten futuras acciones en el sector. La rendición de cuentas y la transparencia serán contribuciones del proceso. De esta forma, la valoración pondrá su foco en cuestiones relativas a la pertinencia; analizando la influencia del contexto a lo largo de la vida del proyecto, la eficacia; respecto a la consecución del objetivo específico y la posible contribución al general, el impacto; prospectiva sobre los efectos esperados a largo plazo y la sostenibilidad; garantizando el mayor esfuerzo en consolidar sus bases. Los principales usuarios

de esta evaluación serán los financiadores, gestores y sociedad en general, siendo además de gran interés las recomendaciones para las personas beneficiarias.

El principal objetivo de la evaluación (teniendo en cuenta las diferencias entre intermedia y final) es ofrecer a los servicios de cooperación externa pertinentes de la Unión Europea, a los socios de implementación y en su caso, al público en general:

- Valoración global independiente del desempeño de la intervención prestando especial atención a los resultados del proyecto en relación con sus objetivos;
- Analizar la adecuación de la formulación original del proyecto en contraste con los cambios de las condiciones del entorno, incluyendo las acciones nacionales y locales en el territorio, la evolución de las políticas nacionales y las acciones de cooperación en el ámbito del proyecto
- Obtener lecciones aprendidas y recomendaciones con vistas a mejorar la acción actual y futura.

## **5. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN, LÓGICA DE INTERVENCIÓN Y PREGUNTAS PARA LA EVALUACIÓN**

### **5.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN SECOPA**

#### **Área geográfica de la evaluación:**

En términos de cobertura geográfica, el proyecto tiene una escala nacional sin embargo existe una concentración específica en: Samaria, San Miguelito, Colon, David y Panamá; primer Distrito Judicial de Panamá (Provincias de Panamá, Colón, Darién y la Comarca de San Blas) y tercer Distrito Judicial (Provincias de Chiriquí y Bocas del Toro); Comarca Ngabe Buglé.

La sede central del Proyecto se ubica en dos diferentes oficinas: para el BID en la OSEGI (MINSEG), para UNODC en las mismas oficinas de esta agencia de Naciones Unidas.

Las evaluaciones deberán considerar las distintas áreas geográficas del proyecto, y tener como **mínimo 5 días laborables de visita a terreno afuera de la capital Ciudad de Panamá, además de las visitas en la misma.**

#### **Periodo de ejecución del proyecto que cubrirá la evaluación:**

El período de ejecución operativa del proyecto, que comenzó el 23 de diciembre 2013, es de 60 meses, seguido por un periodo de cierre de máximo 24 meses. Para implementar este proyecto, la UE ha tenido recurso a 2 acuerdos de contribución, con UNODC (LA/2013/335-567) y el BID (LA/2013/335-700).

### **5.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN “CRIMEN ORGANIZADO”**

#### **Área geográfica de la evaluación:**

En términos de cobertura geográfica, el proyecto tiene una escala nacional sin embargo existe una concentración específica en la Costa Caribe Sur y Norte de Nicaragua y en Rivas.

La sede central del Proyecto se ubica en Managua en la Policía Nacional.

Las evaluaciones deberán considerar las distintas áreas geográficas del proyecto, y tener **como mínimo 12 días laborales de visitas a terreno afuera de la capital Managua (Bilwi y Bluefields obligatoriamente, y Rivas si posible), además de las visitas en la misma.**

#### **Periodo de ejecución del proyecto que cubrirá la evaluación:**

El período de ejecución operativa del proyecto, que comenzó el 22 octubre 2013, es de 60 meses, seguido por un periodo de cierre de máximo 24 meses. Para implementar este proyecto, la UE ha tenido recurso a un acuerdo de cooperación delegada con AECID (LA/2013/333-243). De acuerdo con el dictado del contrato se entenderá por contratos individuales y subvenciones,

según el Art. 2.5 de las Condiciones Particulares, el acuerdo de financiación (Subvención de Cooperación Internacional) entre AECID y la Policía Nacional de Nicaragua.

#### **En el caso del proyecto SECOPA**

La **evaluación intermedia** deberá cubrir la fase de ejecución operativa hasta el día de inicio de la misión de evaluación intermedia.

Sin embargo debido a la diferente velocidad de ejecución de las dos componentes del proyecto, la misión de evaluación intermedia mantendrá sus características para la componente BID, mientras que para UNODC deberá considerarse como final ya que este componente termina su ejecución en julio de 2017.

La **evaluación final** deberá cubrir la totalidad de la fase de ejecución operativa y la fase de cierre hasta el día de inicio de la misión de evaluación final

#### **En el caso del proyecto “Crimen Organizado”**

La **evaluación intermedia** deberá cubrir la fase de ejecución operativa hasta el día de inicio de la misión de evaluación intermedia.

La **evaluación final** deberá cubrir la totalidad de la fase de ejecución operativa y la fase de cierre hasta el día de inicio de la misión de evaluación final.

#### **Cobertura de la evaluación “SECOPA”:**

La evaluación **intermedia** deberá tratar con profundidad los temas siguientes :

- Los avances y logros del proyecto en todos sus componentes con base en el marco lógico revisado, y la posible incidencia sobre los mismos de la calidad técnica de la formulación y coherencia interna del proyecto, así como de los factores externos a la gestión,
- La adecuación de los procesos internos a la gestión del proyecto, de cara a la realización de actividades y consecución de objetivos atendiendo a la calidad y la adecuación de los recursos humanos, técnicos y materiales,
- El sistema de seguimiento y su capacidad de contribuir a la mejora de la gestión, la sistematización de la información y la generación de aprendizajes,
- El diálogo, coordinación y trabajo con las autoridades nacionales ejecutoras,
- Los avances y logros de la coordinación con otros actores (Estados Miembros de la UE, Organismos internacionales, otras actividades de la UE como por ejemplo Eurosocial o programas temáticos, actividades con la comunidad organizada, gobiernos locales, etc.) y el valor añadido del trabajo con UNODC y BID,
- La eficiencia de la comunicación y visibilidad del proyecto,
- El nivel de desarrollo de los siete factores que sientan las bases para la futura sostenibilidad del proyecto; políticas de apoyo, capacidad institucional, aspectos socioculturales, enfoque de género, sostenibilidad ambiental, aspectos tecnológicos y aspectos económico-financieros, sin olvidar cuestiones de tratamiento del enfoque de derechos humanos.

La evaluación **final** deberá tratar con profundidad los temas siguientes :

- La eficacia del proyecto en base a los logros alcanzados en todas sus componentes respecto a resultados y objetivos y cumplimiento de los indicadores, con base en el marco lógico revisado así como la valoración de la satisfacción de los usuarios de los servicios (cuestionarios, entrevistas directas, etc.),
- La sostenibilidad general de todas las actividades del proyecto, a través de la valoración de los siete factores de desarrollo, con especial énfasis en aspectos institucionales; considerando la efectividad de la articulación creada entre diferentes instituciones nacionales y su sostenibilidad, la efectiva implementación, mejoramiento de la calidad del

servicio brindado y sostenibilidad de los pilotajes creados (por ejemplo los CINAMUS, la Estación de Policía de Samaría, el centro de Custodia de Pacora) y la consideración del enfoque transversales,

- Prospectiva de los impactos esperados en el largo plazo,
- El impacto de la comunicación y visibilidad del proyecto.

### **Cobertura de la evaluación “Crimen Organizado”:**

La evaluación **intermedia** deberá tratar con profundidad los temas siguientes :

- Los avances y logros del proyecto en todos sus componentes con base en el marco lógico revisado, y la posible incidencia sobre los mismos de la calidad técnica de la formulación y coherencia interna del proyecto, así como de los factores externos a la gestión,
- La adecuación de los procesos internos a la gestión del proyecto, de cara a la realización de actividades y consecución de objetivos atendiendo a la calidad y la adecuación de los recursos humanos, técnicos y materiales,
- El sistema de seguimiento y su capacidad de contribuir a la mejora de la gestión, la sistematización de la información y la generación de aprendizajes,
- El dialogo, coordinación y trabajo con las autoridades nacionales ejecutoras,
- Los avances y logros de la coordinación con otros actores (Estados Miembros de la UE, Organismos internacionales, otras actividades de la UE como por ejemplo Eurosocial o programas temáticos, actividades con la comunidad organizada, gobiernos locales, etc.) y el valor añadido del trabajo con AECID,
- La eficiencia de la comunicación y visibilidad del proyecto,
- El nivel de desarrollo de los siete factores que sientan las bases para la futura sostenibilidad del proyecto; políticas de apoyo, capacidad institucional, aspectos socioculturales, enfoque de género, sostenibilidad ambiental, aspectos tecnológicos y aspectos económico-financieros, sin olvidar cuestiones de tratamiento del enfoque de derechos humanos.

La evaluación **final** deberá tratar con profundidad los temas siguientes :

- La eficacia del proyecto en base a los logros alcanzados en todas sus componentes respecto a resultados y objetivos y cumplimiento de los indicadores, con base en el marco lógico revisado así como la valoración de la satisfacción de los usuarios de los servicios (cuestionarios, entrevistas directas, etc.),
- La sostenibilidad general de todas las actividades del proyecto, a través de la valoración de los siete factores de desarrollo, con especial énfasis en aspectos institucionales; considerando la efectividad de la articulación creada entre diferentes instituciones nacionales y su sostenibilidad, la efectiva implementación, mejoramiento de la calidad del servicio brindado y sostenibilidad de los pilotajes creados (por ejemplo los Centro de Jovenes) y la consideración del enfoque transversales,
- Prospectiva de los impactos esperados en el largo plazo,
- El impacto de la comunicación y visibilidad del proyecto.

## **5.3 LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO SECOPA**

### **Objetivo General**

Contribuir a la mejora de la situación de la seguridad ciudadana en Panamá.

### **Objetivo Específico**

Apoyar la mejora del marco institucional panameño responsable de la seguridad (prevención, control, sanción, rehabilitación / reinserción, seguimiento cualitativo), así como la realización de actividades específicas de prevención en el marco de la EPSC.

**Resultado esperado 1:** (Eje 1 de la EPSC - Fortalecimiento Institucional): Incremento de la capacidad de las instituciones nacionales de cumplir sus objetivos estratégicos en relación a las necesidades de atención, prevención, control, rehabilitación y reinserción en seguridad ciudadana. Componente BID.

**Resultado esperado 2:** (Eje 2 de la EPSC - Información): Aumenta la percepción por parte de los usuarios claves de la calidad de los análisis e información suministrados por el SIEC y el uso de los mismos para el diseño de políticas públicas y programas. Componente BID.

**Resultado esperado 3:** (Eje 2 de la EPSC - Información): se incrementa la calidad de los análisis y de las estadísticas gracias a la creación de un Centro de Excelencia. Componente de la UNODC.

**Resultado esperado 4:** (Eje 2 de la EPSC - Información): Establecimiento de una plataforma tecnológica para el intercambio de información e inteligencia, co-liderada por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad Pública y el Ministerio de Seguridad Pública. Componente de la UNODC.

**Resultado esperado 5:** (Eje 3 de la EPSC - Prevención): Se mantiene o aumenta la efectividad e impacto de los resultados previstos en la ejecución de los programas de prevención y asistencia ejecutados en el proyecto. Componente BID.

**Resultado esperado 6:** (Eje 4 de la EPSC - Control y sanción del delito): La Policía Nacional posee y utiliza instrumentos innovadores para evaluar su modelo de policía comunitaria, cuya implementación se mejora en una área de intervención (Samaria). Componente BID.

**Resultado esperado 7:** (Eje 4 de la EPSC - Control y sanción del delito): reforzamiento del Ministerio Público de Panamá en el cumplimiento de sus tareas y funciones constitucionales a través de la eficaz persecución de la delincuencia, la asistencia a las víctimas y protección de intervinientes en el proceso penal y sus soluciones alternativas, bajo el principio de legalidad, dependencia jerárquica, unidad de actuación y transparencia. Componente de la UNODC.

**Resultado esperado 8:** (Eje 5 de la EPSC – Rehabilitación y reinserción): Aumento del porcentaje de los jóvenes privados de libertad y en custodia que se benefician del modelo de rehabilitación apoyado por las autoridades nacionales. Componente BID.

**Resultado esperado 9:** (Eje 5 de la EPSC – Rehabilitación y reinserción): Mejoramiento cualitativo de la oferta de formación de la Academia Penitenciaria así como fortalecimiento y modernización de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) del MINGOB a efectos del cumplimiento de sus objetivos institucionales y para mejorar la reinserción social dirigida a las personas adultas privadas de libertad. Componente UNODC / BID.

#### **5.4 LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO “CRIMEN ORGANIZADO”**

Los objetivos del proyecto son: **Objetivo general:** Promover el buen gobierno y la seguridad en Nicaragua; **Objetivo específico:** Apoyar los esfuerzos de Nicaragua para prevenir y controlar el crimen organizado y las drogas.

**Resultado 1:** Mejoras las capacidades, la coordinación y la relación entre las autoridades de seguridad, instituciones coadyuvantes, actores locales y actores no estatales para elaborar y poner en práctica medidas de prevención del abuso de drogas y el crimen, a nivel local y central.

**Resultado 2:** Mejorada la capacidad de la PN y del Ministerio Público, así como el rol de la Comisión Nacional de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal, en el control del crimen organizado y el narcotráfico.

**Resultado 3:** Implementado el marco legal nacional para la lucha contra el crimen organizado mediante el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas nicaragüenses para una mejor ejecución de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA).

#### **5.5 PUNTOS QUE DEBEN EXAMINARSE/ PREGUNTAS DE EVALUACIÓN**

La evaluación analizará el proyecto utilizando los 5 criterios estándar de evaluación del CAD, a saber: pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto (c.f. definiciones en anexo II).

Además, en la evaluación se analizarán dos criterios de evaluación específica de la UE:

- El valor añadido de la UE en el proyecto, por lo que respecta tanto a su diseño como a su aplicación, así como en relación a AECID, UNODC y BID y la colaboración con

- dichas entidades ejecutoras;
- La coherencia del proyecto y la coherencia con la estrategia de cooperación de la Unión Europea en la región y con los Estados Miembros y otros donantes, si fuera relevante.

El equipo de evaluación deberá también analizar si se han tenido en cuenta las siguientes cuestiones transversales<sup>4</sup>: derechos humanos, medio ambiente y género en los documentos de formulación. El equipo deberá además evaluar, en base al desarrollo y medición de indicadores objetivos de evaluación, en qué medida estos temas se han reflejado en la ejecución del proyecto y su seguimiento.

Los criterios de evaluación se traducen en preguntas de evaluación, específicas. Estas preguntas son requisitos mínimos de información y podrán ser completadas y aclaradas con los/as expertos/as durante la fase inicial. Sin embargo, una vez acotadas, las preguntas de evaluación, serán contractualmente vinculantes.

Las preguntas de evaluación podrán ser modificadas para la misión de evaluación final.

De forma preliminar, se presentan las siguientes preguntas para la evaluación. Estas preguntas podrán ser ampliadas o acotadas por los ejecutores del proyecto, adaptadas al tipo de evaluación intermedia o final, siempre y cuando los cambios sean validados por el gestor de la evaluación de la DUE en la fase inicial de la evaluación (cf. 5.1.1).

#### **PREGUNTAS RELATIVAS AL PROYECTO SECOPA**

1. Hasta qué punto el proyecto se enmarca en las políticas y planes nacionales de desarrollo del sector seguridad, así como en la cooperación de la UE con Panamá? ¿En qué medida el proyecto corresponde a las expectativas de los beneficiarios finales?
2. ¿En qué medida el proyecto logró obtener los resultados previstos y alcanzar sus objetivos específicos? ¿Cuáles fueron los instrumentos o factores, internos y externos, que permitieron estos resultados o que los obstaculizaron?
3. ¿Logró el proyecto convertir los recursos invertidos en resultados previstos en términos de cantidad, calidad y puntualidad (ej. gestión cotidiana y seguimiento del proyecto por parte del gestor de la UE, de los ejecutores, de las AT/ ATI y del beneficiario, aportaciones e involucramiento de los socios y beneficiarios del proyecto, grado de apropiación de los actores involucrados, el hecho de ejecutar mediante acuerdos de contribución, etc.)? ¿Cuáles fueron los factores que dificultaron el proceso de transformación con respecto a los inicialmente previstos?
4. ¿Qué impacto tuvieron y/o tendrán las actividades del proyecto en contribuir a una mayor solidez y coherencia del sector de seguridad pública en Panamá? ¿Hubo repercusiones imprevistas y en qué forma han influido en el resultado global del proyecto? ¿Cuáles fueron los factores externos que facilitaran u obstaculizaran el impacto del proyecto?
5. ¿Hasta qué punto los ejecutores y beneficiarios podrán sostener las acciones, resultados e instrumentos del proyecto tras su finalización, específicamente existen planes de continuación, ampliación y replicación de actividades y resultados en los diferentes beneficiarios? ¿Para el país, cuál es el impacto en términos financieros (e implícitamente los recursos necesarios a futuro) de todas las obras y servicios creados por el proyecto?
6. ¿Es coherente el proyecto, sus resultados esperados y actividades con la estrategia y con otros proyectos de la UE con Panamá? ¿Hasta qué punto ha incorporado los temas transversales (igualdad de género, medio ambiente y derechos humanos, etc.)? ¿Está el proyecto en línea con la política de desarrollo de la UE y sin contradicción con otras políticas comunitarias?

<sup>4</sup> Entre las cuestiones transversales identificadas en el Consenso Europeo sobre Desarrollo, cabe citar las siguientes: promoción de los derechos humanos, igualdad de género, democracia, buen gobierno, derechos de los niños y de los pueblos indígenas, sostenibilidad ambiental y lucha contra el VIH/SIDA.

7. ¿En qué medida el proyecto puede contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible?
8. ¿En qué grado las actividades emprendidas en el proyecto son complementarias y/o refuerzan la cooperación de otros donantes de la Unión Europea, como por ejemplo sus Estados Miembros, en el sector de intervención del proyecto Apoyo?
9. ¿Fueron la estrategia y las actividades de visibilidad, de información y de comunicación de los resultados, adecuadamente formuladas e implementadas en este proyecto?
10. ¿Qué lecciones aprendidas se pueden retomar de la ejecución del proyecto, sea para la UE, como en relación al trabajo de la UE con las autoridades panameñas y los otros actores estatales y UNODC y BID?
11. ¿Qué satisfacción hay en los usuarios y públicos metas del proyecto? ¿Se pudieron visibilizar los servicios creados y hacer que sean referencia para los usuarios? ¿Se pudo crear un sistema de seguimiento permanente que mida estos aspectos así como el impacto de la acción?
12. ¿Respetando las debidas diferencias de contexto, existen lecciones aprendidas que se pueden extrapolar de la comparación entre los dos proyectos?
13. Existe un plan de monitoreo y seguimiento del Programa que permite tomar decisiones correctivas y preventivas de manera adecuada? ¿existe una clara responsabilidad de los actores que deben suministrar información y en qué momento para ejecutar el plan de monitoreo y seguimiento? ¿este plan de monitoreo y seguimiento tiene como alcance la eficacia, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad? ¿existen los instrumentos institucionales adecuados que permitan asegurar la sostenibilidad de los principales productos a suministrar por el Programa?

#### **PREGUNTAS RELATIVAS AL PROYECTO “CRIMEN ORGANIZADO”**

14. ¿Hasta qué punto el proyecto se enmarca en las políticas y planes nacionales de desarrollo del sector seguridad, así como en la cooperación de la UE con Nicaragua? ¿En qué medida el proyecto corresponde a las expectativas de los beneficiarios finales?
15. ¿En qué medida el proyecto logró obtener los resultados previstos y alcanzar sus objetivos específicos? ¿Cuáles fueron los instrumentos o factores, internos y externos, que permitieron estos resultados o que los obstaculizaron?
16. ¿Logró el proyecto convertir los recursos invertidos en resultados previstos en términos de cantidad, calidad y puntualidad (ej. gestión cotidiana y seguimiento del proyecto por parte del gestor de la UE, de los ejecutores, de las AT/ ATI y del beneficiario, aportaciones e involucramiento de los socios y beneficiarios del proyecto, grado de apropiación de los actores involucrados, el hecho de ejecutar mediante acuerdos de contribución, etc.)? ¿Cuáles fueron los factores que dificultaron el proceso de transformación con respecto a los inicialmente previstos?
17. ¿Qué impacto tuvieron y/o tendrán las actividades del proyecto en contribuir a una mayor solidez y coherencia del sector de seguridad pública en Nicaragua? ¿Hubo repercusiones imprevistas y en qué forma han influido en el resultado global del proyecto? ¿Cuáles fueron los factores externos que facilitaran u obstaculizaran el impacto del proyecto?
18. ¿Hasta qué punto los ejecutores y beneficiarios podrán sostener las acciones, resultados e instrumentos del proyecto tras su finalización, específicamente existen planes de continuación, ampliación y replicación de actividades y resultados en los diferentes beneficiarios? ¿Para el país, cuál es el impacto en términos financieros (e implícitamente los recursos necesarios a futuro) de todas las obras y servicios creados por el proyecto?

19. ¿Es coherente el proyecto, sus resultados esperados y actividades con la estrategia y con otros proyectos de la UE con Nicaragua? ¿Hasta qué punto ha incorporado los temas transversales (igualdad de género, medio ambiente y derechos humanos, etc.)? ¿Está el proyecto en línea con la política de desarrollo de la UE y sin contradicción con otras políticas comunitarias?
20. ¿En qué medida el proyecto puede contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible?
21. ¿En qué grado las actividades emprendidas en el proyecto son complementarias y/o refuerzan la cooperación de otros donantes de la Unión Europea, como por ejemplo sus Estados Miembros, en el sector de intervención del proyecto Apoyo?
22. ¿Fueron la estrategia y las actividades de visibilidad, de información y de comunicación de los resultados, adecuadamente formuladas e implementadas en este proyecto?
23. ¿Qué lecciones aprendidas se pueden retomar de la ejecución del proyecto, sea para la UE, como en relación al trabajo de la UE con la PN y los otros actores estatales y AECID?
24. ¿Qué satisfacción hay en los usuarios y públicos metas del proyecto? ¿Se pudieron visibilizar los servicios creados y hacer que sean referencia para los usuarios? ¿Se pudo crear un sistema de seguimiento permanente que mida estos aspectos así como el impacto de la acción?
25. ¿Respetando las debidas diferencias de contexto, existen lecciones aprendidas que se pueden extrapolar de la comparación entre los dos proyectos?
26. 24.-Existe un plan de monitoreo y seguimiento del Programa que permite tomar decisiones correctivas y preventivas de manera adecuada? ¿existe una clara responsabilidad de los actores que deben suministrar información y en qué momento para ejecutar el plan de monitoreo y seguimiento? ¿este plan de monitoreo y seguimiento tiene como alcance la eficacia, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad? ¿existen los instrumentos institucionales adecuados que permitan asegurar la sostenibilidad de los principales productos a suministrar por el Programa?

Los consultores comprobarán, analizarán y evaluarán con atención los aspectos señalados en el Anexo II "Presentación y estructura del informe final" de estos Términos de Referencia, sobre los que construirán sus preguntas y herramientas metodológicas y de análisis. La lista de estos puntos no pretende ser exhaustiva. Las preguntas remiten a los cinco criterios adoptados por el CAD de la OCDE (pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto) y a los criterios de evaluación específicos de la UE (valor agregado comunitario y coherencia/complementariedad). Asimismo, deberán poner atención en la incidencia de los elementos transversales en el Proyecto. Para más información respecto a los criterios de evaluación, puede consultarse el sitio Internet de Europeaid así como el anexo II de este documento.

## **6. METODOLOGÍA, HERRAMIENTAS Y PRINCIPALES PRODUCTOS**

La metodología que debe utilizarse se basa en la Metodología de evaluación de la DG DEVCO la cual figura en la siguiente página web:

<http://ec.europa.eu/europeaid/node/71165>

[http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/2008/1258\\_isspap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2008/1258_isspap_en.pdf)

### **6.1 ENFOQUE DE EVALUACIÓN Y PRINCIPALES PRODUCTOS**

El proceso de evaluación se llevará a cabo en tres fases: una fase inicial/documental, una fase de campo, una fase de síntesis.

Productos en forma de informes y / o diapositivas deben facilitarse al final de las distintas fases.

**El informe final de las evaluaciones deberá brindarse en español e inglés.**

Cada informe de evaluación deberá ser entregado por separado por cada proyecto (no se aceptará

un informe único para ambos proyectos).

### **6.1.1 Fase Inicial/ documental (para ambos proyectos)**

En la fase inicial/documental, el equipo de evaluación revisará los documentos pertinentes (véase el anexo 1). La duración previsional de esta fase se presenta en el plan de trabajo indicativo y calendario tentativo, punto 10 de este documento. La Fase inicial/documental se desarrolla en el país de origen del equipo de evaluación, con excepción de la presentación y modificaciones del informe orientativo al finalizar la fase inicial/documental.

Seguidamente a la revisión de la documentación, el equipo de evaluación deberá analizar la lógica de intervención del ciclo del proyecto.

Sobre la base de la información recogida, el equipo de evaluación deberá:

1. Formular comentarios o precisiones sobre las preguntas de evaluación propuestas o, si procede, proponer un conjunto complementario de preguntas de evaluación justificando su relevancia;
2. Comprobar la coherencia y validez de las preguntas de evaluación, proponer referencias de juicio para cada pregunta e identificar una batería de indicadores de evaluación provisionales correspondientes que de forma objetiva contribuyan a dar una respuesta a las preguntas de evaluación. Aquello deberá ser presentado en forma de matriz en el informe de inicio y aprobado por el gestor de la evaluación de la DUE;
3. Identificar y solicitar los documentos adicionales necesarios al análisis.
4. Analizar sistemáticamente los documentos disponibles pertinentes y datos preliminares;
5. Identificar y presentar el enfoque metodológico y la lista de técnicas y herramientas que deben utilizar en la fase de campo (incluyendo una muestra representativa de entrevista);
6. Confirmar el calendario final de la evaluación.

Al finalizar la fase inicial se preparará un reporte orientativo en formato Word (para ambos proyectos). Una presentación del informe por parte del equipo de evaluación tendrá lugar en **la DUE en Nicaragua. El informe será enviado a la DUE dos (2) días calendario antes de la presentación del reporte.** El equipo de evaluación deberá modificar el reporte según los comentarios del gestor de evaluación de la DUE. El contenido de este informe está descrito en el punto 6 de este documento.

### **Fase de Campo “Crimen Organizado”**

La fase de campo deberá comenzar, tras de la aprobación del informe orientativo por el gestor de la evaluación de la DUE. La duración previsional de esta fase para la evaluación se presenta en el plan de trabajo indicativo y calendario tentativo, punto 10 de este documento.

Antes de realizar la visita de campo, el equipo de evaluación deberá presentar su plan de trabajo detallado, que incluye la lista de las personas a ser entrevistadas las cuales deberán ser representativas en el ámbito de los distintos componentes del proyecto y de todas las instituciones participantes así como de los grupos beneficiarios, la fecha de las visitas, el itinerario, otras herramientas para la recogida de datos que piensan utilizar y el nombre de los miembros del equipo competente (el equipo de evaluación, con sus servicios de apoyo, deberá garantizar los contactos con las personas a ser entrevistadas, pudiéndose coordinar con las entidades locales). En caso de que se perciba una divergencia importante respecto al plan de trabajo o al calendario convenido que pueda poner en peligro la calidad y la utilidad de la evaluación, deberá consultarse inmediatamente con el gestor de la evaluación de la DUE.

En los primeros días de la fase de campo, el equipo de evaluación deberá organizar una reunión informativa con la unidad de gestión del proyecto, los coordinadores (AECID, PN y MINREX, para el proyecto “Crimen Organizado”) del proyecto, y las autoridades nacionales.

Durante la fase de campo, el equipo de evaluación deberá organizar los contactos y consultas adecuados garantizando la participación de las diferentes partes interesadas, colaborando estrechamente con las autoridades y organismos públicos competentes, utilizando las fuentes de información más fiables y convenientes.

Al término de la fase de campo, el equipo de evaluación deberá elaborar una síntesis de sus trabajos en formato PowerPoint (presentación intermedia) y presentar sus respuestas preliminares a las preguntas de evaluación en el marco de una **reunión con la DUE y posteriormente a** las autoridades arriba mencionadas según cada proyecto. El contenido de este informe está descrito en el punto 6 de este documento.

**La presentación intermedia será enviada a la DUE un (1) días laborable antes de la reunión con la DUE.**

### **6.1.3 Fase de Campo “SECOPA”**

La fase de campo deberá comenzar, tras de la aprobación del informe orientativo por el gestor de la evaluación de la DUE. La duración provisional de esta fase para la evaluación se presenta en el plan de trabajo indicativo y calendario tentativo, punto 10 de este documento.

Antes de realizar la visita de campo, el equipo de evaluación deberá presentar su plan de trabajo detallado, que incluye la lista de las personas a ser entrevistadas las cuales deberán ser representativas en el ámbito de los distintos componentes del proyecto y de todas las instituciones participantes así como de los grupos beneficiarios, la fecha de las visitas, el itinerario, otras herramientas para la recogida de datos que piensan utilizar y el nombre de los miembros del equipo competente (el equipo de evaluación, con sus servicios de apoyo, deberá garantizar los contactos con las personas a ser entrevistadas, pudiéndose coordinar con las entidades locales). En caso de que se perciba una divergencia importante respecto al plan de trabajo o al calendario convenido que pueda poner en peligro la calidad y la utilidad de la evaluación, deberá consultarse inmediatamente con el gestor de la evaluación de la DUE.

En los primeros días de la fase de campo, el equipo de evaluación deberá organizar una reunión informativa con la unidad de gestión del proyecto, los coordinadores (OSEGI, MINSEG, MINGOB, UNODC y BID, para el proyecto SECOPA) del proyecto, y las autoridades nacionales.

Durante la fase de campo, el equipo de evaluación deberá organizar los contactos y consultas adecuados garantizando la participación de las diferentes partes interesadas, colaborando estrechamente con las autoridades y organismos públicos competentes, utilizando las fuentes de información más fiables y convenientes.

Al término de la fase de campo, el equipo de evaluación deberá elaborar una síntesis de sus trabajos en formato PowerPoint (presentación intermedia) y presentar sus respuestas preliminares a las preguntas de evaluación en el marco de una **reunión con la DUE y posteriormente a** las autoridades arriba mencionadas según cada proyecto. El contenido de este informe está descrito en el punto 6 de este documento.

**La presentación intermedia será enviada a la DUE un (1) día calendario antes de la reunión con la DUE.**

### **6.1.4 Fase de Síntesis**

Esta fase se dedica principalmente a la elaboración del borrador de informe final. El equipo de evaluación presentará en un único documento sus resultados, conclusiones y recomendaciones con arreglo a la estructura acordada (Anexo II). La duración provisional de esta fase para la evaluación se presenta en el plan de trabajo indicativo y calendario tentativo, punto 10 de este documento.

El equipo de evaluación deberá asegurarse de que:

- Sus evaluaciones son objetivas y equilibradas, sus afirmaciones exactas y comprobables, y sus recomendaciones realistas.
- En la elaboración del informe, mencionarán claramente si se están llevando a cabo los cambios en la dirección deseada.

El proyecto de informe borrador inicial, junto con una síntesis de máximo 5 páginas, deberá ser elaborado, con una óptima calidad, y presentado a la DUE en Managua en formato Word.

El jefe de equipo de evaluación presentará el borrador del informe final a la DUE en Nicaragua.

En caso que el gestor de la evaluación de la DUE considera que el proyecto de informe no tiene la calidad suficiente, solo se presentara el resumen en formato PowerPoint.

Cuando el gestor de la evaluación de la DUE opine que el informe tiene la calidad suficiente, se mandara el informe a la DUE que lo compartirá con los demás miembros del proyecto que **contaran con nueve (09) días calendario para la entrega de comentarios, consultas o aclaraciones al documento.**

El proceso de revisión podrá ser reanudado hasta que el gestor de la evaluación de la DUE valide el informe final de la evaluación. El consorcio contratado en el marco de esta licitación es responsable de la calidad del informe final.

Sobre la base de las observaciones expresadas por el gestor de la evaluación de la DUE y los otros actores, el equipo de evaluación deberá modificar y revisar el borrador de informe. Los posibles problemas de calidad, errores o problemas metodológicos deberán corregirse, mientras que los comentarios relacionados con opiniones divergentes podrán ser aceptados o rechazados. En este último caso, el equipo de evaluación deberá justificar los motivos de su decisión por escrito mediante una ficha contradictoria. A juicio del gestor de la DUE la ficha contradictoria podrá ser anexada al informe final.

**El borrador de informe final será enviado a la DUE cuatro (4) días calendario antes de la presentación del informe a la DUE.**

## 6.2 CALIDAD DEL INFORME DE EVALUACIÓN FINAL

Además de lo dispuesto en estos términos de referencia, la calidad del informe podrá ser evaluado por el gestor de evaluación de la DUE utilizando una plantilla de evaluación de calidad (véase el anexo III)

## 6.3 GESTIÓN Y DIRECCIÓN DE LA EVALUACIÓN

La evaluación es gestionada por la sección Gobernabilidad y Educación de la DUE en Nicaragua, contando con la colaboración de miembros ejecutores del proyecto, en particular, pero no exclusivamente, AECID, PN y MINREX (“Crimen organizado”), OSEGI, MINSEG, MINGOB, UNODC y BID (SECOPA). Los miembros del proyecto para esta específica tarea, serán coordinados por el Gestor Operacional del proyecto en la DUE.

Los miembros del proyecto tendrán como tareas principales:

- Facilitar los contactos entre el equipo de evaluación, los servicios de la UE y los actores externos e internos.
- Garantizar que el equipo de evaluación tenga acceso a toda la información y pueda utilizar la documentación útil relativa al Proyecto y la consulte en efecto.
- Comentar el Informe de Inicio en particular las preguntas de evaluación en el marco de una reunión con los consultores ;
- Examinar y comentar las notas y los informes presentados por el equipo de evaluación. El coordinador reunirá las observaciones de los distintos miembros del grupo en un único documento y a continuación lo transmitirá al equipo de evaluación.
- Participar en la retroalimentación de los hallazgos, las conclusiones, enseñanzas y recomendaciones resultantes de la evaluación.

## 7. REQUISITOS RELATIVOS A LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

Los informes deberán cumplir unos criterios de calidad. Cuando proceda el texto del informe deberá incluir ilustraciones, como mapas, gráficos y cuadros deberá adjuntarse (en forma de anexo) un mapa de la zona o zonas de intervención, si pertinente.

Informe	Número máximo de páginas (sin anexos)	Contenido principal	Fecha tentativa de presentación (ver sección 9)	
Reporte orientativo (Presentación)	10 paginas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprobar la coherencia y validez de las preguntas de evaluación, proponer referencias de juicio para cada pregunta</li> </ul>	24/03/17	22/03/19

Informe	Número máximo de páginas (sin anexos)	Contenido principal	Fecha tentativa de presentación (ver sección 9)	
<b>DUE)</b>		e identificar indicadores provisionales correspondientes (incluyen necesariamente los indicadores del Marco Lógico). Aquello deberá ser presentado en forma de matriz en el informe de inicio; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposición de un plan de trabajo flexible para hacer frente a posibles recomendaciones de los actores o dificultades de última hora en el terreno;</li> <li>• Lista de todas las actividades preparatorias ya llevadas a cabo o que deben llevarse a cabo para la fase de campo y el material necesario (e.g. guía de entrevista).</li> </ul>		
<b>Presentación intermedia Crimen Organizado</b>	25 diapositivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuesta a cada una de las preguntas de evaluación;</li> </ul>	19/04/17	10/04/19
<b>Presentación intermedia SECOPA</b>	25 diapositivas	Respuesta a cada una de las preguntas de evaluación;	15/05/17	29/04/19
<b>Informe final</b>	50 páginas	<b>Estructura detallada del Informe en Anexo II</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración general de cada criterio de evaluación;</li> <li>• Respuestas a las preguntas de evaluación con conclusiones objetivas y equilibradas basadas en hallazgos y evidencias;</li> <li>• Presentar recomendaciones realistas y en relación a los hallazgos;</li> <li>• Mencionar claramente si se están llevando a cabo los cambios en la dirección deseada;</li> <li>• Anexo del modelo de Informe de Evaluación Resumido del CAD (véase el Anexo IV de este documento) y un anexo que cuantifique el avance de los indicadores del marco lógico.</li> </ul>	07/06/17	21/05/19

El informe podría ser difundido a los beneficiarios del Proyecto o a todas otras entidades que la DUE juzga útil.

Todos los informes se redactarán en **español** con fuente Arial o Times New Román mínimo 11 y 12, respectivamente, a un solo espacio. Cada informe se presentará primero en versión electrónica a modo de borrador.

Para cada informe, podrá ser solicitado al equipo de evaluación que facilite un documento aparte en el que se explique cómo y dónde se han incorporado las observaciones o la razón por la que no se han incorporado determinadas observaciones.

Se requerirá la entrega del **informe final en español y en inglés** en una copia papel y una versión digital.

## 8. EL EQUIPO DE EVALUACIÓN

El equipo estará integrado por 2 expertos con los siguientes perfiles:

### Jefe del Equipo (Categoría I)

- Profesional con título universitario con nivel mínimo de maestría en ciencias sociales, y/o derecho, y/o criminología, y/o cooperación al desarrollo o tema relacionado.
- Mínimo 12 años de experiencia relativa a ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos.
- Experiencia relevante en ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos (mínimo 3 evaluaciones intermedias o finales) de cooperación internacional en particular financiados por la Unión Europea.
- Conocimiento de la metodología de trabajo de UNODC y/o BID y/o AECID.
- Experto comprobado (experiencia o títulos académicos) en la metodología de marco lógico e indicadores, así como análisis de impacto.
- Será una ventaja haber realizado con anterioridad por lo menos una evaluación o monitoreo de proyectos de seguridad pública.
- Será una ventaja haber realizado con anterioridad por lo menos una evaluación o monitoreo de proyectos de seguridad pública en la región latinoamericana.
- Será una ventaja haber realizado con anterioridad por lo menos una evaluación o monitoreo de programas de UNODC y/o BID y/o AECID.
- Será una ventaja el conocimiento de las políticas de visibilidad de la UE y de su implementación.
- Será una ventaja tener el conocimiento del tema género aplicado a proyectos de seguridad pública.
- Excelente dominio del español y del inglés y excelente capacidad de redacción de informes.

### Experto 2 (Categoría II)

- Profesional con título universitario con nivel mínimo de maestría en ciencias sociales, y/o derecho y/o criminología, o experiencia equivalente (por ejemplo ex funcionario de policía, judicial o de servicios sociales – por lo menos 06 años de carrera) en seguridad pública/seguridad ciudadana, con conocimiento de temas cuales: prevención primaria-segundaria-terciaria, y/o temas carcelarios y de rehabilitación / reinserción de privados de libertad menores y adultos, y/o policía comunitaria, y/o violencia de género, y similar.
- Experto en el sector de seguridad pública con conocimiento de la realidad y proyectos de seguridad pública en Centroamérica; conocimiento de la realidad de Nicaragua será una ventaja así como poder demostrar conocimiento de políticas relacionadas implementadas en la UE.
- Contar con un mínimo de 06 años de experiencia relevante. Sería deseable que de dicha experiencia haya sido en América Latina y/o en Centro América, preferiblemente en Nicaragua o Panamá.
- Experiencia específica en América Central en prevención primaria-segundaria- terciaria, temas carcelarios y de rehabilitación / reinserción de privados de libertad menores y adultos, policía comunitaria, y reformas de sectores de seguridad (SSR).
- Conocimiento de políticas y estrategias de SSR.
- Será una ventaja tener experiencia previa del que hacer en tema de seguridad ciudadana en Centro América de UNODC y/o BID y/o AECID.
- Excelente dominio del español e inglés, excelente capacidad de redacción de informes.

En la presentación de sus CV, se deberán resaltar aquellas habilidades, conocimientos y experiencias de los evaluadores propuestos que justifiquen adecuadamente que sus candidaturas son idóneas para realizar la evaluación de los programas regionales en cuestión.

### Lengua de trabajo

La lengua de trabajo en la región centroamericana es el español. Todos los informes y la documentación generada en el marco de este contrato deberán ser presentados en español y los informes y presentaciones finales en español e inglés.

### *Experiencia en cuestiones transversales*

El equipo deberá poseer un conocimiento sólido y experiencia práctica en temas relacionados con:  
Políticas públicas,

- Derechos humanos,
- Igualdad de género,

Adicionalmente, la DUE se reserva la posibilidad de entrevistar por teléfono a los consultores antes de tomar una decisión sobre su selección de la mejor oferta.

Es importante que las referencias de proyectos realizados con la Union Europea sean las del personal de la Union Europea a cargo de seguir la evaluación.

## 9. LA DE EVALUACIÓN OFERTA TÉCNICA

La evaluación de la oferta se realizará en base a los siguientes criterios de evaluación:

<b>Criterios Evaluación</b>	<b>Máximo</b>
<b>Organización, plan y calendario</b>	
Conocimiento de los TdR	6
Planteamiento metodológico y pertinencia de instrumentos de evaluación propuestos y control de calidad.	10
Plan de trabajo, Tareas organizativas y Calendario	10
<b>Sub Total</b>	<b>26</b>
<b>Experto</b>	
Experto/a I	37
Experto/a II	37
<b>Sub Total</b>	<b>74</b>
<b>TOTAL PUNTUACIÓN</b>	<b>100</b>

## 10. DE TRABAJO INDICATIVO Y CALENDARIO TENTATIVO

La misión de evaluación intermedia tendría una fecha tentativa de inicio para el 13/03/17. A título indicativo, la duración previsional total en días hombres basada en nuestra metodología es de 114 días/hombre, compuesto por 57 días para el experto I y 57 para el experto II.

La misión de evaluación final tendría una fecha tentativa de inicio para el 15/03/19. A título indicativo, la duración previsional total en días hombres basada en nuestra metodología es de 80 días/hombre, compuesto por 40 días para cada experto d categoría II.

Además de los costos de honorarios del equipo de consultores, su movilización, dietas y costos de oficina, el presupuesto debe incluir todos los gastos relativos a la logística de los trabajos de campo y el desarrollo de sesiones de trabajo y reuniones en el terreno, incluyendo los costes de viaje en el lugar de misión, los costos relacionados con el desarrollo de la misión, que pueden incluir servicios de apoyo, renta de locales para reuniones, organización de contactos y entrevistas, comunicaciones (fax, internet, telecomunicaciones, correo, Courier, etc.) y la producción del informe tanto en la sede del titular como en el campo de misión de los expertos, así como los servicios de apoyo incluyendo servicios de secretariado y/o traducción tanto en la Sede del Titular como para los/las expertos en el campo de la misión. Ningún coste de esta naturaleza podrá ser facturado adicionalmente.

**El calendario tentativo para ambas misiones se encuentra en anexo a estos TDRs (archivo Excel).**

## 11. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

### 11.1 CONFLICTO DE INTERÉS

El contratista Marco y los miembros del equipo de evaluación no deben haber tenido un papel directo en la planificación o ejecución del proyecto. En caso de duda en la realización de su cometido, el contratista Marco deberá informar al Órgano de Contratación tan pronto como sea posible de cualquier riesgo de conflicto de intereses.

## 11.2 PAGOS INTERMEDIOS

*No aplican.*

## 12. ANEXOS

### ANEXO I: INFORMACIÓN QUE SE PROVEERÁ AL EQUIPO DE EVALUACIÓN

#### ***Lista orientativa que podrá adaptarse/completarse en función de las necesidades:***

- Textos legales y acuerdos políticos pertenecientes al/ a los proyecto/s.
- *Country Strategy Paper* de Nicaragua / Panamá y el *Indicative Programmes* por el periodo cubierto por la evaluación.
- Convenio de Financiación del/de los Proyectos y sus enmiendas.
- Acuerdos de delegación.
- Documentos gubernamentales y de política sectorial.
- Informes técnicos y financieros sobre el estado de avance del/ de los Proyectos anuales y cuatrimestrales.
- Informes elaborados por las Asistencias Técnicas en el marco de las actividades del/de los proyecto/s.
- Informes de auditoría e informes de monitoreo ROM relativos al / a los Proyectos y otros reportes de auditoría interna o externa.
- Documentos de estrategia y planificación pertinentes que aporten los socios nacionales/locales y otros donantes.
- Documentos de visibilidad, manuales, guías, actas, eventos, ferias.
- Herramientas de trabajo y mapas, elaborados durante el proyecto.

Nota: El equipo de evaluación deberá identificar y obtener cualquier otro documento cuyo análisis pudiera ser pertinente durante sus entrevistas a personas que participen o hayan participado en el diseño, gestión y supervisión del Proyecto. Deberá localizarse en los servicios de la UE, del organismo de ejecución y de la administración, de las entidades ejecutoras de subvenciones, y del personal necesario para la recopilación de información y de datos.

### ANEXO II: ESTRUCTURA Y PRESENTACIÓN DEL INFORME FINAL

El Informe final no deberá sobrepasar las 50 páginas. La información complementaria sobre el contexto general, el Proyecto o los aspectos de metodología o análisis deberán figurar en los anexos.

*En la portada del Informe figurará el texto siguiente:*

«La presente evaluación ha sido financiada y supervisada por la Unión Europea y presentada por [nombre de la empresa consultora]. El Informe no refleja necesariamente las ideas u opiniones de la Comisión Europea.»

*Se incluyen a continuación las principales secciones del informe de evaluación:*

#### **Resumen ejecutivo**

El resumen que deberá redactarse de forma concisa, precisa e independiente, será un elemento esencial del Informe. Debe ser breve, de una extensión no superior a cinco páginas. Deberá centrarse en el objeto o los temas fundamentales de la evaluación, describir los puntos analíticos más sobresalientes e indicar claramente las principales conclusiones, enseñanzas a extraer y recomendaciones específicas.

#### **1. Introducción**

La introducción consistirá en una descripción del Proyecto y de la evaluación, que proporcione al lector una explicación metodológica suficiente para que pueda evaluar la credibilidad de las conclusiones y en su caso, reconocer sus limitaciones o deficiencias.

## 2. Respuestas a las preguntas/Resultados

En esta sección se presentarán las preguntas de evaluación y las respuestas concluyentes, junto con las pruebas y la argumentación.

El Informe deberá organizarse en torno a las respuestas a las preguntas de evaluación, que deben adaptarse de forma sistemática a los criterios de evaluación del CAD, a saber, pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad, así como a los criterios específicos de la Comisión, que son coherencia y valor añadido (c.f. tabla de presentación de los criterios). Con este enfoque, los criterios se traducirán en preguntas específicas. Dichas preguntas están pensadas para proporcionar una forma más precisa y accesible a los criterios de evaluación y para articular los temas principales de interés para las partes interesadas, optimizando así el objeto y la utilidad de la evaluación.

### **Problemas y necesidades (Pertinencia)**

Es el grado en que los objetivos de la intervención en materia de desarrollo (Proyecto) se corresponden con las expectativas de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas comunitarias y de los socios.

El análisis de la pertinencia se centrará esencialmente en los puntos siguientes en relación con la concepción del proyecto:

- Grado en el que el proyecto ha prestado su apoyo y ha sido coherente con el marco de las políticas en el que se inscribe, en particular la estrategia de país, las políticas de cooperación exterior de la UE, así como con las políticas sectoriales y de desarrollo del gobierno asociado.
- Calidad del análisis de las lecciones aprendidas y de los aspectos de sostenibilidad.
- Coherencia entre el proyecto y las iniciativas actuales/en curso.
- Calidad del análisis del problema y de la lógica de intervención y de la matriz lógica del proyecto, así como la adecuación de los indicadores de resultados comprobables de forma objetiva.
- Grado en el que los objetivos enunciados se adaptan a los problemas definidos y a las necesidades sociales, así como la claridad y la coherencia interna de los objetivos enunciados.
- Grado de flexibilidad y adaptabilidad que permite reaccionar con rapidez ante posibles cambios de circunstancias.
- Calidad de la definición de las principales partes interesadas y de los grupos meta (en particular, el análisis de género y el análisis de los grupos vulnerables) y de las cuestiones vinculadas a las capacidades institucionales.
- Participación de las partes interesadas en la concepción y ejecución del proyecto, grado de apropiación a nivel local y capacidad de absorción y de ejecución.
- Calidad del análisis de las opciones estratégicas, de la justificación de la estrategia de ejecución recomendada y de las modalidades de gestión y coordinación.
- Realismo demostrado en la elección de cantidad de los insumos (recursos financieros, humanos y administrativos).
- Análisis de las hipótesis y de los riesgos.
- Adecuación de las modalidades de seguimiento y de evaluación recomendadas.

### **CONSECUCCIÓN DEL OBJETIVO (EFICACIA)**

El criterio de eficacia se refiere a la medida en la que el proyecto obtuvo los resultados previstos y si se alcanzaron sus objetivos específicos o se espera alcanzarlos.

Por consiguiente, el análisis de la eficacia se centrará en cuestiones como:

- Si se han prestado y recibido las ventajas previstas, desde el punto de vista de las principales partes interesadas (incluidos mujeres y hombres y grupos vulnerables específicos).
- Si los beneficiarios previstos participaron en la intervención.
- Para los proyectos de reforma institucional, si las actuaciones de las organizaciones o grupos beneficiarios a distintos niveles han cambiado; y en qué medida las disposiciones y

características institucionales han producido las mejoras previstas (por ejemplo, en materia de comunicación, productividad, capacidad para generar acciones para el desarrollo económico y social).

- Si el equilibrio de las responsabilidades entre las distintas partes interesadas ha sido adecuado y qué medidas de acompañamiento han sido adoptadas por las autoridades asociadas.
- La forma en que los resultados imprevistos han influido positiva o negativamente en los beneficios obtenidos y la manera en que habrían podido ser previstos y gestionados.
- Si cualquiera de las deficiencias observadas se ha debido a la no integración durante la fase de ejecución de cuestiones transversales o fundamentales como la igualdad de género, el medio ambiente y la pobreza.

### **GESTIÓN SANEADA Y BUENA RELACIÓN COSTE-EFICACIA (EFICIENCIA)**

El criterio de eficiencia se refiere a la medida en que las distintas actividades han transformado los recursos disponibles en los resultados previstos (a veces denominados «productos»), en términos de cantidad, calidad y puntualidad. La comparación debe realizarse con respecto a la previsión.

Por consiguiente, el análisis de la eficiencia se centrará en cuestiones como:

- La calidad de la gestión cotidiana, por ejemplo en lo relativo a:
  - a. La planificación y la ejecución de las tareas operativas (entrega de insumos, gestión de la actividad y entrega de resultados) y la gestión presupuestaria (en particular, el control de los costes y si la insuficiencia de un presupuesto ha resultado determinante).
  - b. La gestión del personal, la información, los derechos de propiedad, etc.
  - c. Las relaciones/la coordinación con las autoridades locales, las instituciones, los beneficiarios y otros proveedores de fondos.
  - d. La calidad de la gestión de la información y de la redacción de informes, y la medida en que las partes interesadas se han mantenido correctamente informadas de las actividades del proyecto (en particular, los beneficiarios/grupos meta).
  - e. El respeto de los plazos.
- Si las aportaciones de las instituciones locales y de la administración del país asociado (a saber, oficinas, expertos, informes, exención de impuestos, mencionados como recursos en el marco lógico), de los beneficiarios meta y de otras partes interesadas a nivel local, han sido proporcionadas según lo previsto.
- Si los insumos procedentes de la Comisión Europea (sede central y Delegaciones) (por ejemplo, adquisición, formación, contratación, tanto directa como a través de consultores o empresas) han sido facilitados según lo previsto.
- Asistencia técnica: la forma en que la asistencia técnica ha contribuido a aportar las soluciones adecuadas y a desarrollar las capacidades locales para definir y producir resultados.
- Calidad del seguimiento: su existencia (o no), su rigor y flexibilidad y la utilización que se ha hecho de él; su coherencia con la información de base.
- Si las actividades han dado lugar hasta la fecha a resultados no previstos.

### **EFFECTOS DE MÁS AMPLIO ESPECTRO (IMPACTO)**

El impacto se refiere a las relaciones entre los objetivos específico y general del proyecto.

En lo que respecta al impacto, la evaluación analizará los aspectos siguientes:

- El grado en que se han alcanzado los objetivos del proyecto tal y como estaba previsto, en particular el objetivo general previsto para el proyecto;
- Si los efectos del proyecto
  - a. se han visto facilitados u obstaculizados por factores externos;
  - b. han tenido repercusiones involuntarias o imprevistas y, en caso afirmativo, la forma en que éstas han influido en el impacto global;
  - c. se han visto facilitados u obstaculizados por la dirección del Proyecto, por las modalidades de coordinación, por la participación de las partes interesadas correspondientes;

- d. han contribuido al desarrollo económico y social;
- e. han contribuido a mejorar la gestión ambiental;
- f. han supuesto una mejora en términos de integración de cuestiones transversales como la igualdad de género, el medio ambiente, la buena gobernanza, la prevención de conflictos, etc.;

### **PROBABILIDAD DE MANTENIMIENTO DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS (SOSTENIBILIDAD)**

El criterio de sostenibilidad permite determinar si es probable que los resultados positivos del proyecto y el flujo de beneficios se mantenga una vez concluida la financiación externa o las medidas de apoyo no financiero (diálogo político, coordinación).

La evaluación evaluará las perspectivas de sostenibilidad de los beneficios basándose en los siguientes elementos:

- La apropiación de los objetivos y de los logros: por ejemplo, la medida en la que todas las partes interesadas fueron consultadas desde el principio, si mostraron su acuerdo con ellos y si siguen manteniendo ese acuerdo.
- El apoyo estratégico y la responsabilidad de las instituciones beneficiarias: por ejemplo, la coherencia entre la política de los donantes y la política nacional, los efectos potenciales de cualquier cambio de estrategia; cómo las políticas y prioridades nacionales, sectoriales y presupuestarias influyen en el proyecto de forma positiva o negativa y el nivel de apoyo concedido por las organizaciones gubernamentales, la opinión pública, el sector privado y la sociedad civil.
- La capacidad institucional, es decir, del gobierno (por ejemplo, mediante apoyo estratégico y presupuestario) y de las instituciones homólogas; el grado en que el proyecto está integrado en las estructuras institucionales locales; si la institución parece capaz de mantener el flujo de los beneficios una vez finalizado el proyecto (¿está bien dirigida, cuenta con el personal adecuado y debidamente formado, ¿dispone de un presupuesto y de un equipamiento suficientes?); si se ha preparado correctamente a las partes homólogas para que asuman los aspectos técnicos, financieros y de gestión del proyecto.
- La adecuación del presupuesto del proyecto con su objetivo, en particular ante las perspectivas de retirada progresiva.
- Los factores socioculturales: por ejemplo, si el proyecto es compatible con la percepción de las necesidades a nivel local, así como con las modalidades de producción y distribución de los beneficios generados; si respeta las estructuras locales de poder, así como los sistemas estatutarios y las creencias y, si tuviera por objeto cambiarlos, ¿de qué manera serían aceptados dichos cambios, tanto por el grupo meta como por otros grupos?; ¿en qué medida el proyecto se basa en un análisis de estos factores, incluida la participación del grupo meta/de los beneficiarios en su concepción y ejecución y cuál es el nivel de calidad de las relaciones entre el personal externo del proyecto y las entidades locales?
- La viabilidad financiera: por ejemplo, si los productos o los servicios prestados son accesibles a los beneficiarios a los que van destinados y si es probable que puedan seguir siéndolo cuando la financiación llegue a su fin; si los fondos disponibles son suficientes para cubrir todos los costes (incluidos los costes recurrentes) y si lo serán también una vez concluida la financiación; y la viabilidad económica: por ejemplo, ¿cómo se sitúan los beneficios generados con relación a los de otras empresas similares (una vez eliminadas las distorsiones del mercado)?
- Las cuestiones técnicas (tecnológicas): por ejemplo, i) la tecnología, los conocimientos, los procesos o los servicios introducidos o prestados, ¿son compatibles con las necesidades, la cultura, las tradiciones, las competencias y los conocimientos existentes? ii) ¿se están teniendo en cuenta, en la medida de lo posible, las tecnologías alternativas? y iii) ¿en qué medida han sido capaces los beneficiarios de adaptarse a las tecnologías adquiridas y de mantenerlas sin otra asistencia?
- Cuando proceda, las cuestiones transversales como la igualdad de género, de impacto medioambiental y la buena gobernanza, ¿se han tenido debidamente en cuenta y se han incluido desde el inicio del proyecto?

### **REFUERZO MUTUO (COHERENCIA)**

Es el grado en el que las actividades emprendidas permiten a la Unión Europea cumplir los objetivos de su política de desarrollo sin contradicción interna ni respecto a otras políticas comunitarias. Es el grado en el que son complementarias con las políticas del país asociado y las intervenciones de otros donantes.

Teniendo en cuenta otras actividades afines emprendidas por las autoridades públicas o por otros donantes, al mismo nivel o a un nivel superior:

- probabilidad de que los resultados y los impactos se refuercen mutuamente;
- probabilidad de que los resultados y los impactos sean redundantes o entren en conflicto entre sí.
- Relación con políticas de un nivel superior (coherencia). Es el grado en el que el Proyecto (sus objetivos, sus beneficiarios, su calendario, etc.):
  - es probable que contribuya a otras políticas comunitarias o, por el contrario, entre en contradicción con ellas;
  - se ajuste a las estrategias en evolución de la UE y de sus socios.

### **VALOR AÑADIDO COMUNITARIO**

Es la relación con las intervenciones de los Estados miembros. Es el grado en el que el Proyecto (sus objetivos, sus beneficiarios, su calendario, etc.):

- complementa la intervención de los Estados miembros de la UE en el país;
- se coordina con la intervención de los Estados miembros de la UE en el país;
- genera una verdadera sinergia (o duplicación) con la intervención de los Estados miembros de la UE;
- implica esfuerzos concertados entre los Estados miembros de la UE para optimizar las sinergias y evitar la duplicación.

3. **Visibilidad** (este capítulo no es requerido si una pregunta de evaluación trata de la visibilidad) Los consultores realizarán una evaluación de la estrategia y las actividades del proyecto en lo que se refiere a la visibilidad, la información y la comunicación de los resultados y del impacto logrados con estas acciones, tanto en el país beneficiario como en los países de la Unión Europea.

## **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **4.1 Conclusiones**

Este capítulo presenta las conclusiones relativas a cada pregunta. Éstas deberán agruparse para proporcionar una visión general del asunto evaluado.

Deberá contener referencias a los hallazgos y las constataciones (respuestas a las preguntas de evaluación) o a los anexos y mostrar cómo las conclusiones se derivan de los datos, de las interpretaciones y de los criterios de análisis y de valoración.

El informe deberá incluir una autoevaluación de los límites metodológicos que pueden limitar el alcance o la aplicación de determinadas conclusiones.

El capítulo correspondiente a las conclusiones no sólo expondrá los progresos observados, sino también las cuestiones que requieran una reflexión más profunda sobre posibles modificaciones o sobre un cambio de orientación de la acción.

El equipo de evaluación presentará sus conclusiones de manera equilibrada, sin favorecer de forma sistemática las conclusiones ni positivas ni negativas.

En un apartado o subapartado deberán recogerse las tres o cuatro conclusiones principales organizadas por orden de importancia evitando la repetición. Este sistema permite comunicar mejor los mensajes de evaluación que se transmiten a la Comisión.

Si es posible, el informe de evaluación definirá una o más lecciones transferibles que podrán destacarse en el documento de síntesis y que se expondrán en los seminarios o reuniones correspondientes, para su aprovechamiento y difusión.

#### **4.2 Recomendaciones**

Las recomendaciones tienen por objeto dar continuidad, mejorar o ajustar el Proyecto en el marco del ciclo en curso, o preparar la concepción de una nueva acción para el ciclo siguiente. Las recomendaciones deben plantar intervenciones y condiciones futuras del proyecto con un enfoque propositivo, de viabilidad y de sostenibilidad

*Nota:* Las recomendaciones deben tener relación con las conclusiones, sin llegar a reproducirlas. Una recomendación deriva directamente de una o de varias conclusiones.

El valor último de una evaluación depende de la calidad y la credibilidad de las recomendaciones propuestas. Por consiguiente, **las recomendaciones** deben ser lo más realistas, operativas y pragmáticas que sea posible, es decir, que deben tomar buena cuenta de las circunstancias que predominan en el contexto presente del proyecto y de los recursos disponibles para su ejecución, tanto a nivel local como en la Comisión.

Pueden referirse a los aspectos estratégicos, organizativos y operativos tanto para los socios nacionales como para la Comisión, las condiciones previas que puedan tener relación con las decisiones sobre la financiación de proyectos similares y las cuestiones generales que resulten de la evaluación en materia de políticas, tecnologías, instrumentos, desarrollo institucional y estrategias regionales, nacionales o sectoriales.

Las recomendaciones deben agruparse cuidadosamente y clasificarse por orden de prioridad, orientarse en función de la audiencia correspondiente a todos los niveles, en particular dentro de la Comisión (el gestor del Proyecto y el responsable de la evaluación podrán asesorar a este respecto).

#### **5. Anexos del informe**

El informe debe incluir los anexos siguientes:

- los Términos de Referencia de la evaluación;
- el nombre de los evaluadores y de sus empresas (deben aportarse los *Curricula Vitae*, resumidos y de una extensión máxima de una página por persona);
- una descripción detallada del método de evaluación que incluya: las opciones elegidas, las dificultades y las limitaciones encontradas; descripción de las herramientas y análisis;
- las matrices de marco lógico (originales y mejoradas/actualizadas);
- el mapa de la zona geográfica del proyecto;
- la lista de las personas/organizaciones consultadas;
- la bibliografía y la documentación consultadas;
- otros anexos técnicos (por ejemplo, análisis estadísticos, cuadros de datos y cifras);
- respuesta detallada de las preguntas de evaluación, criterios de valoración e indicadores (matriz de evaluación);
- el resumen del CAD, según el modelo que figura en el anexo IV,
- Nivel de avance de cada indicador del marco lógico.

### ANEXO III: TABLA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

La calidad del informe final será evaluada por el gestor de la evaluación de la DUE usando la siguiente tabla y criterios de evaluación de la calidad:

A cumplimentar por el director de la evaluación	<b>Grado</b> 1 = <i>deficiente</i> 2 = <i>aceptable</i> 3 = <i>bien</i> 4 = <i>muy bien</i> 5 = <i>excelente</i>	<b>Observaciones</b>
<b>1. Satisfacción de las necesidades:</b> ¿Responde la evaluación adecuadamente a las necesidades de información del organismo que encarga el estudio? ¿Aborda y responde la evaluación a todas las exigencias del Pliego de Condiciones? En caso negativo, ¿se ofrece alguna justificación?		
<b>2. Pertinencia del alcance:</b> ¿Examina plenamente la evaluación la lógica del proyecto/programa, las relaciones causa-efecto, los impactos, el contexto político, los intereses de las partes interesadas, etc.?		
<b>3. Concepción adecuada:</b> ¿Es la concepción de la evaluación adecuada y capaz de garantizar el acceso al conjunto de constataciones para responder a las principales preguntas de evaluación? ¿Pone el informe de manifiesto las limitaciones, riesgos y posibles desviaciones asociados al método de evaluación?		
<b>4. Fiabilidad de los datos:</b> ¿En qué medida son adecuados los datos primarios y secundarios seleccionados? ¿Ofrecen un grado de fiabilidad adecuado para el uso a que se destinan?		
<b>5. Rigor del análisis:</b> ¿Es el análisis lo suficientemente adecuado y sistemático como para permitir dar una respuesta válida a las preguntas de evaluación? ¿Se utilizan de manera equilibrada las contribuciones de las principales partes interesadas?		
<b>6. Credibilidad de las constataciones:</b> ¿Proceden las constataciones de los datos recogidos y los análisis efectuados? ¿Están las interpretaciones y extrapolaciones justificadas y respaldadas por argumentos sólidos?		
<b>7. Utilidad de las recomendaciones:</b> ¿Guardan las recomendaciones coherencia con las conclusiones? ¿Son las recomendaciones operativas, realistas y lo suficientemente explícitas como para servir de orientación en la adopción de medidas? ¿Incluyen las recomendaciones a las diferentes partes interesadas de la evaluación? ¿Tiene las recomendaciones un verdadero valor añadido?		
<b>8. Claridad del informe:</b> ¿Es el resumen conciso y pertinente? ¿Está el informe bien escrito y bien estructurado? ¿Resulta comprensible para las diferentes partes interesadas en el proyecto?		

## ANEXO IV: MODELO DE INFORME DE EVALUACIÓN RESUMIDO DEL CAD

### Título de la evaluación (y referencia)

#### Resumen

(fundamental, cuatro líneas como máximo)

#### Objeto de la evaluación

(Cinco líneas como máximo sobre el proyecto, la organización o la cuestión/el tema evaluado)

#### Descripción de la evaluación

Objetivo (tres líneas como máximo) Metodología (tres líneas como máximo) **Principales hallazgos**

En la medida de lo posible, deberán distinguirse con claridad los posibles éxitos/obstáculos y otros aspectos equivalentes (25 líneas como máximo)

#### Recomendaciones

25 líneas como máximo

#### Retroalimentación

(Cinco líneas como máximo)

Donante: Comisión Europea	Región:	Sector CAD:
Tipo de evaluación: Eficiencia, eficacia e impacto.	Fecha del informe:	Objeto de la evaluación:
Lengua:	Nº de volumen/nº de páginas:	Autor:
Proyecto y línea presupuestaria asignada:		
Tipo de evaluación:                    () <i>ex-ante</i> () <i>intermedia/en curso</i> () <i>final</i>		
Calendario:	Fecha de inicio:	Fecha de finalización:
Persona de contacto:	Autores:	
Coste: Euros	Grupo de control: Sí/No	

Programa de la Unión Europea

# Evaluación Intermedia del Security Cooperation in Panama (SECOPA) project

## Reporte Orientativo

Ciudad de Panamá, junio 14, 2017

Proyecto No. 2017/383881 - Version 1



Proyecto financiado por la  
Unión Europea



*Proudly Incorporating HTSPE*

Proyecto implementado por  
DAI Europe



**DAI**  
**Thamesfield House**  
**Boundary Way**  
**Hemel Hempstead**  
**Herts**  
**HP2 7SR**  
**United Kingdom**  
**Tel: +44 (0) 1442 202400**  
**Fax: +44 (0) 1442 266438**  
**Web: [www.dai.com](http://www.dai.com)**

Equipo de evaluación:  
Menno Oostra, Jefe de Misión  
Hugo Morales, Experto Senior

Esta publicación ha sido producida con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la susodicha publicación es responsabilidad de DAI y no refleja las posiciones de la UE.

**(175036)**

## **Introducción**

El presente Reporte Orientativo contiene una síntesis del avance del Proyecto, el enfoque metodológico de la Misión de Evaluación, el plan de trabajo propuesto para la evaluación en campo, y una Matriz explicitando las Preguntas de Evaluación acordes con los criterios de evaluación del CAD (relevancia o pertinencia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad), más los criterios propios de la UE (valor comunitario añadido, coherencia con la estrategia de la UE y sus Estados miembros, visibilidad, y el abordaje de cuestiones transversales).

## **Diseño general del proyecto**

El **Objetivo General** del Proyecto es "Mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana en Panamá", apoyando el afianzamiento del marco institucional del país en el marco de la **Estrategia País de Seguridad Ciudadana** (EPSC). Particular énfasis tiene la creación de un sistema de monitoreo permanente y evaluación de la EPSC, así la rendición de cuentas en su aplicación. En el marco de la EPSC, se desarrollan acciones en las áreas de prevención, control y rehabilitación. Basado en el concepto de la Unión Europea (UE) sobre reforma del sector de seguridad, el proyecto se orienta a un enfoque integral, equilibrado y basado en los derechos humanos. Dicho resultado se busca fortaleciendo al Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG), al Ministerio de Gobierno, al Ministerio Público, y a otras instituciones, promoviendo específicas mejoras en el Sistema Penitenciario.

El Proyecto amplía el Programa de Seguridad Integral (PROSI), financiado anteriormente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como la experiencia de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). El Proyecto busca fortalecer todos los cinco ejes priorizados en la EPSC, apoyando:

1) la consolidación institucional del MINSEG (Ministerio de Seguridad Pública) y de la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI); 2) la disponibilidad de datos sobre la delincuencia y la violencia; 3) la prevención primaria de la delincuencia, con un enfoque específico a la juventud y las mujeres; 4) la implementación del modelo de Policía Comunitaria; 5) el modelo de rehabilitación y reinserción social de los jóvenes en conflicto con la ley; 6) las capacidades del Ministerio Público y del Sistema Penitenciario. Así, el Proyecto se alinea con las prioridades del Gobierno de Panamá representadas por la EPSC.

El **Objetivo Específico** del proyecto es "Apoyar la mejora del marco institucional panameño responsable de la seguridad (prevención, control, sanción, rehabilitación

/ reinserción, seguimiento cualitativo), así como la realización de actividades específicas de prevención en el marco de la EPSC."

La cobertura geográfica del Proyecto es de escala nacional, con concentración específica en algunas áreas: Samaria, San Miguelito, Colon, David y Panamá; primer Distrito Judicial de Panamá (Provincias de Panamá, Colón, Darién y la Comarca de San Blas) y tercer Distrito Judicial (Provincias de Chiriquí y Bocas del Toro); Comarca Ngabe Buglé. La sede central del Proyecto se ubica en dos

diferentes oficinas: para el BID en la OSEGI (MINSEG), para UNODC en las mismas oficinas de esta agencia de Naciones Unidas. El período de ejecución operativa del Proyecto es de 60 meses a partir del 23 de diciembre de 2013, seguido por un periodo de cierre de 24 meses. Para implementar este proyecto, la UE ha firmado **dos Acuerdos de Contribución**, con UNODC (LA/2013/335-567) y con el BID (LA/2013/335-700).

Los objetivos del Proyecto se esperan lograr a través de **nueve Resultados**, distribuidos sobre el componente ejecutado por el BID y aquel implementado por UNODC:

- R.1: (Eje 1 de la EPSC - Fortalecimiento Institucional): Incremento de la capacidad de las instituciones nacionales de cumplir sus objetivos estratégicos en relación a las necesidades de atención, prevención, control, rehabilitación y reinserción en seguridad ciudadana. Componente **BID**.
- R.2: (Eje 2 de la EPSC - Información): Aumenta la percepción por parte de los usuarios claves de la calidad de los análisis e información suministrados por el **SIEC** y el uso de los mismos para el diseño de políticas públicas y programas. Componente **BID**.
- R.3: (Eje 2 de la EPSC - Información): se incrementa la calidad de los análisis y de las estadísticas gracias a la creación de un **Centro de Excelencia**. Componente de la **UNODC**.
- R.4: (Eje 2 de la EPSC - Información): Establecimiento de una **plataforma tecnológica** para el intercambio de información e inteligencia, co-liderada por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad Pública y el Ministerio de Seguridad Pública. Componente de la **UNODC**.
- R.5: (Eje 3 de la EPSC - Prevención): Se mantiene o aumenta la efectividad e impacto de los resultados previstos en la ejecución de los programas de prevención y asistencia ejecutados en el proyecto. Componente **BID**.
- R.6: (Eje 4 de la EPSC - Control y sanción del delito): La Policía Nacional posee y utiliza instrumentos innovadores para evaluar su **modelo de policía comunitaria**, cuya implementación se mejora en una área de intervención (**Samaria**). Componente **BID**.
- R.7: (Eje 4 de la EPSC - Control y sanción del delito): reforzamiento del **Ministerio Público** de Panamá en el cumplimiento de sus tareas y funciones constitucionales a través de la eficaz persecución de la delincuencia, la asistencia a las víctimas y protección de intervinientes en el proceso penal y sus soluciones alternativas, bajo el principio de legalidad, dependencia jerárquica, unidad de actuación y transparencia. Componente de la **UNODC**.
- R.8: (Eje 5 de la EPSC – Rehabilitación y reinserción): Aumento del porcentaje de los **jóvenes privados de libertad** y en custodia que se benefician del modelo de rehabilitación apoyado por las autoridades naciones. Componente **BID**.
- R.9: (Eje 5 de la EPSC – Rehabilitación y reinserción): Mejoramiento cualitativo de la oferta de formación de la **Academia Penitenciaria** así como fortalecimiento y modernización de la Dirección General del Sistema Penitenciario (**DGSP**) del MINGOB a efectos del cumplimiento de sus objetivos institucionales y para mejorar la reinserción social dirigida a las personas adultas privadas de libertad. Componente **UNODC / BID**.

El presupuesto del Proyecto es de EUR 28.000.000, aportados en 100 % por la Unión Europea. El Convenio de Financiación se firmó el 06 de diciembre de 2013 y ha sido ejecutado a través de Planes Operativos separados por cada entidad implementadora. La mayor parte del presupuesto fue otorgado al BID, distribuido de la siguiente manera:

**Presupuesto APROSI / SECOPA BID (€)**

Servicios	9,359,557
Suministros	2,732,299
Obras	6,508,144

Costes Operativos	1,400,000
Ovehead	1,100,000
Imprevistos	100,000
Monitoreo, auditoria y Evaluación	500,000
TOTAL	21,700,000

De los 20.000.000 destinados a inversiones en este Componente, a final de 2016 se había comprometido (contratado) el 100 %; el monto efectivamente pagado fue de 5.212.276 (26%) en esa fecha. Una razón de los retrasos radica, al parecer, en el elevado número de subcontrataciones en consultorías (257 durante el Proyecto).

Una menor cantidad de fondos fue otorgada por la UE a UNODC (€ 5,900,000), de los cuales se habían gastado € 3.605.758 a junio 2016 (61 %). Este componente ha avanzado más rápidamente y espera concluir sus acciones a mediados de 2017.

Un monto de € 400,000 es ejecutado por la misma UE para las actividades de información, visibilidad, monitoreo, evaluación externa y auditoría.

Numerosas instituciones del Estado se involucran en la EPSC y participan de las actividades del Proyecto. Hasta el momento actual, el Proyecto ha contribuido con considerables aportes e iniciativas, particularmente en infraestructura, estudios de consultoría y fortalecimiento de capacidades, tanto en prevención, capacitación y atención a la población vulnerable, como en el fortalecimiento de las instituciones sectoriales. En términos de magnitud financiera e impacto visible, la inversión más sobresaliente es un nuevo **Centro de Custodia de Jóvenes** en la localidad de Pacora, a cargo del componente BID, actualmente la construcción. Este tuvo un sobrecosto de aprox. € 1.200.000 con respecto a lo previsto en el CdF, el cual fue asumido por el MINGOB.

### **Estructuración del Proyecto**

Aunque se firmó un solo Convenio de Financiación con la República de Panamá, de hecho, los componentes BID y UNODC actúan como dos proyectos separados. Hay dos aparatos de gestión, dos financiaciones con cuentas y contabilidades separadas, dos conjuntos de logros e indicadores, dos sistemas separados de seguimiento e informes de avance, distintos en presentación, nomenclatura y en su aprobación, y dos ritmos de ejecución diferentes. Aunque hay un Comité de Dirección conjunto, que se reúne dos o tres veces al año (CODIPRO), no hay prácticamente sinergias ni coordinación; los escenarios comunes se limitan al SIEC (Resultado 2) y al sistema penitenciario (Resultado 9). El seguimiento de ambos componentes por la UE se hace desde la Delegación en Managua.

### **Objetivos y delimitación de la evaluación**

La Evaluación Intermedia del Proyecto tiene por objetivos “ofrecer a los servicios de cooperación externa de la Unión Europea, a los socios de implementación y al público en general”:

- Valoración global independiente del desempeño de la intervención...;
- Analizar la adecuación de la formulación original del proyecto en contraste con los cambios de las condiciones...;
- Obtener lecciones aprendidas y recomendaciones con vistas a mejorar la acción actual y futura. ”

La evaluación se guía por los 5 criterios DAC de evaluación (pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad) además de los criterios propios de la UE (Valor agregado comunitario y coherencia con la política de cooperación al desarrollo de la UE y sus países miembros).

De acuerdo al momento actual del ciclo del proyecto, la Evaluación Intermedia presta especial

atención al diseño del Proyecto, a sus avances, logros y eficiencia, su sistema de seguimiento, y sus perspectivas de sostenibilidad. El principal objetivo será generar aprendizajes y retroalimentar al equipo de gestión, para alcanzar el mayor impacto en el tiempo restante de ejecución:

- análisis contextual, políticas nacionales, capacidades institucionales, cambios externos y su influencia sobre el proyecto;
- calidad de la formulación del proyecto y su lógica interna, incluyendo las sinergias,
- procesos de gestión de los recursos técnicos, humanos y materiales del proyecto,
- los factores de sostenibilidad y recomendaciones para la misma.

La evaluación cubre el período desde la firma del Convenio hasta el 6 de junio de 2017, fecha de inicio de la Misión de Evaluación.

Para el componente UNODC, esta Evaluación constituye una **evaluación final**, dado que sus actividades finalizan todas a mediados de 2017. Como tal, se prestará atención especial a las dimensiones de impacto y sostenibilidad, y a identificar lecciones útiles para futuras acciones en el sector Seguridad Ciudadana, tanto en Panamá como en la región.

Los **productos** que se esperan de esta Misión son:

- el presente Reporte orientativo;
- Informe preliminar, en formato PPT;
- Presentación a la DUE y a las autoridades nacionales;
- Informe final, organizado según los criterios DAC + EU.

### **Enfoque metodológico de la Evaluación**

Los TdR señalan un conjunto de Preguntas de Evaluación alineadas sobre los criterios DAC, que hemos ampliado y precisado en una Matriz de Evaluación (**ver anexo**). Dada la información actualizada a 6 de junio 2017, proporcionada por la DUE previamente a la misión, se observa que el Proyecto se halla en situación de avance desigual, con respecto a sus objetivos iniciales y su potencial de impacto. En general, las actividades del componente BID han sufrido serios retrasos, iniciando en su mayor parte en 2016, y no evidenciando todavía la obtención de resultados tangibles.

El sistema de indicadores del Marco Lógico inicial ha sido reformado, siguiendo la recomendación de la misión de Monitoreo Externo ROM en octubre 2015. La Evaluación Intermedia tiene por objetivo esencial, aportar al Proyecto las mejores recomendaciones posibles para lograr exitosamente sus metas restantes y el impacto esperado por las poblaciones atendidas. La Evaluación Intermedia analizará, entre otras, las relaciones interinstitucionales, los mecanismos de coordinación, los arreglos operativos, las rutinas informáticas e informacionales, y los sistemas de registro y monitoreo.

Algunos puntos de atención especial son en nuestra consideración:

- Relaciones y procedimientos institucionales de los beneficiarios nacionales y los socios implementadores internacionales.
- Coordinación y sinergias entre las diferentes actividades del Proyecto, los actores e implementadores, así como de autoridades locales, comunidad educativa, actores de la sociedad civil y del sector privado.
- Eficacia y pertinencia de los procedimientos de contratación, especialmente consultorías.
- Pertinencia del sistema de indicadores de logro.
- Aplicación plena del enfoque de los Derechos Humanos.
- Análisis de los enfoques de género, interculturalidad y del medio ambiente.

### **Instrumentos metodológicos**

Los principales métodos de recopilación y procesamiento de información, son:

- Análisis documental, incluyendo elaborar cronologías, cuadros presupuestales, etc.
- Entrevistas semi-estructuradas en base a guías previas, con personal clave del Proyecto, actores involucrados, beneficiarios, y observadores externos.
- Análisis de los estudios de consultoría y otros productos intermedios del Proyecto.
- Observación directa.

### **Instituciones y Actores a entrevistar**

La Misión ha recibido una propuesta de agenda de reuniones, preparada por el Proyecto, cubriendo la mayoría de los actores institucionales involucrados, así como la mayoría de las actividades correspondientes a los nueve Resultados del Proyecto (**Anexo**). Sin embargo, observamos que esta agenda no incluye muchos beneficiarios intermedios ni finales (por ejemplo, ninguna Municipalidad ni centro educativo), ni prácticamente desplazamientos fuera de Ciudad de Panamá, como lo requieren los Términos de Referencia vigentes para la Misión. Es de anotar, además, que, en el período de la Evaluación, tanto el coordinador del componente BID como el coordinador del componente UNODC se hallan de vacaciones fuera del país.

### **Disponibilidad de información**

La Misión de Evaluación Intermedia pondrá sus mejores esfuerzos en obtener en el tiempo disponible, las informaciones necesarias. Un aspecto, ya señalado en la Propuesta Metodológica presentada por el Consorcio DAI en marzo de 2017, previamente a la Misión, es el riesgo de la no disponibilidad de la información necesaria para una correcta evaluación. Consideramos pertinente señalar este riesgo, teniendo en cuenta el fracaso de una Consultoría (contratada por el componente BID), destinada precisamente a evaluar las capacidades institucionales referidas a la implementación de la Estrategia País de Seguridad Ciudadana (“Evaluación del Gasto Público y Mapeo de las Instituciones Vinculadas a la EPSC”). El consultor concluye en su informe final, de septiembre 2016, que fue imposible evaluar los esfuerzos institucionales de las diferentes entidades involucradas en la EPSC:

*El presente Informe de Cierre, es motivado por la no factibilidad de arribar a los resultados esperados de la consultoría, dada la imposibilidad de acceder a los insumos básicos para su realización, esto es la data, tanto presupuestaria, pero sobre todo de indicadores...*

*En términos generales, los niveles de participación en este proceso fueron relativamente pobres, evidenciándose la ausencia de entidades clave, y posteriormente un alto nivel de rotación o reemplazo de los funcionarios participantes...*

*En términos generales, la globalidad de la información recibida por parte de las instituciones co-participantes en el EPSC ha sido claramente deficitaria, con algunas contadas excepciones...*

Esperamos que estas condiciones hayan mejorado y que la Misión de Evaluación podrá completar la recolección de informaciones con un resultado más satisfactorio.

### **Actividades iniciales de Evaluación ya realizadas**

- Análisis de la documentación fundamental del Proyecto, recibida el 6 de junio de 2017.
- Viaje a Ciudad de Panamá del equipo de evaluación.
- Elaboración del Reporte orientativo y del borrador de plan de trabajo y cronograma.

### **Plan de trabajo Fase de Campo**

La agenda propuesta está globalmente dividida en dos etapas, una correspondiente al componente BID (15 a 20 de junio) y otra al componente UNODC (21 de junio en adelante). Esta agenda será revisada en la Reunión de Inicio (**Briefing**) a celebrarse el 15 de junio con las autoridades máximas del Proyecto. Las reuniones de cierre de la Misión (**Debriefing**) tendrán lugar el martes 4 de julio.

La programación de visitas y entrevistas será flexible, dependiendo de la disponibilidad y

actividades de las diferentes personas y entidades. Los dos expertos trabajarán siempre en coordinación permanente, pero podrán distribuirse y realizar algunas entrevistas individualmente. El plan tentativo sería el siguiente:

<b>Fechas</b>	<b>Lugares</b>	<b>Actividades</b>
15-6-2017	C. de Panamá	Reunión Inicial Componentes BID y UNOCD, DUE, Autoridades nacionales
15-6-2017 al 20-6-2017	C. de Panamá y otros	Entrevistas y visitas
20-6-2017	C. de Panamá	Reunión Componente UNODC, Autoridades nacionales
20-6-2017 al 28-6-2017	C. de Panamá y otros	Entrevistas y visitas
29-6-2017 al 3-7-2017	C. de Panamá	Sistematización y preparación Informe Preliminar Entrevistas y visitas complementarias
3-7-2017	C. de Panamá	Presentación Informe Preliminar
4-7-2017	C. de Panamá	Reunión Debriefing DUE y Autoridades nacionales

***Nota: Propuesta a revisarse con la DUE y el Proyecto***

**Anexos:**

12. Agenda de entrevistas propuesta, versión 7-6-2017
13. Guía de entrevistas
14. Matriz de Evaluación (en proceso de elaboración)

## Anexo 4 Marco Lógico del Proyecto

Matriz de marco lógico del Programa de Cooperación de Seguridad con Panamá SECOPA

	Resumen narrativo de objetivos	Indicadores	Fuente y Medios de verificación	Supuestos
<b>Objetivo General</b>	Contribuir a mejorar la situación de seguridad ciudadana en Panamá	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se reduce en 10% la percepción de inseguridad en el país por parte de la población general (hombres y mujeres) de 18 años y más al final del Programa.</li> <li>2. Se reduce a 15% la victimización reportada por la población general (hombres y mujeres) de 18 años y más, al final del Programa.</li> <li>3. Reducción de 12% de la tasa de homicidios en población menor de 18 años (hombres y mujeres) en los municipios intervenidos por SECOPA, al final del Programa.</li> <li>4. Tasa de criminalidad (delitos de mayor impacto por cada 1000 habitantes) disminuye 15% al final del programa en cada uno de los municipios intervenidos</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta nacional de percepción de seguridad ciudadana a realizar en el 2016 y en el 2018.</li> <li>• Encuestas de percepción de seguridad ciudadana independientes.</li> <li>• Sistema de información del SIEC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe voluntad política interministerial para implementar una política de seguridad ciudadana.</li> <li>• Existe estabilidad política y económica en el país.</li> <li>• Ausencia de eventos críticos en el país.</li> </ul>
<b>Objetivo específico</b>	Apoyar el fortalecimiento institucional del sector seguridad en Panamá (prevención, control, sanción y rehabilitación /reinserción) así como la implementación de actividades específicas de prevención en el marco de la Estrategia País de Seguridad Ciudadana (EPSC) y su continua mejora cualitativa.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incremento del 30% en el índice de desempeño de las instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana y prevención de violencia en el país, de acuerdo a la percepción de la población general (hombres y mujeres de 18 años y más) al final del Programa.</li> <li>2. Aumenta cada año en un 10% la confianza en las instituciones de protección y atención de víctimas por las mujeres de 18 años y más, que asisten a los Centros de Atención Integrales para Atención de Mujeres Víctimas de Violencia.</li> <li>3. Incremento del 50% de confianza en la Policía comunitaria por la población general (hombres y mujeres) de 18 años y más de los municipios con Unidades de Policía Comunitaria Instaladas.</li> <li>4. Tasa de conflictividad juvenil disminuye en 25% en las áreas críticas de intervención focalizada en San Miguelito (Samaria); Colón (Barrio norte, Barrio sur), Chiriquí (Pedregal); Panamá (Santa Ana,</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta nacional de percepción de seguridad ciudadana</li> <li>• Encuestas de percepción de seguridad ciudadana independientes.</li> <li>• Encuesta de satisfacción de usuarios y beneficiarios de los Centros Integrales</li> <li>• Estudios línea de base y evaluación final del SM&amp;E SECOPA</li> <li>• SM&amp;E de la EPSC y del programa SECOPA</li> <li>• Registro administrativo SIEC / Observatorio Nacional de seguridad</li> <li>• SM&amp;E de la EPSC y del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso de las instituciones en implementar la EPSC y dar continuidad a las intervenciones.</li> <li>• Sistema de M&amp;E de la EPS operando</li> </ul>

	Resumen narrativo de objetivos	Indicadores	Fuente y Medios de verificación	Supuestos
		<p>Pedregal, Chorillo) al final del programa. (Tasa de riñas y lesiones personales de jóvenes de 12 a 18 años en los distritos focalizados al fin del programa).</p> <p><b>5. Tasa de conflictividad escolar disminuye 40% en las instituciones beneficiarias</b> del modelo de intervención <i>Juntos por Una Comunidad sin Violencia</i> al fin del programa.</p> <p><b>6. Tasa de reincidencia de jóvenes</b> en conflicto con la ley que egresan del Centro de cumplimiento de Pacora disminuye el <b>50%</b> al final del Programa.</p>	<p>programa SECOPA.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de información M&amp;E de MEDUCA programa Juntos por la Comunidad sin Violencia.</li> <li>• Sistema de información del Sistema penitenciario de los centros de cumplimiento y de custodia.</li> </ul>	

COMPONENTES/ RESULTADOS	Indicadores	Fuente y Medios de verificación	Supuestos
<p><b>RESULTADO 1.</b> <b>Eje 1 de la EPSC</b> <b>Incremento de la capacidad de las instituciones nacionales de cumplir sus objetivos estratégicos en relación a las necesidades de atención, prevención, control, rehabilitación y reinserción en seguridad ciudadana</b></p>	<p>1.1. <b>Incremento del 10% de la ejecución presupuestaria programas de atención, prevención, control, rehabilitación y reinserción</b>, de las instituciones beneficiarias al FDP.</p> <p>1.2. <b>Al menos el 50% de profesionales que hacen parte de los equipos técnicos de los programas de prevención de violencia y seguridad ciudadana</b> en el marco de SECOPA en cada institución, <b>certifican sus capacidades técnicas en áreas específicas al final del programa.</b></p> <p>1.3. <b>El Sistema de M&amp;E de la ESC integra al menos 80% de las instituciones involucradas, produciendo información estadística y de operación para la gestión por resultados</b> de las acciones en seguridad ciudadana y prevención de violencia en el país, al final del Programa.</p> <p>1.4. <b>Al menos el 80% de las acciones de cooperación internacional</b> en temas de seguridad ciudadana y prevención de violencia <b>está alineado con las prioridades nacionales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio de Mapeo de gasto público</li> <li>• Ejecución presupuestaria en materia de inversión pública en seguridad por institución involucrada</li> <li>• Planes ejecución plurianual de las instituciones.</li> <li>• Base de Datos gestionada por OSEGI de los programas de capacitación implementados, con evaluaciones y certificación del personal vinculado al diseño, planeación y ejecución de acciones de seguridad ciudadana en las instituciones de la ESC.</li> <li>• Sistema de M&amp;E de la ESC coordinado por OSEGI</li> <li>• Mesa de cooperantes coordinada por OSEGI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso político a nivel nacional para apoyar la ESC</li> <li>• Compromiso de las instituciones en implementar la ESC</li> <li>• Permanencia del personal clave entrenado en la implementación y seguimiento de la estrategia en las instituciones.</li> </ul>

COMPONENTES/ RESULTADOS	Indicadores	Fuente y Medios de verificación	Supuestos
	<b>expuestas en la ESC.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de M&amp;E de la ESC coordinado por OSEGI</li> </ul>	
<p><b>RESULTADOS 2.</b> <b>Eje 2 de la EPSC</b> Aumenta la percepción por parte de los usuarios claves de la calidad de los análisis e información suministrados por el SIEC y el uso de los mismos para el diseño de políticas públicas y programas</p>	<p>2.1. <b>Se incrementa en al menos 50% el índice de satisfacción</b> por parte de los usuarios claves sobre la <b>calidad de los análisis e información suministrados por el SIEC al final del programa.</b></p> <p>2.2. <b>Incremento del 35% anual en el índice de confiabilidad de la información generada por el SIEC</b> al final del programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuesta de satisfacción aplicada por la OSEGI/Observatorio.</li> <li>Sistema de calidad del dato del SIEC.</li> <li>Sistema de M&amp;E de SECOPA y la ESC coordinado por OSEGI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decisión institucional de continuar usando la plataforma del SIEC para registro y captura de la información</li> <li>Ausencia de problemas mayores en la conectividad a la red del SIEC</li> </ul>

COMPONENTES	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
<p><b>RESULTADO 3.</b> <b>Eje 2 de la EPSC</b> Se incrementa la calidad de los análisis y de las estadísticas gracias a la creación de un Centro de Excelencia.</p>	<p>3.1. Centro de Excelencia instalado y funcionando a los 3 años del programa SECOPA.</p> <p>3.2. Aumento en el número de instituciones nacionales fortalecidas en sus capacidades de generación de datos y análisis de estadísticas en materia de violencia, crimen y drogas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oficinas del centro equipadas y ubicadas dentro del SIEC.</li> <li>Informes de cambio en la gestión de información posterior a procedimientos de capacitación</li> <li>Documentos y productos generados y entregados a tomadores de decisión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Factores externos que afecten intencionalmente la credibilidad de los productos del centro.</li> <li>Falta de compromiso político y/o de cooperación/ confianza interinstitucional</li> <li>Aprobación de la normativa por el Ejecutivo.</li> </ul>
<p><b>RESULTADO 4.</b> <b>Eje 2 de la EPSC</b> Establecimiento de una plataforma tecnológica para el intercambio de información e inteligencia. <b>Co- liderada por el Consejo de Seguridad Nacional y el Ministerio de Seguridad Pública.</b></p>	<p>4.1. Sistema Nacional de Intercambio de Inteligencia aprobado e implementado.</p> <p>4.2. Incremento en el número de análisis relevantes para la toma de decisión en materia de seguridad</p> <p>4.3. Mejora de la percepción de los usuarios del Sistema Nacional de Intercambio de Inteligencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Normativa que establece la implementación del sistema Nacional de Intercambio de Inteligencia</li> <li>Encuesta final completada por los usuarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Factores externos que afectan la credibilidad de los productos del Centro</li> <li>Falta de compromiso político y/o de cooperación interinstitucional</li> <li>Aprobación de la normativa por el Ejecutivo</li> </ul>
<p><b>RESULTADOS 5.</b> <b>Eje 3 de la EPSC</b> Se mantiene o aumenta la efectividad e impacto de los resultados previstos en la ejecución de los programas de</p>	<p>5.1. Al 2018 la <b>prevalencia de factores de riesgo de violencia</b> identificados en la población escolar al inicio del programa <b>se reduce en 10%.</b></p> <p>5.2. <b>Planes locales de seguridad</b> aprobados al</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuesta de prevalencia de factores de riesgo en los colegios intervenidos.</li> <li>Planes locales de seguridad ciudadana y sus planes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voluntad política de las instituciones de dar continuidad a los programas de prevención.</li> <li>Personal técnico formado</li> </ul>

COMPONENTES	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
prevención y asistencia ejecutados en el proyecto.	<p>2017 correspondiente a los 4 municipios intervenidos por SECOPA.</p> <p>5.3. 3 Centro de Atención Integral a mujeres víctimas de violencia operando con modelo de atención y protocolos al 2018 en Panamá, Colon y San Miguelito.</p> <p>5.4. 60% de la población de las áreas intervenidas priorizadas, hombres y mujeres en edades entre 12-18 años, son beneficiarios de los programas de uso positivo del tiempo libre para la prevención de la violencia al final del programa.</p> <p>5.5. 20% de los jóvenes hombres y mujeres de 18-29 años, de los sectores focalizados, beneficiarios de los programas de prevención primaria están formados para la empleabilidad con titulación oficial, al final del programa.</p>	<p>operativos y de ejecución;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de gestión municipal en seguridad ciudadana</li> <li>• SM&amp;E de cada plan local y de la EPSC gestionado por OSEGI</li> <li>• Sistemas de información de beneficiarios / usuarios de los servicios configurados en las intervenciones</li> </ul>	<p>permanece en las instituciones para darle continuidad a las acciones de las intervenciones.</p>

COMPONENTES	Indicadores	Fuente y medios de verificación	Supuestos
<p><b>RESULTADO 6.</b> Eje 4 de la EPSC Aumenta la calidad del servicio de Policía Nacional en el área de intervención (Samaria) y se dota la Policía de instrumentos para evaluar su modelo de Policía Comunitaria</p>	<p>6.1. Modelo de policía comunitaria ajustado, institucionalizado y operando con los instrumentos de planeación y de M&amp;E en al menos los tres corregimientos priorizados al final del programa.</p> <p>6.2. Incremento del 300% del n° de agentes capacitados certificado y vinculados a las Unidades de Policía Comunitaria instaladas al final del programa.</p> <p>6.3. Estación de la Policía Comunitaria instalada y funcionando en Samaria para mejorar la capacidad de prevención del delito en comunidades de alto riesgo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento conceptual modelo de policía comunitaria</li> <li>• Planes locales de seguridad</li> <li>• SM&amp;E policía comunitaria-oficina de estadística operaciones Policía Nacional.</li> <li>• SM&amp;E de cada plan local y de la EPSC gestionado por OSEGI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceptación de las comunidades de los corregimientos priorizados para la intervención de la policía comunitaria.</li> <li>• Voluntad política para avanzar en la implementación del modelo de PC en el país.</li> </ul>
<p><b>RESULTADO 7.</b> Eje 4 de la EPSC Reforzamiento del Ministerio Público</p>	<p>7.1. Establecimiento de un marco normativo en línea con los estándares internacionales</p> <p>7.2. Establecimiento de protocolos que permitan la</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación y norma interna del Ministerio público.</li> <li>• Protocolos de interpretación del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta voluntad política</li> <li>• Largos tiempos de aprobación de los</li> </ul>

COMPONENTES	Indicadores	Fuente y medios de verificación	Supuestos
de Panamá en el cumplimiento de sus tareas y funciones constitucionales a través de la eficaz persecución de la delincuencia, la asistencia a víctimas y protección de intervinientes en el proceso penal y sus soluciones alternativas, bajo el principio de legalidad, dependencia jerárquica, unidad de actuación y transparencia.	<p>efectiva aplicación de las normas revisadas con el apoyo del proyecto</p> <p>7.3. Modelo de gestión revisado aprobado, revisado, implementado y monitoreado</p> <p>7.4. Desarrollo e implementación del marco investigado en todas las fases del proceso penal y después de la sentencia</p> <p>7.5. Por lo menos el 50% de los fiscales del Ministerio Público ha recibido una capacitación durante el periodo de implementación del proyecto (línea base)</p> <p>7.6. Percepción de las víctimas y testigos durante el proceso penal</p> <p>7.7. Número de acusaciones en función del número de denuncias,</p> <p>7.8. número de condenas en función del número de acusados</p> <p>7.9. Incremento de la especialización de los fiscales</p> <p>7.10. Incremento del 15% del número de casos complejos de delincuencia organizada que abordan las fiscalías especializadas (línea base)</p>	<p>Ministerio público.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reportes de monitoreo</li> <li>Actos del ministerio público</li> <li>Reportes de la Escuela de fiscales</li> <li>Encuesta de percepción</li> <li>Análisis y estadísticas de casos del Ministerio público.</li> </ul>	<p>´procesos legislativos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de interiorización del modelo por parte de los fiscales</li> <li>Resistencia al cambio por los fiscales</li> <li>Baja disponibilidad de fiscales de participar</li> <li>Falta de apropiación del marco de investigación por los fiscales.</li> <li>Limitación de normativas alargando los tiempos de proceso penal</li> <li>Falta coordinación entre fiscalías especializadas.</li> <li>Confusión entre calidad y cantidad de la investigación</li> </ul>

COMPONENTES	Indicadores	Fuentes y medios de verificación	Supuestos
<p><b>RESULTADO 8.</b> <b>Eje 5 de la EPSC</b> <b>Aumento del porcentaje de los jóvenes privados de libertad y en custodia que se benefician del modelo de rehabilitación apoyado por las autoridades nacionales</b></p>	<p>1.1. <b>Centro de custodia para menores construido y operando al 2018.</b></p> <p>1.2. <b>60% del personal técnico y operativo del Centro de Cumplimiento y de Custodia de Menores vinculado a Pacora formados y habilitados en el modelo de intervención de rehabilitación y reinserción social al 2017.</b></p> <p>1.3. <b>Al 2018 el 60% de los jóvenes en conflicto con la ley que ingresan al Centro de Cumplimiento de Pacora se benefician de los servicios configurados en el marco del programa SECOPA del modelo de rehabilitación y reinserción social.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informe de auditoría de construcción Centro de custodia</li> <li>Base de datos de la Unidad de formación</li> <li>Sistema de información y de M&amp;E del modelo</li> <li>Base de datos del Instituto de Estudios Interdisciplinarios en la aplicación del modelo.</li> <li>Censo penitenciario, publicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilidad de los terrenos para el nuevo centro</li> <li>Implementación de las remodelaciones y construcciones a tiempo.</li> <li>Compromiso institucional en seguir desarrollando la Academia penitenciaria.</li> </ul>

COMPONENTES	Indicadores	Fuentes y medios de verificación	Supuestos
	<b>1.4. Población penitenciaria del país censada y caracterizada al 2017.</b>		
<b>RESULTADO 9.</b> <b>Eje 5 de la EPSC</b> <b>Mejoramiento cualitativo de la oferta de formación de la Academia Penitenciaria, así como fortalecimiento y modernización de la Dirección General del sistema penitenciario (DGSP) del MINGOB a efectos del cumplimiento de sus objetivos institucionales y para mejorar la reinserción social dirigida a las personas adultas privadas de libertad.</b>	9.1. Incremento de un 20% del número de programas de reinserción primaria aplicados. 9.2. Capacitación de por lo menos 80% del personal ingreso 9.3. Actualización de por lo menos 50% del personal penitenciario 9.4. Por lo menos el 30% del personal penitenciario se beneficia autoformación en línea	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acto normativo de aprobación por parte de las autoridades competentes</li> <li>• Reportes del DGSP /AFP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso institucional en seguir desarrollando la Academia penitenciaria</li> <li>• Proceso de modernización de la Dirección General del Sistema Penitenciarios DGSP aceptado a todos los niveles de la institución.</li> </ul>

## Anexo 5 Mapa de Panamá



## Anexo 7 Guía de entrevistas

### Misión para la Evaluación Intermedia del Proyecto “Security Cooperation in Panama – SECOPA”

#### GUIA DE ENTREVISTAS A INSTITUCIONES BENEFICIADAS

(Nota: Esta guía se adaptará a la situación de cada institución visitada)

- ¿Cuáles actividades realizó (o realiza) el Proyecto para esta institución?
- ¿Para qué han servido? ¿A qué necesidades correspondieron?
- ¿Cómo se identificaron estas necesidades y se diseñaron las soluciones?
- ¿De qué manera fueron consultados ustedes?
- ¿Qué aplicación han tenido hasta el momento?
- ¿Ha habido obstáculos o problemas imprevistos?
- En qué se ha beneficiado hasta ahora la Institución en su funcionamiento=
- ¿En qué se han beneficiado los usuarios finales?  
(operadores de justicia / Policías y custodios / Personas privadas de libertad, adultos, adolescentes, mujeres / Mujeres víctimas de violencia / Jóvenes en riesgo / Estudiantes / Público en general / etc.)
- ¿Cómo se evidencian o se pueden medir estos beneficios?
- ¿Cómo se mantendrán estos beneficios después de finalizado el Proyecto?
- ¿Cuáles otros proyectos o programas han apoyado, o están apoyando a la institución?
- ¿Cómo se han comunicado y coordinado ustedes con el Proyecto?
- ¿Qué recomendaciones o sugerencias tienen ustedes para el Proyecto en su etapa final?

#### **En caso de capacitaciones y pasantías:**

- ¿Cómo se determinaron las necesidades de capacitación?
- ¿Cómo se seleccionaron los participantes?
- ¿Ha habido un seguimiento posterior a los participantes, para determinar de qué manera están aplicando los conocimientos adquiridos?

#### **En caso de estudios y consultorías:**

- ¿Se han cumplido los plazos, la calidad esperada y los precios?
- ¿Qué difusión y aplicación han tenido los informes y estudios?

#### **En caso de equipamiento e infraestructura:**

- ¿Se han cumplido los plazos, la calidad esperada y los precios?
- ¿Qué uso tienen los equipos y las construcciones o adecuaciones?

Anexo 8 Lista Asistentes Briefing junio 15

INVITADOS REUNIÓN DE INICIO DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TERMINO		
Participa en la reunión de Inicio	Nombre	Cargo
	<b>Ministerio de Seguridad Pública / OSEGI</b>	
X	Hernan Morales	Director Ejecutivo
X	Maribel Caliendo	Sub-Directora Ejecutiva
	Marcelo Alvarez	Coordinador Técnico (Consultor Internacional)
X	Rory Williamson	Coordinador General
X	Mercedes León	Coordinadora Monitoreo
X	José Murgas	
	<b>Ministerio de Gobierno (MINGOB)</b>	
X	Carlos Blandon	Director de Planificación
	<b>Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)</b>	
X	Liriola Leoteau	Directora Nacional del Instituto de la Mujer (INAMU)
	<b>Ministerio de Educación (MEDUCA)</b>	
X	Luz María Cordoba	Directora Nacional de Servicios Psicoeducativos, Ministerio de Educación
	<b>Sistema Integrado de Estadística Criminal</b>	
X	Aracelly de Casanova	Directora Nacional del Sistema Integrado de Estadísticas Criminal (SIEC)
	<b>Policia Nacional</b>	
X	Comisionado Jorge Escobar	Director Nacional de Docencia, Policia Nacional
	<b>Ministerio de Seguridad</b>	
X	Jonathan Del Rosario	Vice Ministro
X	Patricia Lee	Proyectos Especiales
X	Alejandro Melo	Coordinador del Gabinete del Minseteiro de Seguridad Pública
	<b>Ministerio de Relaciones Exteriores</b>	
X	Selina Baños	Directora de Proyectos Especiales y Cooperación Internacional
	<b>Ministerio de Economía y Finanzas</b>	
X	Katiuska Correa	Directora de Financiamiento Publico
	<b>Banco Interamericano de Desarrollo</b>	
X	Dana King	Sectorialista Programa SECOPA

<b>INVITADOS REUNIÓN DE INICIO DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TERMINO</b>		
<b>Participa en la reunión de Inicio</b>	<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>
	<b>Unión Europea</b>	
X	Costanzo Figsoni	Gestor Operacional, Delegación de la Unión Europea en Nicaragua
X	Menno Oostra	Consultores - Evaluación Intermedia
X	Hugo Morales Córdova	Consultores - Evaluación intermedia
	<b>UNODC</b>	
X	Olivier Izain	UNODC
X	Delia de Castro	Oficina de Implementación del SPA Ministerio Público
X	Sub Comisionado Walter Gonzáles	Director del Centro de Analisis Estrategico
<b>22</b>	<b>TOTAL</b>	

Anexo 9 Lista Asistentes Debriefing julio 4



1/4

LISTA DE ASISTENCIA

Tema: Reunion Cierre de Mision Intermedia

Lugar: Auditorio, Edif. 808, UDELAS Fecha: 4/7/2017 Hora: 8:30 a.m.

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION	TELEFONOS	CORREO
Grisell Mojica	Coordinadora de Proyecto	UNODC	66721163	grisell.mojica@unodc.org
Emanuel Landau	Coordinador de Proyecto	UNODC	6673-1710	emanuel.landau@unodc.org
Olivier Inzom	Rep. Adjunto	UNODC	69808494	olivier.inzom@unodc.org
Meuel Robufey	Coord. PNH	UNODC	66 127896	meuel.robufey@unodc.org
Sharon Drobz	Sub director	D.G.S.P.	69-80-0841	sharon@minsa.gob.pa
Edith Castillo	Coordinadora	MINCOP	512-2111	ecastillo@minsa.gob.pa
Rafael Ostia R.	Gestor Local de Seguridad (Gestor Local de Seguridad)	DSEGI	6465-2020	rostia@minsa.gob.pa
Odalayo Lombardo	COO-dinamero UDELAS/SECOPA	UDELAS	69988844	odalayo@minsa.gob.pa
Carlos Rios V.	Jefe Observatorio	SIIC	66131414	CRIOS@MINSA.GOB.PA.

LISTA DE ASISTENCIA

Tema: Reunión Cierre de la Misión de Evaluación Intermedia

Lugar: IDEIAS

Fecha: 2/7/14

Hora: 8:30 am

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION	TELEFONOS	CORREO
Lumys T. Ortega	Estadístico IT	Organo Judicial	212-7353	lumys.ortega@orgmjudicial
Patricia Ree	Proyectos (Aspirador) Coop Internacional	Minseg	316-2820	plee@minseg.gob.pa
Luz M. Córdoba	Directora	MEDUCA	515-7338	luz.cordoba@meduca.gob.pa
Grace Quintero Polonia	Psicóloga	MEDUCA	515-7338	grace.quintero@meduca.gob.pa
Lizbeth Bizarra	Psicóloga	MEDUCA	515-7338	lizbeth.bizarra@meduca.gob.pa
Alfa Cedeno	Teminista	C.A.E.	316-2898	Alfa de Castañeda
Walter D. González	Coordinador, encargado	C.A.E.	316-2898	woriel05@hotmail.com
Gilma Peña	Analista	Ministerio Relaciones Exteriores	504-9309	gpena@min.gob.pa
Militza Vaccaro	Analista	Ministerio de Relaciones Exteriores	504-9314	mvaccaro@min.gob.pa

LISTA DE ASISTENCIA

Tema: Reunión Cierre de Misión Evaluación Intermedia

Lugar: UDELAS Fecha: 4/7/2017 Hora: 8:30

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION	TELEFONOS	CORREO
Loz Arredondo	Analista	Mite	511-4127	larredondo@mite.gob.pa
Maybet Pérez	Coord. Prácticas	OSEGI/SECOPA	316-2719	mperez@minseg.gob.pa
Abraham Leguina	Planificación	OSEGI/SECOPA	316-2719	ralaguina@minseg.gob.pa
Roger Watson	Coord. Pol. - Jurídica	SECOPA	316-2719	rwatson@minseg.gob.pa
Ricardo Mejía M.	Coord. Técnica	SECOPA	316-2782	rmejia@minseg.gob.pa
Santiago Chang	Coord. Área de Dys. BAC	SECOPA	316-27-82	schang@minseg.gob.pa
Veyra de Castañeda	Coord. Técnica de la EVSC 2017-2020	OSEGI/SECOPA	316-27-82 66127814	vdecastaneda@minseg.gob.pa veyra.solis@hotmail.com
Marcelo Alvarez Cruz	Coord. Técnico <del>SESI/SECOPA</del>	OSSES/SECOPA	6571-6208	marceloalvarez450@gmail.com
Eyhaes Serrano	Coordinadora Comunicaciones	OSEGI/SECOPA	6700-5559	eserrano@minseg.gob.pa



4/4

LISTA DE ASISTENCIA

Tema: Reunión Cierre de Misión Evaluación Intermedia.

Lugar: UDELAS

Fecha: 4/7/2017

Hora: 8:30

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION	TELEFONOS	CORREO
<i>Maribel Calonge</i>	<i>Jefa Oficina</i>	<i>Oseay</i>	<i>3162719</i>	<i>mcalonge@minseg.gob.pa</i>
<i>Delia de Castro</i>	<i>Coordinadora QJSPA</i>	<i>Procuraduría</i>	<i>507-3154</i>	<i>delastr@procuraduria-pa.pa</i>
<i>Rodney Velásquez D.</i>	<i>Adm. de Proyectos</i>	<i>DGSP</i>	<i>524-2806</i>	<i>rvelasquez@mingto.gob.pa</i>
<i>Hector A. Morales R</i>	<i>Director O.S.E.G.I</i>	<i>MinSEG.</i>	<i>3162719</i>	<i>Hectorales@minseg.gob.pa</i>
<i>Mercedes León</i>	<i>Coord. M. J.E</i>	<i>OSEGI</i>	<i>3162719</i>	<i>mleon@minseg.gob.pa</i>

## **Anexo 10 Reuniones faltantes**

### **Reuniones faltantes en la Evaluación Intermedia de junio 2017**

La mayor limitante del trabajo de Evaluación Intermedia fue **el tiempo asignado a la misión**, demasiado reducido para poder realizar el programa de visitas necesarias.

Hubiera sido importante haber incluido, entre otros:

- PN: otras Estaciones; estación actual Samaria
- MINGOB: Arco Iris, La Joya u otros centros; personal MINGOB, detenidos.
- Academia de Formación Penitenciaria
- MEDUCA: Centros educativos; docentes, alumnos
- MEDUCA: Direcciones de Educación Intercultural y de Género
- MEDUCA: Escuela Normal Nacional (Santiago)
- MIDES: ODSS.
- INAMU: las mujeres apoyadas, los equipos profesionales.
- INAMU: Adecuación en Ciudad de Panamá
- SENAM Servicio de Migración
- Ministerio de Salud.
- Municipalidades (Panamá, Colón, David, San Miguelito...); Juntas comunitarias;
- Mayor interacción directa con las comunidades en riesgo (Samaria, Colón, Curundú, Chorrillos, David, las Comarcas)
- Implementadores: Asociación "Fondo Unido", consultores de Policía Comunitaria, del Modelo de Prevención, otros componentes;
- Infraestructura del SIEC adecuada por UNODC para el Centro de Excelencia
- AECID
- Embajadas de Países Miembros de la UE

En la misión de Evaluación Final, se deberá verificar bien el programa deseable de visitas para poder terminar con una evaluación de suficiente calidad y profundidad.

## Anexo 11 Documentación consultada

### Evaluación Intermedia SECOPA - Panamá, junio - julio 2017

#### DOCUMENTOS CONSULTADOS

##### Convenios:

- SECOPA, (2015). *Convenio de cooperación y coordinación entre el ministerio de seguridad pública y la contraloría general de la república para la realización de la primera encuesta de victimización.*
- República de Panamá, (2016). *Convenio interinstitucional de capacitación a los beneficiarios y operadores del proyecto juntos por una comunidad sin violencia entre el ministerio de seguridad pública y el ministerio de educación no. 030-2016/APROSI*
- República de Panamá, (2016). *Convenio interinstitucional de cooperación y asistencia entre el ministerio de seguridad pública, el ministerio de salud y el ministerio de gobierno para el diseño, ejecución y evaluación del programa piloto de comunidad terapéutica destinado a adolescentes privados de libertad del centro de cumplimiento de pacora.*
- República de Panamá, (2016). *Convenio de capacitación a funcionarios para fortalecer la gestión de seguridad ciudadana*
- República de Panamá, (2016). *Convenio de capacitación con la universidad de panamá destinado a funcionarios de instituciones vinculadas a la estrategia de seguridad ciudadana*

##### TDR:

- SECOPA, (). *Contratación de servicios de consultoría individual para la “sistematización de la estrategia de intervención territorial en seguridad ciudadana y prevención de violencia”. Estrategia, articulación, prácticas actuales y lecciones aprendidas en los corregimientos de Curundú, Chorrillos y Samaria”.*  
  
Jesús Antonio López, (2016). *“SISTEMATIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL EN SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DE VIOLENCIA. Estrategia, articulación, prácticas actuales y lecciones aprendidas en los corregimientos de Curundú, Chorrillo y Samaria” Contrato No. 004-2016/APROSI*
- Jorge Marcelo Palermo, (2016). *Consultoría “Evaluación del Gasto Público y Mapeo de las Instituciones Vinculadas a la EPSC” Código: 013-2015/APROSI. Informe de cierre. Septiembre 21 de 2016*
- María Amelia Gibbons y Martín A. Rossi, (2015). *Evaluación de Impacto de un Programa de Inclusión Social y Prevención de Violencia Estudiantil.*
- SECOPA, (2016). *Términos de referencia definitivos para fortalecimiento de los servicios administrativos de la unidad interna de la OSEGI*
- SECOPA, (). *Términos de referencia contratación de servicios de consultoría para documentar el proceso de análisis y publicación de estadísticas en el SIEC.*
- SECOPA, (2013), *Términos de referencia contratación de servicios de consultoría para elaborar el manual de codificación del delito en panamá*

- SECOPA, (2013). *Contratación de servicios para el desarrollo de solución tecnológica que automatice la transferencia de información criminal y delictiva, entre las instituciones públicas involucradas*
- SECOPA, (2013). *Diseño de una estrategia de difusión y promoción de los CINAMU (centro de atención integral del INAMU) e implementación de acciones de sensibilización en género, con énfasis en los municipios de colón, panamá y san miguelito.*
- SECOPA, (2013). *Diseño de protocolo de actuación, estudios de costo y factibilidad, para la puesta en funcionamiento del centro de atención integral para víctimas de violencia contra la mujer*
- SECOPA, (2013). *Elaboración de un estudio transversal sobre la conflictividad e intimidación escolar entre pares y factores de riesgo de violencia en la población estudiantil de la escuela intervenidas por el programa juntos por una comunidad sin violencia y la reorientación del modelo de intervención de acuerdo a los hallazgos del estudio*
- SECOPA, (2013). *Contratación de los servicios de un consultor para la elaboración de un protocolo para la detención, atención, referencia y seguimiento de casos de menores de situaciones de riesgo dentro del sistema educativo.*
- SECOPA, (2013). *Contratación de Servicios de Consultoría para la Construcción del Modelo de intervención de Prevención Primaria para Jóvenes Vulnerables y la Puesta en Marcha de Centros de Desarrollo Integral*
- CONSORCIO IDEL-MVI, (2016). *Elaboración de la línea de base de la situación de violencia juvenil, doméstica y comunitaria en cuatro distritos de panama y la formulación de los planes de locales de seguridad ciudadana*
- SECOPA, (2013). *Contratación de servicios de consultoría para la “elaboración de la línea base de la situación de violencia juvenil, doméstica y comunitaria en cuatro distritos de panamá y la formulación de los planes locales de seguridad ciudadana”*
- Panamá Ministerio de Seguridad Pública, (2014). *Identificación y diseño de requerimientos técnicos e institucionales para el relevamiento de la información (histórica, línea de base y proyección) de la población penitenciaria y en conflicto con la ley penal (población adulta y menores de edad) y la construcción del perfil criminogénico.*
- SECOPA, (2013). *Términos de referencia de consultoría individual para analizar los resultados de la primera encuesta de victimización y percepción oficial en panamá.*

**CESC consultoría:**

Mario Pacheco L. Juan San Mar n V. (2016). *Modelo de reinserción social basado en la evidencia, para las personas privadas de libertad en panamá.*

Luis Vergara C. (2016). *Consultoría para el fortalecimiento de la dirección general del sistema penitenciario (DGSP) Y de la academia de formación penitenciaria en panamá (AFP)*

**TDR CONSULTORIA:**

República de Panamá, (2014). *Fortalecimiento de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) y de la Academia de Formación Penitenciaria (AFP)*  
*Consultoría para la cooperación en tema de seguridad con panamá – secopa. panz24*

**LEY 42 CARRERA PENIT:**

UNODC, (2016). *Que desarrolla la Carrera Penitenciaria y dicta otras disposiciones*

### **MANUALES:**

Naciones Unidas Nueva York, (2014). *Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones*

Naciones Unidas Nueva York, (2014) *MANUAL SOBRE MUJERES Y ENCARCELAMIENTO SERIE DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL* (2da. Edición), en línea con las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)

Naciones Unidas Nueva York, (2011). *MANUAL PARA ADMINISTRADORES PENITENCIARIOS Una herramienta básica de capacitación y programa para administradores penitenciarios en base a los estándares y normas internacionales*

NACIONES UNIDAS NUEVA YORK, (2010). *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de MEDIDAS SUSTITUTIVAS DEL ENCARCELAMIENTO*

NACIONES UNIDAS NUEVA YORK, (2013). *Guía de introducción a la PREVENCIÓN DE LA REINCIDENCIA Y LA REINTEGRACIÓN SOCIAL DE DELINCUENTES.*

UNODC, (2013). *Opiniones técnicas consultivas equipo de justicia criminal y reforma penitenciaria oficina regional de las naciones unidas contra la droga y el delito para Centroamérica y el caribe-UNODC ROPAN.*

### **FUNDACION JLO**

Comisión Europea, (2017). *Contrato de subvención acciones exteriores de la unión europea*

Comisión Europea, (2016). *Programa Temático "Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y Autoridades Locales (AL)" e "Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos" (IEDDH).*

*Acciones en países socios – Nicaragua y Panamá*

### **IEI:**

Alexandre Veyrat-Pontet (ICS/PN), Jefe de equipo, Adriana Núñez C. (consultora), y Melissa González (IFD/ICS). (2015), *PROGRAMA DE SEGURIDAD INTEGRAL (PROSI)*

Rodrigo Pantoja (2017), *Protocolo para la detección, atención, referencia y seguimiento de casos de menores en situaciones de riesgo dentro del sistema educativo*

### **INFORMES DE EJECUCION SECOPA:**

#### **14-03-15-02. PRIMER INFORME Y SOL PAGO:**

UNODC-BID SECOPA, (2015). *INFORME DE AVANCES DEL PROYECTO SECOPA COMPONENTE UNODC*

#### **2016 PRIMER INFORME OPERATIVO:**

SECOPA, (2015). *INFORME DE AVANCE DEL PROYECTO SECOPA COMPONENTE BID/OSEGI*

#### **2017 SEGUNDO INFORME OPERATIVO:**

SECOPA, (2016). *COOPERACIÓN EN TEMA DE SEGURIDAD EN PANAMA (SECOPA) DCI-ALA/2012/023-872 COMPONENTE – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD INTEGRAL (APROSI) Convenio de Financiación No Reembolsable de Inversión No. GRT/EX-14261-PN*

**SECOPA. Informe de Monitoreo Externo ROM.** Giampiero de Marchi. Oct. 2015

## **DOCUMENTOS BASE SECOPA**

SECOPA, (2013). *COOPERACION EN TEMA DE SEGURIDAD CON PANAMA (SECOPA)-COMPONENTE BID/ AMPLIACION DEL PRORGRAMA DE SEGURIDAD INTEGRAL DE PANAMA (APROSI/SECOPA)*

APROSI/SECOPA, (2015). *Ampliación del programa de seguridad integral de Panamá- APROSI/SECOPA (PN-X1011)*

## **AC UNODC**

UNODC, (2014). *COOPERACION EN TEMAS DE SEGURIDAD CON PANAMA - SECOPA*

SECOPA, (2016). *Justificación de solicitud de adenda del anexo III del acuerdo de contribución entre la Unión Europea y Panamá, programa cooperación en temas de seguridad ciudadana (SECOPA, POR SUS SIGLAS EN INGLES SECURITY COOPERATION IN PANAMA)*

SECOPA, (2013). *Acuerdo de contribución entre la Unión Europea y el banco interamericano de desarrollo (BID) cooperación en tema de seguridad con Panamá (SECOPA)-COMPONENTE BID/ Ampliación del programa de seguridad integral de Panamá (APROSI/SECOPA)*

SECOPA, (2013). *Cooperación en tema de seguridad con Panamá – SECOPA*

## **Otros:**

### **5 dt3. Ruta para la creación de la mesa**

Jorge Prieto y Myriam Merchán, (2015). *DOCUMENTO TÉCNICO- N° 3. RUTA PARA LA CREACIÓN DE UNA MESA DE COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN PANAMÁ.* Sept. 2015.

Carlos Mendoza, (2016). *Asistencia Técnica para la actualización de la Estrategia País Seguridad Ciudadana 2016-2025. Basada en las recomendaciones del Modelo Regional.* EUROSOCIAL, Ciudad de Panamá, Panamá

SECOPA, (2016). *Ministerio de Seguridad Pública Oficina de Seguridad Integral DIPLOMADO EN PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA INFORME PRODUCTO N°1*

SECOPA, (2016). *Ministerio de Seguridad Pública Oficina de Seguridad Integral DIPLOMADO EN SEGURIDAD CIUDADANA INFORME PRODUCTO N°1*

Cap. PNP Rolando Grimaldo, Jefe del Centro Prospectivo de Inteligencia Criminológica, Dirección Nacional de Inteligencia Policial. **"Evaluación de la efectividad del programa Unidad Preventiva Comunitaria-Curundú: Una primera aproximación"**. PNP, s.f.

Adriana Núñez Cabrera. Estudios de valoración de la eficacia del programa SECOPA. Consideraciones técnicas para definir los tiempos de contratación de los estudios. Abril 2016. Incl. Matriz de Costos de las evaluaciones finales.

SECOPA, (). *Indicadores del impacto de los resultados y efectos esperados Proyecto: SECOPA – Proyecto de Seguridad con Panamá UNODC ROPAN Componente C1: Establecimiento de un Centro de Excelencia para el Análisis de Tendencia y Crimen y Droga*

Laura Jaitman, (2017). *Los costos del crimen y de la violencia Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*

Expertise France, (2015). *MODELO REGIONAL DE POLÍTICA INTEGRAL PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO* Área temática de Seguridad Ciudadana

UNODC, (2015). *Abordando la crisis penitenciaria a nivel global*

Bernard Harborne William Dorotinsky Paul M. (2017). *Securing Development Public Finance and the Security Sector*

*La Unidad Preventiva Comunitaria: Una filosofía de acercamiento comunitario*

Gian Guido Nobili. **Propuesta para la Constitución de equipos técnicos de seguridad ciudadana y prevención a nivel nacional y local.** *Propuesta de organización de los gobiernos Nacional y locales en la gestión de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia.* EUROsociAL, diciembre 2015

Programa de Seguridad Integral (PROSI). Informe de Terminación de Proyecto (PCR). Panamá, 2015.

#### **Resultados SECOPA:**

##### **PRODUCTO DE PATERNAIN**

APROSI, (2015). *Contratación de servicios de consultora para la coordinación del relevamiento censal de información sobre personas privadas de libertad y aquellas sometidas a penas alternativas (tanto adultas como adolescentes)*

APROSI, (2016). *Coordinación del relevamiento censal de información sobre personas privadas de libertad y aquellas sometidas a penas alternativas (tanto adultas como adolescentes) especialista en gestión para el sistema penitenciario en Panamá*

Rafael Paternain, (2014). *Identificación y diseño de Requerimientos Técnicos e institucionales para el relevamiento de la información (histórica, línea de base y proyección) de la Población Penitenciaria y en conflicto con la Ley Penal (población adulta y menores de edad) y la construcción del Perfil Criminogénico. Producto N° 1 Hitos y cronograma de la Consultoría*

Rafael Paternain, (2015). *Identificación y diseño de Requerimientos Técnicos e institucionales para el relevamiento de la información (histórica, línea de base y proyección) de la Población Penitenciaria y en conflicto con la Ley Penal (población adulta y menores de edad) y la construcción del Perfil Criminogénico. Producto N° 3 Fases, equipo y cronograma*

Rafael Paternain, (2015). *Identificación y diseño de Requerimientos Técnicos e institucionales para el relevamiento de la información (histórica, línea de base y proyección) de la Población Penitenciaria y en conflicto con la Ley Penal (población adulta y menores de edad) y la construcción del Perfil Criminogénico. Producto N° 4 Manuales y cuestionarios*

APROSI, (2016). *Convenio interinstitucional de cooperación y asistencia para la realización del censo de población privada de libertad (adultos y adolescentes)*

APROSI, (2016). *Convenio interinstitucional de cooperación y asistencia entre el ministerio de seguridad pública, el ministerio de salud y el ministerio de gobierno para el diseño, ejecución y evaluación del programa piloto de comunidad terapéutica destinado a adolescentes privados de libertad del centro de cumplimiento de pacora.*

SECOPA, (). *Contratación de los servicios de un profesional de informática para apoyar al ministerio de gobierno en el desarrollo del sistema de gestión del modelo de intervención del instituto de estudios interdisciplinarios y para el apoyar el resguardo de la información del censo penitenciario.*

#### **Ecometrías CEJ**

APROSI, (2016). *Acta de revisión de reemplazo del consultor de intervención familiar “consolidación del modelo de intervención integral para adolescentes privados de libertad y su adecuación a otras modalidades (incluye diseño de la unidad de capacitación y plan de capacitación)”.*

APROSI, (2015). *Consolidación del modelo de intervención integral para adolescentes privados de libertad y su adecuación a otras modalidades (incluye diseño de la unidad de capacitación y plan de capacitación)*

APROSI, (2015). *Selección de consultores para “consolidación del modelo de intervención integral para los adolescentes privados de libertad y su adecuación a otras modalidades (incluye diseño de la unidad de capacitación y plan de capacitación)*

ECOMENTRIA, (2017). *Consolidación del modelo de intervención integral para adolescentes privados de libertad y su adecuación a otras modalidades. Entregable 1: Plan de trabajo y matriz de riesgos*

ECOMENTRIA, (2017). *Consolidación del modelo de intervención integral para adolescentes privados de libertad y su adecuación a otras modalidades diagnóstico del modelo de intervención integral a adolescentes infractores producto 2*

SECOPA, (2017). **CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE INTERVENCIÓN INTEGRAL PARA LOS ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD Y SU ADECUACIÓN A OTRAS MODALIDADES**

UT Econometría S.A. (2017). **CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE INTERVENCIÓN INTEGRAL PARA ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD Y SU ADECUACIÓN A OTRAS MODALIDADES**

**AMPLIACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE EL PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN PARA EL DIAGNÓSTICO DEL ACTUAL MII**

#### **ILANUD:**

SECOPA, (2013). *Sustentación de contratación directa para los servicios de consultoría entre el ministerio de seguridad pública y el instituto latinoamericano de las naciones unidas para el fortalecimiento de la academia de formación penitenciaria para la formación de custodios pertenecientes del instituto de estudios interdisciplinarios*

OSEGI, (2017). *Fuente de Financiamiento: Convenio de Financiación No Reembolsable de Inversión entre la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo No. GRT/EX14261-PN Ampliación del Programa de Seguridad Integral de Panamá –APROSI (PN-X1011).*

**CONTRATO DE SERVICIOS DE CONSULTORÍA NO. 066-2016/APROSI**

**PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ACADEMIA DE FORMACION PENITENCIARIA PARA LA FORMACION DE CUSTODIOS PERTENECIENTES DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS**

ILANUD, (). **PROPUESTA DE TERMINOS DE REFERENCIA PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACION DE UN “MODULO ESPECIALIZADO DE CAPACITACIÓN A CUSTODIOS DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS (I.E.I.) DEL MINISTERIO DE GOBIERNO DE PANAMA”**

#### **OEA CURRICULA FARMACO:**

APROSI, (2016). *Contrato de servicios de consultoría n° 060-2016/APROSI entre la oficina de seguridad integral del ministerio de seguridad pública de la república de Panamá y la secretaria general de la organización de los estados americanos para la elaboración de currícula de capacitación y ejecución de capacitación especializada en dependencia de drogas bajo el régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia en panamá.*

SECOPA, (2013). *Términos de referencia para contratación de servicios de consultoría para elaboración de currículas de capacitación y ejecución de capacitación especializada en dependencia de drogas bajo el régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia en panamá*

SERGIO BORRÁS PÉREZ, (2017). *Asistencia técnica para apoyar al instituto de estudios interdisciplinarios (IEI) con la consolidación del modelo de intervención integral para menores privados de libertad y su adecuación a otras modalidades (incluye diseño de la unidad de capacitación y plan de capacitación)*

*2º Informe de Acompañamiento sobre Plan de Trabajo presentado  
PRODUCTO 2*

**PROSI:**

Alexandre Veyrat-Pontet (ICS/PN), Jefe de equipo, Adriana Núñez C. (consultora), y Melissa González (IFD/ICS), (2015). *PROGRAMA DE SEGURIDAD INTEGRAL (PROSI)*

**SIEC ENVI:**

SECOPA, (2015). *ENCUESTA NACIONAL DE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA EN PANAMÁ (ENVIP) Contrato Núm. 004/2015 DISEÑO Y CÁLCULO MUESTRAL PRODUCTO 1 – ENTREGABLE 2*

(2017). *ENCUESTA NACIONAL DE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA EN PANAMÁ*

**Terra des hommes:**

Comisión Europea (2016). *Programa Temático “Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y Autoridades Locales (AL)” e “Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos” (IEDDH). Acciones en países socios – Nicaragua y Panamá*

Para Fundación Terre des hommes – Lausanne (2010). *Evaluación Final Independiente del “Proyecto Piloto de Justicia Juvenil Restaurativa y de Prevención del fenómeno de Violencia Urbano-Juvenil en Centroamérica”.*

(2017). *PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD, DE LAS FORMAS ALTERNATIVAS AL PROCESO Y DE LA Suspensión de la Ejecución Condicional de laS Sanciones Privativas de Libertad*

**UNODC EXTRAS:**

*MODELO DE REINSERCIÓN SOCIAL BASADO EN LA EVIDENCIA, PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN PANAMÁ*

**UNODC:**

**MINISTERIO PÚBLICO**

*Consultoría para Evaluación de la efectividad del Sistema Penal Acusatorio, desde el punto de vista de sus operadores, de los usuarios y percepción ciudadana, con especial interés en las actuaciones del Ministerio Público.*

Informe elaborado por el Centro de Estadísticas del Órgano Judicial, (2016). *Proceso penal acusatorio en cifras: Indicadores de Impacto. Principales Indicadores del Sistema Penal Acusatorio* (2017). *PLAN DE CAPACITACIÓN Y ASESORAMIENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN COMUNICACIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE PANAMÁ: FISCALES Y MIEMBROS DEL DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS*

UNODC ROPAN, (2016). *Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC ROPAN)*

*Manejo de Cámaras Gesell para el personal de las UPAVIT y concientización a Fiscales del Ministerio Público sobre su uso en el contexto de las investigaciones*

SECOPA, (2016). *FORTALECIMIENTO DE LA FISCALÍA DE CRIMEN ORGANIZADO EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Diagnóstico de necesidades y actividades de capacitación*

SECOPA, (2017). *INFORME DE GESTION Sub Componente 3 FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO*

SECOPA, (2016). *PLAN DE CAPACITACIÓN Y ASESORAMIENTO COMUNICACIONAL: PAUTAS PARA COMUNICAR LA GESTIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE PANAMÁ ANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO*

SECOPA, (). *Informe final del proceso de evaluación y recomendaciones sobre la implementación del Sistema Penal Acusatorio en el Ministerio Público y el Órgano Judicial en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial de la República de Panamá y pre-evaluación en el Tercer Distrito Judicial*

CLARA GONZÁLEZ DE BEHRINGER, (2017). *PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN MINISTERIO PÚBLICO PROPUESTA CURRICULAR PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA ESCUELA DEL MINISTERIO PÚBLICO, DRA. CLARA GONZÁLEZ DE BEHRINGER, A INSTITUTO SUPERIOR*

UNODC ROPAN, (2015). *PANZ24 “Cooperación en Temas de Seguridad con Panamá (Componente sobre Fortalecimiento del Ministerio Público)”*

SECOPA, (). *Informe final del proceso de evaluación y recomendaciones sobre la implementación del Sistema Penal Acusatorio en el Ministerio Público y el Órgano Judicial en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial de la República de Panamá y pre-evaluación en el Tercer Distrito Judicial*

ASAMBLEA NACIONAL, (2015). *QUE DICTA DISPOSICIONES SOBRE ASISTENCIA JURIDICA INTERNACIONAL EN MATERIA PENAL*

ASAMBLEA NACIONAL, (2015). *QUE MODIFICA Y ADICIONA ARTICULOS AL CODIGO PENAL, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES*

SECOPA, (2016). *Plan de capacitación y asesoramiento comunicacional: pautas para comunicar la gestión de la procuraduría general de panamá ante la implementación del sistema penal acusatorio*

Oficina de Implementación del Sistema Penal Acusatorio, (2016). *PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Modelo de Gestión para los despachos del Ministerio Público en los Distritos Judiciales donde se implemente el Sistema Penal Acusatorio.*

SECOPA, (2017). *Plan de capacitación y asesoramiento para la implementación del plan comunicacional de la procuraduría general de panamá: fiscales y miembros del departamento de información y relaciones públicas*

PGN, (2016), *GUÍA DE NEGOCIACIÓN DE ACUERDOS Mejores Prácticas.*

República de Panamá Ministerio Público Procuraduría General de la Nación, (2016), *GUÍA DE JURISPRUDENCIA DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO PARA FISCALES*

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, (2016). *Atención Primaria Decisión y Litigación Temprana*

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, (2016). *Modelo de Gestión para los despachos del Ministerio Público en los Distritos Judiciales donde se implemente el Sistema Penal Acusatorio.*

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, (2016). *MANUAL DE RECUPERACIÓN DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR PARA LA REPÚBLICA DE PANAMÁ*

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, (2017). *Manual de Seguimiento de Medidas Cautelares*

Mario Pacheco L. Juan San Martin V. (2016). *PROGRAMA PILOTO MODELO DE REINSERCIÓN SOCIAL BASADO EN LA EVIDENCIA, PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN PANAMÁ.*

Sonia Matilde Arbeláez Barrios (2016). *Asesoría Técnica para la Elaboración de Programa de Asignatura y Desarrollo de Módulos Instruccionales para el Técnico Superior de Administración Judicial y el Técnico Superior de Formación Superior Del Instituto Superior de la Judicatura de Panamá.*

Nelly Cumbreira Díaz y Eugenia Rodríguez Blanco, (2017). *Caracterización de las Personas Privadas de Libertad por Delitos de Drogas, con Enfoque Socio-Jurídico del Diferencial por Género en la Aplicación de Justicia Penal*

Cristel De León Mendoza, (). *PROYECTO DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD CON PANAMÁ UNIÓN EUROPEA Instrumentos internacionales signados por Panamá, leyes nacionales e internacionales, líneas jurisprudenciales y/o documentos en materia de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Crimen Organizado con alcance en la República de Panama*

SECOPA, (2014). *Voces de la Ciudad de Colón: Un Diagnóstico Situacional*

UNODC, (2016). *LEY 42 Que desarrolla la Carrera Penitenciaria y dicta otras disposiciones*

Carolina Duque Núñez, (2015). *PROYECTO DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD CON PANAMÁ UNIÓN EUROPEA Diseño de las líneas de investigación que responden a las necesidades nacionales de políticas públicas en materia de drogas, crimen y violencia en Panamá*

UNODC, (2010). *Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones*

UNODC, (2014). *Manual sobre mujeres y encarcelamiento SERIE DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL 2da. edición, en línea con las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*

UNODC, (2011). *Manual para Administradores Penitenciarios una herramienta básica de capacitación y programa para administradores penitenciarios en base a los estándares y normas internacionales*

UNODC, (2010). *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de Medidas sustitutivas del encarcelamiento*

UNODC, (2010). *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*

Sonia Matilde Arbeláez Barrio (2017). *Asesoría Técnica para la Elaboración de Programa de Asignatura y Desarrollo de Módulos Instruccionales para el Técnico Superior de Administración Judicial y el Técnico Superior de Formación Superior Del Instituto Superior de la Judicatura de Panamá*

SECOPA, (2015). *Diagnóstico de necesidades de capacitación para el fortalecimiento de funcionarios de oficinas productoras de estadísticas, analistas de información y usuarios del sistema integrado de estadísticas criminales*

SECOPA, (). *Recopilación de normas en materia penitenciaria y de responsabilidad penal juvenil República de Panamá*

(2017). *Planificación Estratégica Sistema Integrado de Estadísticas Criminales*

(2016). *Diseño del Proceso de Planificación Estratégica para Mejorar la Calidad de los Datos e Informes del Sistema Estadístico de Justicia Penal*

Como responsable el CECAESPOL y como coordinadora la DIDOC y la UNODC/SECOPA (2015). *DIRECCIÓN NACIONAL DE DOCENCIA Y LA OFICINA REGIONAL DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO Curso de Métodos y Técnicas aplicados al Análisis de Datos Policiales*

Carolina Duque Núñez, (2015). *PROYECTO DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD CON PANAMÁ UNIÓN EUROPEA Diseño de las líneas de investigación que responden a las necesidades nacionales de políticas públicas en materia de drogas, crimen y violencia en Panamá*

UNODC, (). *Componente Reforma Penitenciaria: fortalecimiento de la calidad, de acuerdo con los derechos humanos y las buenas prácticas internacionales, de la Academia Penitenciaria y modernización de la Dirección General del Sistema Penitenciario del MINGOB para mejorar la situación de los privados de libertad y facilitar su reinserción social (resultado esperado 9 de las Disposiciones técnicas y administrativas – DTAs)*

(2017). *Planificación Estratégica Sistema Integrado de Estadísticas Criminales*

IMELCF, Secretaría de Docencia, Investigación y Normativa. Cooperación Técnica Científica entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el IMELCF. **Informe de Cooperación entre el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la UNODC, en materia de capacitación nacional e Internacional y dotación de equipos.** 20/06/2016.

## Anexo 12 Cumplimiento de Indicadores

(Indicadores del Marco Lógico vigente)

Indicador	Fuente de verificación propuesta	Cumplimiento y comentarios
<b>Objetivo Global</b> <b>Contribuir a mejorar la situación de seguridad ciudadana en Panamá</b>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Se reduce en 10% la percepción de inseguridad en el país por parte de la población general</b> (hombres y mujeres) de 18 años y más al final del Programa.</li> <li>2. <b>Se reduce a 15% la victimización reportada por la población general</b> (hombres y mujeres) de 18 años y más, al final del Programa.</li> <li>3. <b>Reducción de 12% de la tasa de homicidios en población menor de 18 años</b> (hombres y mujeres) en los municipios intervenidos por SECOPA, al final del Programa.</li> <li>4. <b>Tasa de criminalidad</b> (delitos de mayor impacto por cada 1000 habitantes) <b>disminuye 15%</b> al final del programa en cada uno de los municipios intervenidos</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta nacional de percepción de seguridad ciudadana a realizar en el 2016 y en el 2018.</li> <li>• Encuestas de percepción de seguridad ciudadana independientes.</li> <li>• Sistema de información del SIEC</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se desconoce el uso de algún criterio epidemiológico para fijar la reducción en un 10% según lo previsto. Es improbable que se logre.</li> <li>2. Se desconoce el uso de algún criterio epidemiológico para fijar la reducción en un 15% según lo previsto. Es improbable que se logre.</li> <li>3. Aunque se desconoce el uso de algún criterio epidemiológico para fijar la reducción en un 12%, es probable que se logre el indicador dada la baja concentración del homicidio en jóvenes.</li> <li>4. Se desconoce el uso de algún criterio epidemiológico para fijar la reducción en un 15% según lo previsto. Es improbable que se logre.</li> </ol>
<b>Objetivo Específico</b> Apoyar el fortalecimiento institucional del sector seguridad en Panamá (prevención, control, sanción y rehabilitación/reinserción) así como la implementación de actividades específicas de prevención en el marco de la Estrategia País de Seguridad Ciudadana (EPSC) y su continua mejora cualitativa.		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Incremento del 30% en el índice de desempeño</b> de las instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana y prevención de violencia en el país, de acuerdo a la percepción de la población general (hombres y mujeres de 18 años y más) al final del Programa.</li> <li>2. <b>Aumenta cada año en un 10% la confianza en las instituciones de protección y atención de víctimas</b> por las mujeres de 18 años y más, que asisten a los Centros de</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta nacional de percepción de seguridad ciudadana</li> <li>• Encuestas de percepción de seguridad ciudadana independientes.</li> <li>• Encuesta de satisfacción de usuarios y beneficiarios de los Centros Integrales</li> <li>• Estudios línea de base y evaluación final del SM&amp;E SECOPA</li> <li>• SM&amp;E de la EPSC y del programa SECOPA</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se desconoce por qué se fijó el incremento en un 30% para el nivel de inversión del proyecto, y se expone la valoración de la efectividad del proyecto a la sensibilidad de las percepciones de los encuestados. Es improbable que se logre.</li> <li>2. No se trata de un indicador real, ya que no se dispone de una encuesta anual que recoja tales datos. Además, no se conoce el criterio de selección de este porcentaje. Es improbable se cuente con esta información y se logre la meta.</li> <li>3. Se desconoce el criterio por el cual se fijó en 50% el incremento de la confianza en la Policía Comunitaria. Parece un incremento excesivo, y, por lo tanto, improbable que se</li> </ol>

Indicador	Fuente de verificación propuesta	Cumplimiento y comentarios
<p>Atención Integrales para Atención de Mujeres Víctimas de Violencia.</p> <p><b>3. Incremento del 50% de confianza en la Policía comunitaria</b> por la población general (hombres y mujeres) de 18 años y más de los municipios con Unidades de Policía Comunitaria Instaladas.</p> <p><b>4. Tasa de conflictividad juvenil disminuye en 25% en las áreas críticas de intervención focalizada</b> en San Miguelito (Samaria); Colón (Barrio norte, Barrio sur), Chiriqui (Pedregal); Panamá (Santa Ana, Pedregal, Chorillo) al final del programa. <i>(Tasa de riñas y lesiones personales de jóvenes de 12 a 18 años en los distritos focalizados al fin del programa).</i></p> <p><b>5. Tasa de conflictividad escolar disminuye 40% en las instituciones beneficiarias</b> del modelo de intervención <i>Juntos por Una Comunidad sin Violencia</i> al fin del programa.</p> <p><b>6. Tasa de reincidencia de jóvenes</b> en conflicto con la ley que egresan del Centro de cumplimiento de Pacora disminuye el <b>50%</b> al final del Programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro administrativo SIEC / Observatorio Nacional de seguridad</li> <li>• SM&amp;E de la EPSC y del programa SECOPA.</li> <li>• Sistema de información M&amp;E de MEDUCA programa Juntos por la Comunidad sin Violencia.</li> <li>• Sistema de información del Sistema penitenciario de los centros de cumplimiento y de custodia.</li> </ul>	<p>logre.</p> <p>4. Dada la focalización de las intervenciones en la población juvenil, es probable que se logre este indicador, aunque para ello, se requerirá de haber empezado en este año con la intervención focalizada de forma sostenida. Actualmente solo se tiene iniciado el trabajo con el MEDUCA, por lo que se requiere iniciar con otras pendientes.</p> <p>5. Aunque no se conoce el criterio por el cual se fijó en un 40% esta reducción, es probable que se consiga una reducción dado el buen trabajo que viene haciendo el MEDUCA al respecto.</p> <p>6. Se desconoce por qué se fijó la reducción en ese porcentaje, y a la fecha no se cuenta con una línea de base de la reincidencia en ambos centros. Por la complejidad de este proceso, es improbable que se logre este indicador.</p>
<b>Resultado 1</b>		
<b>Incremento de la capacidad de las instituciones nacionales de cumplir sus objetivos estratégicos en relación a las necesidades de atención, prevención, control, rehabilitación y reinserción en seguridad ciudadana</b>		
<p>1.5. Incremento del 10% de la ejecución presupuestaria programas de atención, prevención, control, rehabilitación y reinserción, de las instituciones beneficiarias al FDP.</p> <p>1.6. Al menos el 50% de profesionales que hacen parte de los equipos técnicos de los programas de prevención de violencia y seguridad ciudadana en el marco de SECOPA en cada institución, certifican sus capacidades técnicas en áreas específicas al</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio de Mapeo de gasto público</li> <li>• Ejecución presupuestaria en materia de inversión pública en seguridad por institución involucrada</li> <li>• Planes ejecución plurianual de las instituciones.</li> <li>• Base de Datos gestionada por OSEGI de los programas de capacitación implementados, con evaluaciones y certificación del personal vinculado al</li> </ul>	<p>1.1. Dada la ausencia de una estructura presupuestaria desagregada, será difícil estimar el incremento en todos aquellos programas. Es improbable que se logre este indicador.</p> <p>1.2. Aunque se desconoce la razón por la cual se fijó en un 50% este indicador, por la información que se maneja de este tema, sí es probable que se logre este indicador.</p> <p>1.3. Por el avance conseguido en el ámbito de los sistemas de información y de estadísticas, sí es probable que se logre este indicador. Pero sólo en el caso que el Estado adopte finalmente la Estrategia, lo cual es una decisión política</p>

Indicador	Fuente de verificación propuesta	Cumplimiento y comentarios
<p>final del programa.</p> <p>1.7. El Sistema de M&amp;E de la ESC integra al menos 80% de las instituciones involucradas, produciendo información estadística y de operación para la gestión por resultados de las acciones en seguridad ciudadana y prevención de violencia en el país, al final del Programa.</p> <p>1.8. Al menos el 80% de las acciones de cooperación internacional en temas de seguridad ciudadana y prevención de violencia está alineado con las prioridades nacionales expuestas en la ESC.</p>	<p>diseño, planeación y ejecución de acciones de seguridad ciudadana en las instituciones de la ESC.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de M&amp;E de la ESC coordinado por OSEGI</li> <li>• Mesa de cooperantes coordinada por OSEGI.</li> <li>• Sistema de M&amp;E de la ESC coordinado por OSEGI</li> </ul>	<p>externa al Proyecto.</p> <p>1.4. Se desconoce si será posible lograr o no este indicador, ya que hasta el momento de la evaluación intermedia no se implementa la mesa de donantes en seguridad ciudadana, y con ello, ordenar la cooperación en este tema siguiendo la ESC.</p>
<p><b>Resultado 2</b>  <b>Aumenta la percepción por parte de los usuarios claves de la calidad de los análisis e información suministrados por el SIEC y el uso de los mismos para el diseño de políticas públicas y programas</b></p>		
<p>2.3. Se incrementa en al menos 50% el índice de satisfacción por parte de los usuarios claves sobre la calidad de los análisis e información suministrados por el SIEC al final del programa.</p> <p>2.4. Incremento del 35% anual en el índice de confiabilidad de la información generada por el SIEC al final del programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta de satisfacción aplicada por la OSEGI/Observatorio.</li> <li>• Sistema de calidad del dato del SIEC.</li> <li>• Sistema de M&amp;E de SECOPA y la ESC coordinado por OSEGI</li> </ul>	<p>2.1. Por el fuerte nivel de coordinación que existe al interior de todos los usuarios de los sistemas de información y estadística, es probable que se logre este indicador.</p> <p>2.2. Siendo los sistemas de información y estadística los ámbitos más desarrollados del proyecto, es probable que se logre este indicador.</p>
<p><b>Resultado 3</b>  <b>Se incrementa la calidad de los análisis y de las estadísticas gracias a la creación de un Centro de Excelencia.</b></p>		
<p>3.2. Centro de Excelencia instalado y funcionando a los 3 años del programa SECOPA.</p> <p>3.3. Aumento en el número de instituciones nacionales fortalecidas en sus capacidades de generación de datos y análisis de estadísticas en materia de violencia, crimen y drogas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficinas del centro equipadas y ubicadas dentro del SIEC.</li> <li>• Informes de cambio en la gestión de información posterior a procedimientos de capacitación</li> <li>• Documentos y productos generados y entregados a tomadores de decisión.</li> </ul>	<p>3.1. Este indicador se cumplirá de todas maneras, por lo que sería necesario dotarle de algún estándar desempeño y calidad al indicador del Centro de Excelencia, y no solamente valorar logro con su instalación.</p> <p>3.2. Debería de fijarse en cuánto y para qué se produce el aumento del número de instituciones nacionales que ven fortalecidas sus capacidades de generación de datos en crimen, drogas y violencia.</p>
<p><b>Resultado 4</b>  <b>Establecimiento de una plataforma tecnológica para el intercambio de información e inteligencia. Co-liderada por el Consejo de Seguridad Nacional y el Ministerio de Seguridad Pública.</b></p>		

Indicador	Fuente de verificación propuesta	Cumplimiento y comentarios
<p>4.4. Sistema Nacional de Intercambio de Inteligencia aprobado e implementado.</p> <p>4.5. Incremento en el número de análisis relevantes para la toma de decisión en materia de seguridad</p> <p>4.6. Mejora de la percepción de los usuarios del Sistema Nacional de Intercambio de Inteligencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa que establece la implementación del sistema Nacional de Intercambio de Inteligencia</li> <li>• Encuesta final completada por los usuarios</li> </ul>	<p>4.1. Este indicador debería de incorporar algún estándar sobre su desempeño que dé cuenta de cómo se producirá el intercambio de inteligencia.</p> <p>4.2. Este indicador debería de fijar en cuánto consiste el incremento del número de análisis relevante, y algún estándar sobre su calidad.</p> <p>4.3. Este indicador no hace referencia sobre en qué consiste la mejora de la percepción de los usuarios del Sistema Nacional de intercambio de Inteligencia. Sería necesario agregar el sentido de la mejora (¿sobre qué atributos?) al cual se hace referencia en la percepción de los usuarios.</p>
<p><b>Resultado 5</b>  <b>Se mantiene o aumenta la efectividad e impacto de los resultados previstos en la ejecución de los programas de prevención y asistencia ejecutados en el proyecto.</b></p>		
<p>5.6. Al 2018 la prevalencia de factores de riesgo de violencia identificados en la población escolar al inicio del programa se reduce en 10%.</p> <p>5.7. Planes locales de seguridad aprobados al 2017 correspondiente a los 4 municipios intervenidos por SECOPA.</p> <p>5.8. 3 Centros de Atención Integral a mujeres víctimas de violencia operando con modelo de atención y protocolos al 2018 en Panamá, Colon y San Miguelito.</p> <p>5.9. 60% de la población de las áreas intervenidas priorizadas, hombres y mujeres en edades entre 12-18 años, son beneficiarios de los programas de uso positivo del tiempo libre para la prevención de la violencia al final del programa.</p> <p>5.10. 20% de los jóvenes hombres y mujeres de 18-29 años, de los sectores focalizados, beneficiarios de los programas de prevención primaria están formados para la empleabilidad con titulación oficial, al final del programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta de prevalencia de factores de riesgo en los colegios intervenidos.</li> <li>• Planes locales de seguridad ciudadana y sus planes operativos y de ejecución;</li> <li>• Informes de gestión municipal en seguridad ciudadana</li> <li>• SM&amp;E de cada plan local y de la EPSC gestionado por OSEGI</li> <li>• Sistemas de información de beneficiarios / usuarios de los servicios configurados en las intervenciones</li> </ul>	<p>5.1. Por el buen trabajo que se viene desarrollando por parte del MEDUCA es probable que se logre este indicador.</p> <p>5.2. Hasta el momento de la presente evaluación intermedia no se conoció un mayor avance sobre este indicador, por lo que es probable que no se logre.</p> <p>5.3. Por el trabajo que se viene desarrollando por parte del INAMU, sí es probable se logre este indicador.</p> <p>5.4. Ya que se trata de un indicador que hace alusión a una meta de cobertura de intervenciones en jóvenes de 12 a 18 años de edad, sería conveniente conocer por qué se fijó en un límite de 60% este indicador. Dado el foco del proyecto centrado en los jóvenes, sería necesario repensar en este indicador.</p> <p>5.5. Para el importante nivel de inversión que este proyecto ha tenido para la población juvenil, sería importante reflexionar sobre por qué se fijó como meta solo un 20% de jóvenes mayores de edad en este indicador.</p>

Indicador	Fuente de verificación propuesta	Cumplimiento y comentarios
<b>Resultado 6</b> <b>Aumenta la calidad del servicio de Policía Nacional en el área de intervención (Samaria) y se dota la Policía de instrumentos para evaluar su modelo de Policía Comunitaria</b>		
<p>6.4. Modelo de policía comunitaria ajustado, institucionalizado y operando con los instrumentos de planeación y de M&amp;E en al menos los tres corregimientos priorizados al final del programa.</p> <p>6.5. Incremento del 300% del n° de agentes capacitados certificados y vinculados a las Unidades de Policía Comunitaria instaladas al final del programa.</p> <p>6.6. Estación de la Policía Comunitaria instalada y funcionando en Samaria para mejorar la capacidad de prevención del delito en comunidades de alto riesgo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento conceptual modelo de policía comunitaria</li> <li>• Planes locales de seguridad</li> <li>• SM&amp;E policía comunitaria- oficina de estadística operaciones Policía Nacional.</li> <li>• SM&amp;E de cada plan local y de la EPSC gestionado por OSEGI</li> </ul>	<p>6.1. Es posible que se logre este indicador, aunque sería importante introducir un estándar de desempeño, sobre cómo el modelo de policía comunitaria estará operando.</p> <p>6.2. Por el nivel de desarrollo del proyecto en el campo de la formación de policías, es probable se logre este indicador.</p> <p>6.3. Este indicador se logrará, aunque sería importante agregar un estándar de desempeño sobre cómo se prevendrá el delito en las comunidades de alto riesgo de Samaria.</p>
<b>Resultado 7</b> <b>Reforzamiento del Ministerio Público de Panamá en el cumplimiento de sus tareas y funciones constitucionales a través de la eficaz persecución de la delincuencia, la asistencia a víctimas y protección de intervinientes en el proceso penal y sus soluciones alternativas, bajo el principio de legalidad, dependencia jerárquica, unidad de actuación y transparencia.</b>		
<p>7.11. Establecimiento de un marco normativo en línea con los estándares internacionales</p> <p>7.12. Establecimiento de protocolos que permitan la efectiva aplicación de las normas revisadas con el apoyo del proyecto</p> <p>7.13. Modelo de gestión revisado aprobado, revisado, implementado y monitoreado</p> <p>7.14. Desarrollo e implementación del marco investigado en todas las fases del proceso penal y después de la sentencia</p> <p>7.15. Por lo menos el 50% de los fiscales del Ministerio Público ha recibido una capacitación durante el periodo de implementación del proyecto (línea base)</p> <p>7.16. Percepción de las víctimas y testigos durante el proceso penal</p> <p>7.17. Número de acusaciones en función del</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación y norma interna del Ministerio público.</li> <li>• Protocolos de interpretación del Ministerio público.</li> <li>• Reportes de monitoreo</li> <li>• Actos del ministerio público</li> <li>• Reportes de la Escuela de fiscales</li> <li>• Encuesta de percepción</li> <li>• Análisis y estadísticas de casos del Ministerio público.</li> </ul>	<p>7.1. Este indicador ha sido logrado con éxito.</p> <p>7.2. Este indicador ha sido logrado con éxito.</p> <p>7.3. Este indicador ha sido logrado con éxito.</p> <p>7.4. Este indicador ha sido logrado con éxito.</p> <p>7.5. Este indicador ha sido logrado y superado con éxito, según los datos provistos por UNODC en la evaluación final de este componente.</p> <p>7.6. Este indicador debería de ser reformulado. No se indica en qué consiste o cuál es el sentido de la percepción de las víctimas y los testigos en el proceso penal. Percepción acerca de qué aspecto del proceso penal Sería útil se indique.</p> <p>7.7. Este indicador está bien formulado en lo que concierne a la producción policial y fiscal, y es probable que se logre.</p> <p>7.8. Este indicador está bien formulado en lo que concierne a la producción fiscal y judicial, pero dada la complejidad del sistema penal es probable que no se logre.</p> <p>7.9. Este indicador debería de señalar en cuánto se ha producido</p>

Indicador	Fuente de verificación propuesta	Cumplimiento y comentarios
<p>número de denuncias</p> <p>7.18. Número de condenas en función del número de acusados</p> <p>7.19. Incremento de la especialización de los fiscales</p> <p>7.20. Incremento del 15% del número de casos complejos de delincuencia organizada que abordan las fiscalías especializadas (línea base)</p>		<p>el incremento que se señala.</p> <p>7.10. El incremento del número de casos abordados de delincuencia organizada por parte de la fiscalía puede deberse a múltiples factores, por lo que este no es un buen indicador de este resultado. Este indicador debería de ser revisado para reflejar correctamente la mejora del desempeño que tendrían las fiscalías especializadas delincuencia organizada tras la intervención del proyecto.</p>
<p><b>Resultado 8</b>  <b>Aumento del porcentaje de los jóvenes privados de libertad y en custodia que se benefician del modelo de rehabilitación apoyado por las autoridades nacionales</b></p>		
<p>8.1. Centro de custodia para menores construido y operando al 2018.</p> <p>8.2. 60% del personal técnico y operativo del Centro de Cumplimiento y de Custodia de Menores vinculado a Pacora formados y habilitados en el modelo de intervención de rehabilitación y reinserción social al 2017.</p> <p>8.3. Al 2018 el 60% de los jóvenes en conflicto con la ley que ingresan al Centro de Cumplimiento de Pacora se benefician de los servicios configurados en el marco del programa SECOPA del modelo de rehabilitación y reinserción social.</p> <p>8.4. Población penitenciaria del país censada y caracterizada al 2017.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de auditoría de construcción del Centro de custodia</li> <li>• Base de datos de la Unidad de formación</li> <li>• Sistema de información y de M&amp;E del modelo</li> <li>• Base de datos del Instituto de Estudios Interdisciplinarios en la aplicación del modelo.</li> <li>• Censo penitenciario, publicación</li> </ul>	<p>8.1. Este indicador es previsible que se logre, por lo que debería de incorporar un estándar de calidad y de desempeño sobre la construcción del Centro de custodia para menores, y no fijar su logro únicamente en su edificación.</p> <p>8.2. Para el nivel de inversión del proyecto en este componente sobre adolescentes infractores, la meta del 60% prevista en este indicador es reducida. Hasta el momento de la evaluación intermedia no se tiene concluido con el modelo de intervención, por lo que será necesaria una ampliación de tiempo para el logro de este indicador. Este indicador debería de haberse desagregado según el diseño de dos modelos de intervención: uno en el centro de cumplimiento y otro en el centro de detención.</p> <p>8.3. Se desconoce el límite del porcentaje fijado en un 60% de jóvenes en este indicador. Para el nivel de inversión de este componente en el proyecto, debería de ser un porcentaje superior. El componente tiene retrasos. Se considera que este indicador podría lograrse, pero no contiene información sobre la calidad de los servicios, sólo cobertura.</p> <p>8.4. Este indicador es probable sea logrado.</p>
<p><b>Resultado 9</b>  <b>Mejoramiento cualitativo de la oferta de formación de la Academia Penitenciaria, así como fortalecimiento y modernización de la Dirección General del sistema penitenciario (DGSP) del MINGOB a efectos del cumplimiento de sus objetivos institucionales y para mejorar la reinserción social dirigida a las personas adultas privadas de libertad</b></p>		
<p>9.5. Incremento de un 20% del número de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acto normativo de aprobación por</li> </ul>	<p>9.1. Este indicador debería de incorporar un estándar de calidad o</p>

Indicador	Fuente de verificación propuesta	Cumplimiento y comentarios
<p>programas de reinserción primaria aplicados.</p> <p>9.6. Capacitación de por lo menos 80% del personal de ingreso</p> <p>9.7. Actualización de por lo menos 50% del personal penitenciario</p> <p>9.8. Por lo menos el 30% del personal penitenciario se beneficia de autoformación en línea</p>	<p>parte de las autoridades competentes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reportes del DGSP /AFP</li> </ul>	<p>de desempeño o resultados. Tal como está redactado, no permite apreciar el valor agregado del Proyecto. Un incremento del 20% del número de programas de reinserción puede ser poco o muy valioso dependiendo de su calidad. Por tanto, es necesario revisar este indicador. Por la parte del componente UNODC, siendo evaluación final, no se contó con información que pueda dar cuenta de su cumplimiento.</p> <p>9.2. Este indicador se ha logrado. Aunque para los fines que se persiguen en este resultado, habría sido pertinente introducir algún estándar de calidad a las capacitaciones que se ofrecieron, y alcanzar un porcentaje mayor de personal de ingreso capacitado.</p> <p>9.3. Este indicador es probable se haya logrado, aunque sería necesario se incorpore algún estándar de calidad acerca de la actualización (en qué temas, etc) a la que se hace referencia.</p> <p>9.4. Este indicador es probable que se logre. Llama la atención que el beneficio se subestime a un mínimo del 30% dada la buena receptividad que ha tenido el personal del sistema penitenciario con el proyecto. Podría haber sido la meta superior al 30% fijado.</p>

## **Anexo 13 Imperfectos de construcción del Centro de Cumplimiento Pacora según IEI**

### **Imperfectos de construcción en Centro de Cumplimiento Pacora - entregado por PROSI (BID) en 2012**

***Fuente: Entrevistas IEI, observación propia***

- Grietas en la clínica.
- Vidrio común en toda parte, delgado, no de seguridad. Una empleada tropezó y se hirió gravemente.
- Techos: Con aguas en V, que al poco tiempo causaron goteras y chorreras adentro de las celdas. Talleres que se inundan.
- Celdas.
- Aguas negras (aguas servidas) con tubería de 4 pulgadas de diámetro solamente. Tenían que ser de 6 u 8. Se tapaban. Había que ir a buscarlas para destaparlas, y no había registro. Ni planos habían. Tuvimos con los custodios volver a abrir la tierra para saber dónde estaban. Todas las aguas negras caían en un pozo y de ahí a la quebradita. La planta de Tratamiento de agua sucia no estaba incluida.
- Cámaras de video que no funcionan. La luz eléctrica se va con frecuencia. El voltaje fluctúa. Cada vez se dañan las videocámaras, y no vuelven a prender. La compañía no llevó respaldo. En este momento ninguna cámara está activa.
- Cerraduras: Sistema eléctrico y manual. La compañía no dio el respaldo del sistema eléctrico para evitar que dejara de funcionar. Este colapsó. Hubo que pasar al manual, las llaves se gastaron, se oxidaron. Solo habían dejado 2 juegos que no se pueden duplicar. No hubo en el país quien hiciera copias. Eran de una empresa especializada de USA, que ya no estaba en Centroamérica. El Proyecto solo disponía de un folleto, el representante en Panamá ya no trabajaba allí, la única filial estaba en Honduras. ¿Qué hicimos? Dejar de usar el sistema y poner aldabas. Tuvimos que volver a los candados y cadenas.

## **Anexo 15 Documentos administrativos para pago de Consultores SECOPA-OSEGI**

### **Gestión administrativa interna - OSEGI**

Documentos y el orden exacto en que deben ser entregados cada mes, para el pago de salarios a los Consultores:

ORDEN	DOCUMENTOS
1	Gestión de Cobro
2	Factura
3	Copia de cédula
4	Paz y salvo del MEF
5	Copia del pago del timbre fiscal
6	Paz y salvo CSS
7	No Objeción del BID
8	Orden de proceder
9	TDR
10	Contrato de servicios
11	Carta para presentar informe
12	Informe mensual

## **Anexo 16 Recomendaciones Estudios interdisciplinarios**

### **Apuntes metodológicos - Estudios interdisciplinarios sobre prevención**

Diseñarlos de manera tal que vinculen diferentes componentes e instituciones, sobre temas que vayan más allá de los indicadores de metas de cada uno y los conecten para pensar y a dialogar.

Por ejemplo, realizar estudios transversales sobre "**Discriminación, racismo, exclusión e identidad**", con diferentes enfoques estructuralistas y cualitativos.

El fenómeno de la discriminación es ampliamente señalado como un factor generador de exclusión y violencia juvenil, pero no ha sido estudiado y con los instrumentos usuales, no se lo puede observar y queda invisible. La exclusión en términos de género ha sido analizada más, y afortunadamente está institucionalizada, en mínima medida, por lo menos en INAMU. Hay que combinar estos enfoques y analizar las realidades actuales para comprender la existencia de los grupos "excluidos" de Panamá, en busca de maneras para reducir violencia y prevenir desequilibrios sociales.

El equipo podría ser conformado por 4 o más investigadores, de forma interdisciplinaria (cuantitativo/cualitativo/legal), y además claramente multicultural. Propuestos por las instituciones o por organizaciones nacionales e internacionales. Ojalá con líder de equipo panameño. Que no sean solo académicos sino de la práctica institucional. Que sean hombres y mujeres.

Que abarque los sectores y lugares donde las problemáticas y las acciones se entrecruzan: las comunidades priorizadas: Samaria, Colón, David, Chorrillos, entre otras, así como comunidades que NO están priorizadas por un alto índice de violencia o criminalidad.

Que participen la PN incluyendo UPC, SIEC; el IEI - Custodios y Directivos Pacora y el Sistema penitenciario; el Ministerio público; el MINSA, el MIDES, el MEDUCA; que participe el INAMU, el INADEH, el SENAFRON y la Migración; que se investigue al mercado laboral y se vincule a las Cámaras de Comercio, iniciativas privadas...

Son contraproducentes los métodos basados en simples encuestas "pre" - "post" y en "casos 0" o "grupos control" que en la práctica viene a ser arbitrario o aleatorio, pues en derechos humanos y justicia social no existen comunidades privilegiadas, la sociedad no es un laboratorio experimental.

Recomendamos eliminar la sistematización separada del **componente territorial** y los Planes Municipales, viendo demasiado incipiente el componente y con poca probabilidad de un impacto local real, en vista de la ambigua posición de las autoridades locales, y el centralismo manifiesto de las instituciones nacionales.

Igualmente, recomendamos cancelar la evaluación de **Violencia juvenil comunitaria y doméstica** en su forma planteada. Tiene un costo muy alto y métodos primitivos (2400 encuestas). Estos recursos se deben aprovechar mejor; se recomienda sustituir este estudio por otro más cualitativo e interinstitucional (ver abajo).

La evaluación propuesta con **MEDUCA** es exageradamente costosa y propone una metodología obsoleta con encuestas en grupos meta y grupos de control. Además, se está realizando con MEDUCA el Estudio Transversal con básicamente los mismos objetivos. Se recomienda suspender la y realizar una evaluación con expertos del mismo Ministerio, y con un enfoque más integral y cualitativo.

El estudio Final del **Modelo de Policía Comunitaria** es demasiado importante para hacerlo superficialmente. Se debería realizar en un plazo de 2 o 3 años después de la completa introducción del modelo. Precisamente por esta razón, un estudio de seguimiento o evaluación Post - Modelo de Policía Comunitaria, no se debe planificar en el marco del Proyecto SECOPA, cuya vida es demasiado corta, sino en la planificación estratégica de la Policía Nacional y del MINSEG.

Un estudio separado en 2018 o 2019 es prematuro para brindar la información de impacto que debe generar este componente. Los cambios de actitudes, prácticas y convivencia al interior de la PN y de las comunidades, no se logran al concluir unas capacitaciones; es cuestión de años. Por las

elecciones de 2019, la temática se politiza. El estudio también es una nueva carga institucional para la PN: otro nuevo equipo técnico, otra ronda de visitas y consultas. Se recomienda **cancelar esta evaluación** y cualificar las responsabilidades de la actual consultoría, precisando las exigencias de logro del consorcio DevPoles, y efectuar un seguimiento detallado de las actividades en terreno, por parte del equipo OSEGI-SECOPA.

El estudio de **perfiles y riesgos de la población juvenil en Pacora**, lo deberían hacer expertos nacionales, pero, además: Ya hay demasiados estudios. Los conocimientos respectivos se deberían de poder obtener del Censo Penitenciario o del Sistema de Información Penitenciario o de otros sistemas de información que ha apoyado SECOPA. No se justifica un estudio separado; más bien, este monto debería destinarse a un fondo rotativo para microempresas en artesanía, cultura y culinaria, de jóvenes (mujeres y hombres, indígenas, negros y mestizos) que salen de cumplir su pena. Los recursos de esta evaluación deberían dedicarse a apoyar **puntos de apoyo para los jóvenes al exterior** de las cárceles, donde los "egresados" o "ex penados" puedan referenciarse para las dimensiones sociales, empleo, psicológicas, legales, familiares, de salud... de su reintegro a la sociedad. (**Ver arriba**)

Empleando la metodología de la "Investigación-Acción Participativa", este mismo trabajo práctico con los casos de los jóvenes atendidos, permite generar un conocimiento amplio y real de su problemática, tanto en los Centros como en las comunidades. Se requiere, sí, una buena cultura de registro narrativo, y dedicarles el tiempo suficiente a los casos individuales, para recopilar y valorar toda la información de contexto.

Recomendamos ampliar el Estudio MEDUCA, de manera estratégica y cognitiva. Una comparación estadística entre "escuelas con programa" y "escuelas sin", es anticuada e injusta. Se debería replantear esto y realizar una investigación sobre narrativas, identidades e imaginarios juveniles, escolares y adolescentes, por género y localidades, étnicas, sexuales, musicales, deportivas etc.

La Evaluación del programa "Juntos" debería ser cualitativa, narrativa, visual / audiovisual. Debería ir interrelacionada con otros estudios finales, donde las historias (duras o dulces) de los jóvenes también sean el foco: desde el IEI, la PN, el INAMU, INADEH.

En MEDUCA es necesario referirse a las direcciones u oficinas de Educación Intercultural y de Género, siendo ambas indispensables en una estrategia integral para los grupos vulnerables.

(Policía Comunitaria)

Por demás, la metodología propuesta para el "Estudio experimental" se considera igualmente obsoleta y anti-ética con "corregimientos - caso y corregimientos de control" - datos estadísticos que no van a reflejar realmente el impacto de un enfoque policial. Las comunidades de control son una falacia metodológica, que no existen en el mundo real - no hay que trabajar así.

Los jóvenes "en riesgo" o "en conflicto con la ley" ya están sobre-diagnosticados, sobre-estigmatizados y cada estudio tiende a estigmatizarlos más, al observarlos como un problema, con metodologías positivistas que separan el objeto del sujeto, el "ellos" del "nosotros", el "problema" del "conocedor". "Los" tratamos apartándolos, como objeto de nuestras opiniones, prevenciones, medidas, estudios, programas, operativos, estrategias...

#### **A INAMU, MEDUCA y todas las instituciones:**

Los programas de prevención de violencia familiar y juvenil deberían tener un componente o dimensión específica de capacitación dirigida a **los hombres**, no solo en victimarios sino más en general, hacia toda la población masculina, también a menudo atrapada en los conceptos y modelos de masculinidad, y las estrategias discursivas y comunicativas que llevan al proceso de violencias familiares, domésticas, de género y callejeras. Este componente es altamente específico según las culturas y costumbres y debe tener aspectos psicoeducativos, antropológicos y socio-económicos, entre otros. A nivel institucional, implica que también los hombres deben de participar más que ahora, en talleres y entrenamientos sobre género.

Analizar los discursos de conflicto o armonía local; conocer las posiciones locales frente a hechos concretos, cotidianos o nacionales;

identificar las dicotomías, prejuicios o identidades sociales sobre "el miedo al otro";

## **Anexo 17 Recomendaciones Modelo de prevención terciaria**

### **Recomendaciones sobre el componente de Justicia Juvenil**

Siendo el componente de justicia juvenil la mitad de la inversión financiera del componente BID en el proyecto SECOPA, así como siendo el Fortalecimiento del Ministerio Público del componente UNODC en el proyecto SECOPA, el eje de trabajo con la mayor inversión financiera; es pertinente ofrecer las siguientes recomendaciones de cara a un enfoque estratégico de control y prevención de la delincuencia juvenil en Panamá:

- Gracias a un trabajo previamente desarrollado por el Ministerio Público con apoyo de la Cooperación Internacional (PNUD), el Ministerio Público realizó un análisis de la jurisdicción penal en materia de adolescentes en conflicto con la Ley Penal de cara al nuevo Sistema Penal Acusatorio (SPA). Este documento revisa las etapas del proceso penal en el marco del nuevo sistema acusatorio, tomando en consideración la jurisdicción de adolescentes infractores, por lo que constituye un punto de partida valioso. En ese sentido, se sugiere diseñar una evaluación del desempeño del nuevo modelo (SPA) a un distrito judicial piloto que permita valorar la utilidad y calidad de la implementación del SPA en la administración de justicia juvenil en el país, e identificar aspectos que favorezcan su mejora, así como fortalezcas que puedan replicarse.

Una de las ventajas del nuevo SPA es la oralidad, y por tanto, la posibilidad de que los casos procesados que así lo ameriten, lleguen más rápidamente a ser objeto de medidas cautelares de detención provisional. Este nuevo modelo produciría potencialmente un rápido incremento de población en los centros de detención para adolescentes infractores. En otras palabras, la mayor eficiencia del proceso penal reflejada en un menor tiempo transcurrido desde el inicio del proceso hasta la detención del adolescente, favorecería el incremento de población adolescente detenida, como se ha venido produciendo. En ese sentido, la utilidad de aplicar métodos alternativos a la resolución de conflictos en materia penal juvenil, así como el uso de los principios de la justicia restaurativa, son particularmente necesarios para evitar congestionar el sistema penal juvenil, y sobre todo, reducir la probabilidad de judicialización en casos de delincuencia de baja gravedad, como es el caso de los adolescentes infractores. Por esta razón, un análisis evaluativo de cómo el SPA está desarrollándose en materia penal juvenil es importante también, de cara a tener una correcta estimación del tamaño de la demanda de adolescentes que serán detenidos, y por tanto, de la capacidad real de albergue del centro de detención que el SECOPA tiene previsto.

- En la misma línea, una siguiente recomendación tiene que ver con fortalecer los métodos autocompositivos de resolución de conflictos, como son la mediación y conciliación en materia penal para el caso de adolescentes infractores. Desde el SECOPA ha sido reducida la contribución del proyecto a la mejora de tales servicios que son clave para promover la desjudicialización de casos de delincuencia juvenil de baja gravedad, y que se corresponden como mecanismos alternativos a la intervención penal que pueden ser promovidos por el Ministerio Público. Especialmente en el caso de adolescentes, la tendencia internacional es avanzar hacia una aplicación máxima del principio de oportunidad y de las prácticas restaurativas, empleando inclusive medidas extrajudiciales o la remisión condicionada del proceso penal por parte del Fiscal. Se recomienda que el proyecto favorezca la toma de contacto con experiencias de otros Ministerios Públicos, como el de Perú, para rescatar este tipo de lecciones y buenas prácticas, en el marco del nuevo modelo acusatorio. Asimismo, para el caso de las Fiscalías indígenas que el SECOPA ha apoyado, se recomienda establecer contacto con el proyecto sobre Justicia Restaurativa en colectivos de adolescentes aborígenes que viene financiando la DUE en Panamá. Este proyecto viene impulsando prácticas de diálogo e interculturalidad que promueven una cultura preventiva de la legalidad entre los jóvenes de las comarcas indígenas procedentes del interior del país. Por tanto, las Fiscalías indígenas podrían identificar las acciones que este proyecto viene realizando, en la línea de incrementar el impacto de sus resultados, ya que en alguna medida importante atienden a la misma población adolescente y juvenil.
- Como parte del conjunto de recomendaciones centralizadas en los aspectos que han requerido de una mayor inversión económica por parte del proyecto SECOPA, y que se encuentran hacia el final de la ruta jurídica que atraviesa el adolescente infractor en el marco del nuevo modelo penal acusatorio, destacamos los servicios de resocialización de

adolescentes (etapa de ejecución de las sanciones penales o de aplicación de medidas cautelares de internamiento preventivo) impulsadas por el proyecto SECOPA y por el financiamiento del MINGOB: el nuevo centro de detención para adolescentes infractores (componente BID-SECOPA) y el nuevo centro de transición (ambos en actual inicio de obras).

De acuerdo con la información disponible al cierre de la evaluación intermedia del proyecto, se tiene prevista la consolidación de un Modelo de Intervención Integral para adolescentes infractores a ser aplicado por el centro de cumplimiento de Pacora.

Dada la naturaleza diferencial y específica de la atención prestada a cada grupo de adolescentes que mantienen distinta condición jurídica (sentenciados y procesados) y evolutiva (menores y mayores de edad), se recomienda que la inversión del proyecto SECOPA no se limite a la implementación de un único modelo de intervención integral, sino que, por el contrario, este modelo sea susceptible de prestar una oferta de atención y servicios diversificados según las características de la demanda. Por tanto, se recomienda que se creen varios modelos integrales. Un modelo de intervención para los adolescentes del centro de custodia, con quienes la atención deberá de concentrarse en aspectos más preventivos que terapéuticos, y con intervenciones menos intensivas sobre los factores de protección y de riesgo identificados, ya que se trata de un colectivo de jóvenes que puede interrumpir su intervención en cualquier momento, en caso de ser absueltos o revocarles o sustituirles la medida de detención.

En el mismo orden de ideas, para el caso de los jóvenes mayores de edad del nuevo centro de transición, se recomienda la implementación de un modelo de atención basado en sus necesidades evolutivas (muchos son padres, cabezas de familia o tienen parejas activas) y en su condición de jóvenes adultos, enfatizando la preparación para su vida en libertad y la prevención de recaídas (reincidencia). Los dos últimos modelos estarían focalización directamente en el cumplimiento de sanciones en privación de libertad y en régimen no privativo de la libertad en colectivos de adolescentes menores de edad, mayores de 15 años.

Por tanto, se sugeriría la creación de un modelo de intervención diferencial según perfil de riesgo criminógeno para adolescentes cuyos delitos revisten gravedad, y por tanto, se encuentran privados de la libertad. Mientras que para el caso de adolescentes cuyo tipo de delincuencia no reviste gravedad, se recomienda la creación de un modelo de intervención integral aplicado en régimen comunitario, es decir, de medio abierto.

Cada uno de estos modelos de intervención debería de seguir las peculiaridades de su régimen de ejecución de sanciones, destacándose la necesidad de atender los casos de salud mental y adicciones, así como de los casos de delincuencia sexual, a través de módulos o subprogramas específicos que puedan incorporarse a cada uno de los modelos de intervención diferenciados. Igualmente, la atención debe ser individualizada y sensible a la situación familiar y comunitaria de las personas, su cultura e identidad, el carácter de los hechos delictivos, etc.

Finalmente, para darle un mayor sentido de integralidad y coherencia a todas estas recomendaciones, se sugiere aprovechar la oportunidad de los cambios que el proyecto SECOPA viene generando para implementar una Dirección Nacional o un Servicio Nacional de Reinserción de adolescentes en conflicto con la Ley Penal al interior del MINGOB, con el propósito de proveerle de una identidad institucional más acorde con los servicios que presta, puesto que el nombre que actualmente lleva no se corresponde con su mandato institucional (Instituto de Estudios Interdisciplinarios – IEI). Con relación al componente de ejecución de sanciones penales para adolescentes en el marco del nuevos SPA, será estratégico que el actual IEI se empodere a través de un nuevo modelo de gestión institucional basada en resultados de reinserción social de adolescentes, y que pase por una redefinición de su nombre y su visión, así como de sus procesos administrativos y técnicos.

Un aspecto clave para ello será la posibilidad de unificar la ejecución de sanciones penales en el actual IEI, retirando los servicios de cumplimiento de medidas no privativas de la libertad a menores de 15 años de edad, actualmente a cargo de la SENNI AF, para que se encuentren a cargo únicamente del IEI. Esto permitiría legitimar la rectoría del IEI en materia de cumplimiento de sanciones penales para adolescentes, y sobre todo, prestar un servicio especializado de calidad que

una entidad como esta debería de ofrecer (algo que una institución como la SENNIAF, que atiende a un perfil variado de menores con diversas problemáticas, podría no estar haciendo bien, al ofrecer servicios de resocialización para el caso de adolescentes menores de 15 años de edad, tema que no es su experticia al tratarse de una entidad de protección a la infancia y no de responsabilidad penal adolescente).

**LA RECOMENDACION NO ES DE CREAR O REORGANIZAR INSTITUCIONES SINO DE COORDINAR Y COMUNICAR ENTRE ELLAS.**

Probablemente, uno de los aspectos de mayor impacto en este tema por parte de la contribución del proyecto SECOPA sea la consolidación del Sistema de Justicia Juvenil panameño a nivel no solo de los aspectos procesales de la Ley Penal, sino también a nivel de los aspectos de ejecución de las sanciones por medio de la creación de una arquitectura institucional modernizada, que al existir como tal, pueda tener la suficiente visibilidad por parte de las máximas autoridades de gobierno, y en ese sentido favorecer su calidad y cobertura por medio de una mayor dotación de recursos y capacidad de ejecución presupuestal para la implementación de su oferta. De la misma forma como se ha dispuesto que la Academia de Formación Penitenciaria adquiriera un rol de órgano auxiliar independiente, pero de apoyo al sistema penitenciario y al del IEI, se considera imperativo que en lo que resta de vida útil del componente BID, el proyecto SECOPA pueda avanzar hacia la implementación de estas recomendaciones: apoyando a que el IEI tenga un nombre más acorde con sus funciones, y atravesase un rediseño de sus procesos institucionales de cara a una eficaz y eficiente puesta en marcha de los cuatro modelos de intervención sugeridos.

La tendencia internacional en materia de la ejecución de sanciones de justicia juvenil es la creación de entidades rectoras altamente especializadas y responsables únicas de la ejecución de las sanciones penales para menores de edad, con participación intersectorial a nivel de coordinación específica de oferta pública de otros sectores como educación, salud, empleo, vivienda, entre otros. En este momento, para los temas vinculados con la ejecución de sanciones en Justicia Juvenil, Panamá cuenta con dos interlocutores para la coordinación de esta oferta: el IEI y la SENIAF. Esta situación afecta la especialización del sistema de justicia juvenil, y diluye los recursos humanos y financieros, reduciendo calidad, eficiencia e impacto del trabajo de tratamiento de la delincuencia juvenil en el país. Se recomienda la implementación de visitas de estudio a Chile (medio cerrado y centros de detención) y a Perú (medio abierto y programas de tratamiento de las adicciones en medio libre) para apreciar los aspectos relativos a los modelos de intervención, así como a la creación de arquitecturas institucionales que ambos países vienen implementando para esta materia. Asimismo, se recomienda se revise la capacidad de la consultoría internacional adjudicada a Sergio Borrás para acompañar la implementación de las presentes recomendaciones técnicas, o analizar la posibilidad de acudir a un esquema de cooperación bilateral con el SENAME de Chile para recibir asistencia técnica que permita seguir estas recomendaciones, con el apoyo del consultor Sergio Borrás o de un consultor nacional cualificado para tal fin.

Anexo 18 Instituciones adscritas al SIEC

