

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME
Vienna

Evaluación externa del proyecto

Apoyando la Reforma Penitenciaria en la República de Panamá

PANX12
Panamá

Fernando Martínez Mercado
Febrero 2014



UNITED NATIONS
New York, 2014

This evaluation report was prepared by the consultant Fernando Martínez Mercado. The Independent Evaluation Unit (IEU) of the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) provides normative tools, guidelines and templates to be used in the evaluation process of projects. Please find the respective tools on the IEU web site: <http://www.unodc.org/unodc/en/evaluation/evaluation.html>

The Independent Evaluation Unit of the United Nations Office on Drugs and Crime can be contacted at:

United Nations Office on Drugs and Crime
Vienna International Centre
P.O. Box 500
1400 Vienna, Austria
Telephone: (+43-1) 26060-0
Email: ieu@unodc.org
Website: www.unodc.org

Disclaimer

Independent Project Evaluations are scheduled and managed by the project managers and conducted by external independent evaluators. The role of the Independent Evaluation Unit (IEU) in relation to independent project evaluations is one of quality assurance and support throughout the evaluation process, but IEU does not directly participate in or undertake independent project evaluations. It is, however, the responsibility of IEU to respond to the commitment of the United Nations Evaluation Group (UNEG) in professionalizing the evaluation function and promoting a culture of evaluation within UNODC for the purposes of accountability and continuous learning and improvement.

Due to the disbandment of the Independent Evaluation Unit (IEU) and the shortage of resources following its reinstatement, the IEU has been limited in its capacity to perform these functions for independent project evaluations to the degree anticipated. As a result, some independent evaluation reports posted may not be in full compliance with all IEU or UNEG guidelines. However, in order to support a transparent and learning environment, all evaluations received during this period have been posted and as an on-going process, IEU has begun re-implementing quality assurance processes and instituting guidelines for independent project evaluations as of January 2011.

© United Nations, February 2014. All rights reserved worldwide.

The designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

This publication has not been formally edited.

CONTENIDOS

	<i>Página</i>
Resumen Ejecutivo	v
Executive summary	ix
Resumen de hallazgos/resultados.....	1
I. Introducción	2
Antecedentes y contexto	2
Metodología de evaluación.....	5
II. Hallazgos	9
Relevancia	9
Coherencia/pertinencia	11
Eficacia.....	13
Eficiencia	15
Resultados.....	16
Sostenibilidad	20
Colaboración y cooperación.....	22
III. Conclusiones.....	24
IV. Recomendaciones.....	26
V. Lecciones aprendidas.....	28
 <i>Anexos</i>	
I. Términos de referencia de la evaluación	29
II. Pautas de recolección de información	44
III. Lista de documentación revisada.....	48

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción y antecedentes

El sistema penitenciario de Panamá enfrenta graves problemas estructurales de sobrepoblación, infraestructura, recursos humanos, alto porcentaje de presos sin condena y violaciones de derechos humanos. Por ello, el año 2009, durante la campaña electoral, el actual Presidente de la República, Ricardo Martinelli Berrocal, indicó que la estrategia de seguridad pública debía tener entre sus bases la resocialización de los reos, además de la prevención del delito y el combate a la delincuencia y al crimen organizado. Ese mismo año, una misión de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) concluyó en la “necesidad imperativa de desarrollar una estrategia de reforma penitenciaria generalizada”.

En este contexto y de conformidad con su mandato de asistencia técnica, UNODC ha llevado adelante el Proyecto PANX12 “Apoyando la reforma penitenciaria en la República de Panamá”. El proyecto se ha ejecutado en dos fases, en la Fase I (Octubre de 2010 a Julio de 2012) sus principales objetivos fueron:

- a) Apoyar el desarrollo de un Plan Estratégico para la Reforma Penitenciaria en Panamá.
- b) Diseñar e implementar una estrategia para hacer frente a la sobrepoblación carcelaria.
- c) Construir liderazgo y capacidad de gestión en el Gobierno de Panamá y en las instituciones de Justicia y Policía.
- d) Construir capacidad en el personal de las prisiones para gestionar las cárceles según las normas internacionales (de acuerdo a las actualizaciones de los Procedimientos Operativos Estandarizados).
- e) Establecimiento de un sistema de manejo de datos y casos.

Posteriormente, en la Fase II (Agosto de 2012 a Febrero de 2014) sus objetivos fueron:

- a) Apoyar la operación de la Academia de Formación Penitenciaria (AFP).
- b) Mejorar las condiciones de las mujeres privadas de libertad.
- c) Fortalecer los programas educacionales y laborales de las personas privadas de libertad.

La presente evaluación posee los siguientes objetivos:

- I. Determinar si los objetivos del Proyecto fueron alcanzados
- II. Determinar si los recursos disponibles fueron aplicados correctamente
- III. Identificar los logros y resultados alcanzados por el Proyecto

- IV. Identificar los factores que llevaron al éxito o al fracaso de los resultados del Proyecto
- V. Identificar las lecciones aprendidas del Proyecto
- VI. Obtener retroalimentación de la contraparte institucional

La presente evaluación cualitativa se basa en entrevistas y focus group, complementadas por análisis de información secundaria. El trabajo de terreno, realizado en Ciudad de Panamá, entre el 20 y 24 de enero de 2014, incluyó reuniones con la Coordinación del Proyecto y el Representante Regional de UNODC, nueve entrevistas semidirigidas a directivos del sistema penitenciario y a representantes de ILANUD, dos grupos focales con 20 internas en total, tres grupos focales con 20 profesionales de tres centros penales, un grupo focal con 4 instructores de la AFP, y visitas guiadas a tres cárceles y a la AFP. La revisión de información secundaria abarcó más de 100 documentos.

Hallazgos

- Apoyo a la elaboración del “Plan Estratégico Para la Reforma Penitenciaria en Panamá 2010-2014. Por una segunda oportunidad”. El plan define líneas de acción, actividades, indicadores y responsables, pero no establece un cronograma. Destaca como “principal función” del sistema penitenciario la “rehabilitación de las personas privadas de libertad”.

- El Proyecto realizó gestiones para la reapertura de la AFP y le brindó asesoría técnica y equipamiento. Según la AFP, entre 2011 y 2013, se han realizado 2.349 actividades de capacitación (incluyendo el curso para 594 nuevos Agentes de Vigilancia y Rehabilitación, AVIR -que se suman a los 537 en funciones al año 2011-, múltiples capacitaciones y 6 talleres de buenas prácticas para personal directivo del sistema penitenciario), impartidas directamente por la AFP o con apoyo de organismos colaboradores. Para la instalación de la AFP, el Proyecto aportó equipamiento informático, materiales de estudio y entrenamiento, mobiliario de aulas de clases y dormitorios, y un vehículo con capacidad para 15 personas, de acuerdo al inventario de adquisiciones del Proyecto y a lo observado en terreno. Adicionalmente, el Proyecto ha financiado visitas de estudio, principalmente a República Dominicana y a Costa Rica.

- A través de dos acuerdos de subvención (grant agreement) con el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), el Proyecto pudo encargarse de actividades de capacitación y consultorías para asesoría técnica de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP).

- En relación a sobrepoblación penitenciaria, principal problema del sistema, el Proyecto contrató una consultoría que informó una serie de medidas de excarcelación, aplicables con legislación vigente y en forma inmediata; adicionalmente, promovió una mesa interinstitucional sobre el tema, pero no hubo contrapartida institucional. No obstante, hasta fines de 2013, el Proyecto realizó talleres y reuniones con jueces, defensores y policías, para coordinar estrategias de conmutación de penas por trabajo y estudio. Subsidiariamente, desplegó líneas de acción dirigidas a mejorar la calidad, cantidad y diversidad de las actividades intracarcelarias, por la vía de la diversificación de la oferta programática y del equipamiento laboral y educacional, así como la empleabilidad al momento del egreso, lo que de acuerdo a las entrevistas y grupos focales, ha contribuido a la disminución del estrés y a hacer más llevadero el encierro.

- El Proyecto aportó a mejorar la infraestructura y la oferta educativa y laboral en varios recintos penales, instalando y equipando aulas de clases, laboratorios informáticos, bibliotecas (en La Joya, Centro Femenino de Rehabilitación -CEFERES- y Renacer) y proyectos o talleres productivos (hidroponía y taller de costura en CEFERES, y taller de sastrería en La Joya). Mediante la instalación y equipamiento de dos aulas móviles en el CEFERES, desde 2013 la Universidad de Panamá imparte tres carreras técnicas a 70 internas. También ha logrado el apoyo de diversas instituciones para incrementar o realizar otros cursos,

como talleres de VIH en CEFERES o cursos de informática en Renacer, La Joya, CEFERES y La Chorrera. Según la DGSP, entre 2010 y 2013 hubo un incremento de 57% de internos en actividades educativas y 98% en actividades laborales. Otras cifras de la DGSP indican que en 2013 aumentó la cantidad de personas en programas educativos, respecto de 2012, pasando de 12% a 24% (sin embargo, en 2010 se registraba un 19% y en 2011 un 28%); en tanto que en programas laborales durante 2013 participó 13% de la población penal, lo que constituiría un aumento efectivo en relación a los tres años anteriores (9% en 2010 y 2011, y 1% en 2012).

- Entre otras acciones de cooperación interinstitucional, desde 2012 el Proyecto ha promovido y asesorado a la Mesa de Trabajo Interinstitucional sobre mujeres privadas de libertad, en la cual participan 11 instituciones nacionales. En el ámbito internacional, ha conseguido colaboración del BID en un proyecto sobre censo penitenciario y de la OEA en materia de drogas.

Conclusiones

El Proyecto ha contado con la voluntad política del Gobierno de Panamá para llevar adelante la reforma penitenciaria. No obstante, la carencia de una política penitenciaria, en términos de política de estado, sumada a la persistencia de los problemas estructurales del sistema penitenciario, dificultan la consolidación y sostenibilidad de los avances de la reforma.

Los logros del Proyecto no deben confundirse con los logros de la reforma. En esta perspectiva, la evaluación, tanto de los procesos como de los resultados, permite afirmar que el Proyecto ha logrado sus objetivos y que, para ello, ha desarrollado actividades idóneas y pertinentes. Las limitaciones en materia de sobrepoblación y situación de las mujeres reclusas, se explica por la persistencia de los problemas estructurales del sistema penitenciario.

Para el logro de sus objetivos, el Proyecto construyó una estrecha relación de cooperación y coordinación con las autoridades políticas y penitenciarias. Además, la DGSP, como principal contraparte institucional, ha aprovechado este apoyo y asesoría técnica.

El Proyecto ha dispuesto de recursos para implementar acciones que permiten, simultáneamente, mejorar la gestión penitenciaria y la calidad de vida de las personas privadas de libertad, generando redes de cooperación interinstitucional y alianzas estratégicas.

La diversidad de actividades realizadas (asesoría técnica, gestión política, acompañamiento institucional, asesoría legislativa, administración presupuestaria, etc.) permite apreciar el carácter integral del Proyecto y sus diversos roles, desde el liderazgo en la proposición de actividades y relacionamiento interinstitucional, como en la gestión política y administrativa de las mismas.

Considerando que el equipo del Proyecto es reducido (una Coordinadora, una asistente y apoyo técnico de la Oficina Regional de UNODC en materias específicas), la opción metodológica de ejecutar algunas acciones en forma directa y otras mediante un acuerdo de subvención con un organismo especializado, en este caso ILANUD, permitió una gestión más eficiente.

Los logros del Proyecto, en conjunto, han permitido introducir mejoras en la calidad de vida de las personas privadas de libertad, principalmente gracias a una oferta programática más amplia y facilitando condiciones mínimas al personal para una gestión penitenciaria más eficiente.

Recomendaciones

Dado que la población penitenciaria sigue creciendo, es urgente privilegiar las penas no privativas de libertad, solucionar la mora judicial, utilizar los mecanismos de libertad progresiva disponibles, priorizar

la inversión en reinserción y avanzar en una política penitenciaria que dé sostenibilidad al proceso de reforma. Por ello, siguen siendo importantes los esfuerzos del Proyecto dirigidos a mejorar las condiciones de vida intracarcelarias y la construcción de redes interinstitucionales para la reducción de la sobrepoblación, ojalá por la vía de acuerdos formales.

El fortalecimiento de la AFP debe continuar siendo la principal estrategia del Proyecto. Su sostenibilidad técnica y presupuestaria es requisito para la planificación de inversiones y de actividades en el mediano y largo plazo.

Para optimizar la relación del Proyecto con el sistema penitenciario, la función de enlace operativo debe tener dedicación exclusiva.

Continuar apoyando la profesionalización del sistema penitenciario, promoviendo y asesorando a las instituciones responsables de aprobar una ley de carrera penitenciaria.

Brindar asesoría técnica a la DGSP para la implementación o fortalecimiento de la oferta programática de intervención psicosocial, complementaria de los programas educativos y laborales.

Generar una línea de base y procedimientos de evaluación de resultados y de impacto que permitan disponer de evidencia objetiva y verificable, respecto de los logros de la intervención del Proyecto, en el contexto de la reforma penitenciaria.

Incorporar un concepto de buenas prácticas que permita identificar aquellas experiencias que deben ser validadas y replicadas. Esto supone dotar de herramientas técnicas a profesionales y directivos de los centros penales, con el propósito de que puedan extraer lecciones de las estrategias y acciones que consideran exitosas.

Lecciones aprendidas

El avance, profundización y sostenibilidad del proceso de reforma penitenciaria guarda estrecha relación con la capacidad del Estado para construir una política pública que le dé sostenibilidad.

El fortalecimiento del sistema penitenciario pasa, en medida importante, por la sostenibilidad de la AFP, encargada de la selección, formación, perfeccionamiento y evaluación del personal.

Los problemas estructurales del sistema penitenciario, como la sobrepoblación y la escasez de recursos humanos y materiales, limitan los esfuerzos y logros en áreas específicas.

La intervención del Proyecto por vía directa e indirecta, a través de un grant agreement, permitió incrementar su capacidad de asesoría técnica, aumentar la eficiencia y optimizar el uso de los recursos financieros.

Respecto de la gestión política del Proyecto, su estilo de proximidad, a través del acompañamiento, apoyo y asistencia técnica, ha facilitado el empoderamiento de las contrapartes institucionales y su apropiación de los avances del proceso de reforma.

EXECUTIVE SUMMARY

Background and introduction

The Panamanian penitentiary system faces serious overcrowding structural problems, infrastructure, human resources, high prisoner percentage without a sentence and human rights violations. Therefore, in 2009 in the election campaign, the current President of the Panama Republic, Ricardo Martinelli Berrocal, stated that the public security strategy should have between its bases the social reentry of prisoners, in addition to crime prevention and the fight against crime and organized crime. The same year, a Mission of the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) conclude “that it is imperative to develop a widespread prison reform strategy”

In this context and in line with its technical assistance mandate, the UNODC has followed the PANX12 project “Supporting Prison Reform in The Republic of Panamá”. The Project has been executed in two phases. In the Phase I (from October 2010 to July 2012) its specific objectives were:

- a) To support the development of a Strategic Plan to the Prison Reform in Panama.
- b) To design and implement a strategy which addresses the overcrowding problem in prisons.
- c) To build leadership and management skills in the Panamanian Government and the Police and Justice institutions.
- d) To build skills in the prison’s staff to manage the prisons according to the international standards (following the Standard Operating Procedures updates).
- e) To establish a data and cases management system.

Subsequently in the Phase II (August 2012 to February 2014) its objectives were:

- a) Supporting the Prison Training Academy (PTA) operation.
- b) To enhance the female inmates conditions.
- c) To strengthen the educational and working programmes for prisoners.

This evaluation has the following goals:

- I. To determine if the Project proposes were successfully achieved.
- II. To determine if the available resources were implemented correctly
- III. To identify benefits and the results achieved in this Project

- IV. To identify the factors that lead to success or wrong results in the Project
- V. To identify the lessons learned from the Project
- VI. Getting feedback from the institutional counterpart.

The present qualitative evaluation is based on interviews and focus groups, complemented by secondary information analysis. The fieldwork is done in Panama City, between January 20th and 24th 2014, and included meetings with the Coordination Project and the UNODC Regional Representative, nine semi-directed interviews to the penitentiary system managers and ILANUD representatives, two focal groups with 20 female inmates, three focal groups with 20 professionals from three prisons, one focal group with 4 instructors from the PTA, guided visits to three prisons and to the PTA. The secondary information revision covered over one-hundred documents.

Findings

- Technical support to development of “A Strategic Plan for the Prison Reform in Panama 2010-2014. As a second chance”. The plan defines a course of action, activities, indicators and institutions responsible for, but it does not set a schedule. It stands out as “the main function” of the penitentiary system “the social reentry of prisoners”.
- The Project made successful efforts for the reopening of PTA and it provided technical advice and equipment. According to the PTA, between 2011 and 2013, 2,349 training activities have been done (including the training program for 594 new Penitentiary Surveillance and Treatment Agents, known as AVIR in Spanish language -which it's in addition to the 537 ancient agents working on 2011-, many other trainings and 6 good practice workshops offered to the penitentiary system management staff). All these provided directly by the PTA or with the support of partner organizations. For the PTA setting up, the Project donated computer equipment, study and training materials, furniture for classrooms and bedrooms, and a vehicle with a capacity of 15 people, as seen in the Project's acquisition inventory and the observed fieldwork. Additionally, The Project has financed study visits, mainly to Dominican Republic and Costa Rica.
- The Project commissioned training and consulting services and put Penitentiary System General Management (PSGM) technical advice, through two successful grant agreements with the United Nations Latin American Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (ILANUD).
- Respect to the prison overcrowd, the main problem in the penitentiary system, the Project hired a consultant service which informed about a series of release measures, applicable to the current legislations and immediately. In addition, it promoted an inter-institutional roundtable about the subject, but the response from national institutions was not enough. However, until the end of 2013, the Project carried out workshops and meetings with judges, criminal advocacy and the Police, to coordinate commutations of prison sentences strategies for work or study. Subsidizing, the Project displayed lines of action directed to enhance the quality, quantity and diversity of the different activities inside prisons, through the diversification programmes, work and educational equipment as well as the employability once the prisoners are released, which according to the interviews and the focal groups, it has diminished stress on the prisoners and made the imprisonment more bearable.
- The Project contributed to improving the infrastructure and the labor and educative supply inside prisons, setting classrooms, computer laboratories, libraries (in La Joya, Female Rehabilitation Centre - CEFERES- and Renacer) and several other projects and workshops such as hydroponics (farming without soil) and sewing workshops in the CEFERES, and tailoring workshop in La Joya). Because of the setting and implementing of two mobile classrooms in the CEFERES, since 2013 the National University of Panama teaches three technical degree programs to 70 women prisoners. Also, several institutions to

teach other classes such as HIV prevention in the CEFERES or computer classes in Renacer, La Joya, CEFERES and La Chorrera. According to the PSGM, between 2010 and 2013 the prisoners number in educative activities increased 57% and the prisoners in laboral activities increased 98%. Other PSGM numbers suggest that in 2013 the quantity of prisoners in educative programmes increased, compared to 2012, going from a 12% to 24% (however, in 2010 was registered an increase of 19% and in the 2011, to 28%). In the other hand, a 13% of the prisoners participated in work programmes during 2013, what constitutes an actual increase as compared to the three previous years (9% in 2010 and 2011, to 1% in 2012).

- Among another inter-institutional cooperation, since 2012 the Project has promoted, participated and provided technical advice to the Women Prisoner Inter-institucional Round-Table, in which 11 national institutions are involved. On the international stage it has accomplished cooperation from the Interamerican of Development Bank (IADB) in a project about a prison census and Organization of American States (OAS) in drug matter.

Conclusions

The Project has counted with the Panamanian Government commitment and its political will to carry the prison reform out. However, the lack of a penitentiary policy, in terms of a state policy, in addition to the persistence of the penitentiary system's structural problems, make hard the reform advance consolidation and its sustainability.

The Project's achievements are very good and must not be confused with the rather modest reform accomplishments. In this perspective, the evaluation, as much the processes as the results, allows to affirm that the Project has accomplished its objectives and that for this propose has developed appropriate activities. The overcrowding constraints about the prisoner women's situation it is explained due the structural problems of penitentiary system continued existence.

In order to get its goals, the Project built a close cooperation relationship with the politics and penitentiary authorities. Plus, the PSGM, as the main institutional counterpart, and the PTA, as the main beneficiary, have taken advantage of this support and technical counseling.

The Project has set resources in order to implement ways which allow simultaneously the improving of the penitentiary management and the quality of life enhancement of the prisoners, creating for this purpose inter-institutional cooperating networks and partnerships.

All the different activities (technical advisory, political management, institutional support, legislative counseling, budgetary administration, regular visits to prisons, etc.) allow observing the holistic approach of this Project and its various roles, from the leadership in the proposal of activities and inter-institutional relations, as well as political and administrative managements of them.

Considering that the Project team is a small one (one coordinator , one assistant, and technical support from the UNODC Regional Office in specific matters concern) the methodological option through direct executions and some others through a grant agreement with an specialized organism, ILANUD in this case, allowed a more efficient management.

The accomplishments of this Project have improved the life quality of prisoners, mainly due a wide-range of programmatic offer, facilitating basic conditions towards the staff in order to get a more efficient penal management.

Recommendations

Since the prison population keeps growing up, it is urgent to progress towards a probation system through community sentences, reduce the pretrial detention and delays of trials, to apply the progressive release mechanisms, prioritize investment in social reentry programs and progress forward to penitentiary policy which bring sustainability to the reform process. Therefore, the efforts of the Project aimed to enhance the conditions inside the prisons are still being important and the construction of inter-institutional networks to diminish the overcrowding problem, hopefully through the formal arrangements way.

The PTA strengthening should to keep being the main Project's strategy. Its technical and budget sustainability is an investment planning requirement for the long- term and middle-term activities.

In order to optimize the relationship between the Project and the penitentiary system, the operative link function should be full time job.

Continue to support the professionalization of penitentiary system, promoting and helping the institutions responsible to approve a law related to careers in the prison system.

Giving counseling to the PSGM and encouraging the range diversification on psychosocial intervention programmes, complementary of educative and work programmes.

To create a linebase and evaluation procedures about the results and impact that allow to set objective and verified evidence about the achievements of this Project's intervention, in the penitentiary reform context.

Incorporating a good practices concept which allows identifying those experiences that might be replicated and validated. This implies to give technical tools for professionals and managers in penitentiary centres, in order to get strategy lessons and other successful practices.

For all these reasons, it is recommended to ensure continuity to the Project.

Lessons learned.

The penitentiary reform process progress, deepening and sustainability is closely related to the State ability to build public policies that brings the right sustainability.

The penitentiary system strengthening, mostly has to do with the PTA sustainability which is in charge of selection, training, professional advancement and the staff's evaluation.

The structural penitentiary system problems, such as overcrowding and the lack of human resources and materials set limits for the efforts and achievements in specific areas.

The direct and indirect Project's intervention through a grant agreement, allowed to increase its technical counseling capacity, to rise the efficiency and optimize the use of financial resources.

About the Project's management policies, his style of closeness with their counterparts, beside technical and political support, has facilitated the empowerment and ownership of national counterparts about reform process advance.

RESUMEN DE HALLAZGOS/RESULTADOS

Hallazgos	Fuente de información	Recomendaciones
Recomendaciones Clave		
Academia de Formación Penitenciaria requiere de apoyo político y asesoría técnica	Entrevistas y grupos focales realizados en el proceso de evaluación, informes de ILANUD e informes anuales del proyecto	Mantener asesoría técnica a la Academia de Formación Penitenciaria, fortalecer acciones destinadas a asegurar sostenibilidad de la AFP
Fortalecer el modelo de intervención en las cárceles de Panamá	Entrevistas y grupos focales realizados en el proceso de evaluación, informes de ILANUD e informes anuales del proyecto	Mantener el Grant Agreement con ILANUD a fin de dar seguimiento a la implementación y complementar el modelo de intervención en cárceles
Realizar una evaluación de impacto del proyecto en base a evidencia objetiva	Documentación y estadísticas del proyecto	Necesidad de contar con una línea de base y una evaluación de impacto sobre la base de estudios de tipo experimental
Contar con una metodología para la identificación y sistematización de buenas prácticas	Documentación entregada por el proyecto y entrevistas realizadas en el proceso de evaluación	Generar herramientas y asesoría técnica al sistema penitenciario para identificar y sistematizar buenas prácticas
Recomendaciones importantes		
Gobierno de Panamá debe generar una política penitenciaria integral	Entrevistas realizadas en el proceso de evaluación y documentación del proyecto (Informes mensuales y anuales)	Continuar con la asesoría técnica brindada por el proyecto, incentivar al Gobierno a elaborar política penitenciaria
Sobrepoblación y hacinamiento en las prisiones panameñas	Entrevistas realizadas en el proceso de evaluación y documentación del proyecto (Informes mensuales y anuales)	Fortalecer la coordinación interinstitucional de forma que se generen acuerdos sobre el tema

I. INTRODUCCION

Antecedentes y contexto

El sistema penitenciario de Panamá sufre graves problemas de sobrepoblación, escasez de recursos humanos y materiales, a lo que se suma un alto porcentaje de presos sin condena y una serie de violaciones de derechos humanos al interior de las cárceles¹.

El Decreto Ejecutivo 260 del año 2006 definió una Política Criminológica de Estado basada en la prevención, la seguridad ciudadana y el respeto de los derechos humanos, entre otros principios. En el año 2009, durante la campaña electoral, el actual Presidente de la República, Ricardo Martinelli Berrocal, presentó el plan “Calles Seguras”, en el cual se indicó que la estrategia de seguridad pública debía tener entre sus bases la resocialización de los reos, además de la prevención del delito y el combate a la delincuencia y al crimen organizado. Este plan señaló la necesidad de evaluar el sistema penitenciario, construyendo nuevas cárceles e incorporando un plan de reinserción elaborado por el INADEH.² Durante ese mismo año, una misión de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) concluyó en la “necesidad imperativa de desarrollar una estrategia de reforma penitenciaria generalizada”³.

Los fundamentos jurídicos de la reforma penitenciaria se encuentran en la Constitución Política, cuyo artículo 28 dispone que el sistema penitenciario “se funda en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social”, y en la Ley 55 de 2003 (y su Reglamento⁴) que reorganiza el sistema penitenciario, en respuesta a la necesidad de una legislación moderna que brinde sustento jurídico a las políticas y programas a través de las cuales se lograrán las grandes transformaciones penitenciarias.⁵ Sobre estas bases, durante el actual gobierno se diseñó el Plan Estratégico Para la Reforma Penitenciaria en Panamá 2010-2014 “Por una segunda oportunidad”.

En este contexto, y de conformidad con su mandato de asistencia técnica, UNODC ha llevado adelante el Proyecto PANX12 “Apoyando la reforma penitenciaria en la República de Panamá”, con el propósito de modernizar el servicio penitenciario a fin de mejorar la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los estándares internacionales aplicables en la materia.⁶ El proyecto se ha ejecutado en dos fases, En la Fase I (Octubre del 2010 a Julio del 2012) sus principales objetivos fueron:

- a) Apoyar el desarrollo de un Plan Estratégico para la Reforma Penitenciaria en Panamá.
- b) Diseñar e implementar una estrategia para hacer frente a la sobrepoblación carcelaria.

¹ UNODC. Proyecto Fase I PANX12. Documento del Proyecto, Pág. 3. Sin fecha.

² Frühling, H. “Estrategia Nacional de Seguridad Pública de Panamá 2011-2014”, Pág. 79. Informe de consultoría. PROSI. Documento de trabajo. Sin fecha.

³ UNODC. Proyecto Fase I PANX12. Documento del Proyecto, Pág. 4. Sin fecha.

⁴ Decreto Ejecutivo 393 de 25 de julio de 2003 o Reglamento Penitenciario.

⁵ Loayza, A. “El sistema penitenciario panameño”, Pág. 2. Documento de trabajo. Sin fecha.

⁶ UNODC. Términos de Referencia. Evaluación de Proyecto. Pág. 1. Documento de trabajo. Sin fecha.

- c) Construir liderazgo y capacidad de gestión en el Gobierno de Panamá y en las instituciones de Justicia y Policía.
- d) Construir capacidad en el personal de las prisiones para gestionar las cárceles según las normas internacionales (de acuerdo a las actualizaciones de los Procedimientos Operativos Estandarizados).
- e) Establecimiento de un sistema de manejo de datos y casos.

Posteriormente, en la Fase II (Agosto del 2012 a Febrero del 2014) sus objetivos fueron:

- a) Apoyar la operación de la Academia Penitenciaria.
- b) Mejorar las condiciones de las mujeres privadas de libertad.
- c) Fortalecer los programas educacionales y laborales de las personas privadas de libertad.

La presente evaluación se guía por los Términos de Referencia de la Consultoría⁷, que posee los siguientes objetivos

- I. Determinar si los objetivos del Proyecto fueron alcanzados
- II. Determinar si los recursos disponibles fueron aplicados correctamente
- III. Identificar los logros y resultados alcanzados por el Proyecto
- IV. Identificar los factores que llevaron al éxito o al fracaso de los resultados del Proyecto
- V. Identificar las lecciones aprendidas del Proyecto
- VI. Obtener retroalimentación de la contraparte institucional

El proyecto PANX12 se propuso como objetivo general “apoyar a la República de Panamá para el desarrollo e inicio de la Estrategia e Implementación de una Reforma Penitenciaria, la cual traerá al sistema carcelario a la altura de los estándares Internacionales”, a través de la implementación de una serie de acciones y estrategias ejecutadas durante cuatro años, tendientes a cumplir con el propósito del proyecto.

Este objetivo general engloba el conjunto de actividades realizadas por el Proyecto, mientras los objetivos específicos señalan la particularidad de las acciones emprendidas por éste. Por ende, a fin de realizar una evaluación que permita observar con claridad qué y cómo se ejecutó el proyecto, es necesario evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos, ya que estos entregan lineamientos concretos a las actividades realizadas.

⁷ UNODC. Términos de Referencia. Evaluación de Proyecto. Documento de Trabajo. Sin fecha.

Estos objetivos aluden a estrategias de gran alcance y magnitud, por ello, la consultoría buscó determinar si los resultados específicos de las Fases 1 y 2 del proyecto se alcanzaron según la planificación que anualmente se estableció para su ejecución. Por ello, esta evaluación ha estado orientada a generar una opinión experta sobre el cumplimiento de los resultados definidos por el Proyecto en sus respectivas fases, y no sobre el objetivo que guía estas actividades.

Se hace esta diferenciación para poder establecer aquello que el Proyecto definió como el ámbito de acción (lo posible, lo concreto, lo verificable) que permitía lograr los objetivos, ya que éstos dependen también –y en medida muy relevante– de reformas o cambios cuya efectiva implementación corresponde al Sistema Penitenciario y al Ministerio de Gobierno de Panamá, no quedando librados exclusivamente a las posibilidades de intervención de la entidad ejecutora (UNODC, incluyendo el Grant Agreement con ILANUD).

Se definen como resultados todos aquellos que sean susceptibles de verificación (o sea, respecto de los cuales existan datos confiables y objetivos) y que sean posibles de adjudicar/atribuir a la ejecución del proyecto.

Es necesario indicar que la evaluación de resultados supone establecer indicadores cuantificables para cada uno de los objetivos señalados en relación a un proyecto o programa. No obstante, dada la naturaleza de la ejecución del Proyecto PANX12, los resultados aluden a la consolidación de una serie de actividades que, en su conjunto, permiten el logro de cada uno de los objetivos específicos. Por ende, gran parte de los resultados del Proyecto se configuran como el nivel de avance en cada uno de los componentes, más que en una cuantificación o razón numérica.

Así, los logros y resultados del proyecto resultan de la evaluación de cuánto consiguió la ejecución de las actividades avanzar en la consecución del objetivo específico, quedando a juicio del evaluador establecer si ello se puede señalar como un resultado, dependiendo de la naturaleza de cada uno de los objetivos.

En lo que respecta a la evaluación de los recursos, es preciso resaltar que esta no es una evaluación tipo comprehensiva del gasto, sino que posee un enfoque cualitativo, asociado a la gestión del Proyecto en sus componentes de intervención/ejecución, no a un análisis financiero.

Como parte fundamental de la metodología de trabajo, el Consultor mantuvo contacto permanente con la contraparte institucional (en este caso, la Dirección General del Sistema Penitenciario), además de recibir su retroalimentación en cuanto a los productos entregados y a la ejecución de la evaluación en general.

Para el logro de los objetivos de evaluación, los Términos de Referencia (en adelante TDR) definían una serie de preguntas guía con el propósito de orientar la evaluación. Estas preguntas fueron replanteadas y complementadas por el Consultor, a fin de definir de manera más precisa qué y cómo se iba a realizar la evaluación. Así, las preguntas fueron reordenadas en base a seis criterios de evaluación (cinco de los originales y uno adicional), adicionándose un criterio de pertinencia y coherencia, el cual busca establecer la correspondencia entre los objetivos y las acciones planificadas/ejecutadas para su logro, como también identificar aquellos elementos propios del diseño que no resultaron pertinentes para las metas que se trazó el proyecto.

Composición del equipo de evaluación

La evaluación ha sido realizada por Fernando Martínez Mercado, abogado y consultor a cargo de esta evaluación, quien se desempeña desde hace nueve años en el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, especialmente en el Área de Estudios Penitenciarios de dicho Centro, desde

dónde ha efectuado numerosas investigaciones y consultorías en materia penitenciaria para organismos nacionales e internacionales, pudiendo citarse entre los primeros al Ministerio de Justicia de Chile, Ministerio del Interior de Chile y a Gendarmería de Chile, y entre los segundos al PNUD, BID, OEA y la Fundación Ford.

Metodología de evaluación

La evaluación de políticas o programas sociales puede ser entendida como un conjunto de acciones rigurosas y sistemáticas, que a partir de análisis retrospectivos y/o prospectivos, permiten emitir juicios valorativos acerca del desempeño de una estrategia o programa de intervención (Cardenal et al., 1994; Asesorías para el desarrollo, 2002). Las evaluaciones no solamente buscan identificar y generar evidencia respecto de lo que realmente funciona, sino que también permiten obtener información relevante en torno a la identificación y solución de problemas que puedan estar perjudicando el logro de los objetivos esperados, y, finalmente, permiten constituir un importante sistema de rendición de cuentas transparente y comprensible (Hawkins et al., 2009).

La presente evaluación corresponde a una evaluación de procesos y de resultados, ya que busca determinar qué y cómo se generaron los logros del Proyecto PANX12 con posterioridad a su ejecución (evaluación ex post).

Una evaluación de este tipo es “un tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un programa/proyecto con el fin de proporcionar información de la cual se deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo” (Briones, 1991). Por ello, asume un carácter integral, ya que se interesa por el conjunto de procesos, actividades y agentes que explican los resultados de un programa, incluyendo los factores que facilitan u obstaculizan estos logros, como la calidad y pertinencia de los mismos.

La evaluación de procesos se centra en la identificación de actores importantes en un proyecto: los tomadores de decisión, el grupo técnico y los usuarios o beneficiarios (Salamanca, F. y Reinaldo, J. 2004). Una evaluación de resultados, por su parte, es un examen riguroso y sistemático de los logros de una política o programa en relación a las metas propuestas y los efectos esperados (Sulbrandt, 1993).

Evaluar un programa, además de evaluar procedimientos, productos y resultados, es una forma de conocer si las hipótesis de base del programa, sus conceptos centrales y su teoría funcionan para los problemas que se pretende resolver. La evaluación se constituye en un instrumento útil en el contexto del ciclo de planificación, de forma de cerrar un proceso para extraer lecciones y nuevos desafíos (Asesorías para el desarrollo, 2002).

Esta evaluación posee un enfoque eminentemente cualitativo, en cuanto su fuente primaria de información serán las entrevistas a realizar con los destinatarios de los productos. No obstante, esta información se complementa con estadísticas y datos cuantitativos siempre y cuando ellos se encuentren disponibles, ya que no serán generados en el proceso de evaluación.

Por ende, esta evaluación no busca determinar una razón numérica respecto del logro de los objetivos, sino generar información destinada a comprender desde la perspectiva de los beneficiarios, qué elementos del diseño (lo planificado) se cumplieron y cuáles no, qué logros/resultados se pueden atribuir al proyecto y, de manera clave, el nivel de cumplimiento de los objetivos que se trazó el proyecto (la brecha entre lo planificado y lo efectivamente logrado).

En virtud de ello, esta evaluación permite extraer las lecciones aprendidas de la ejecución del proyecto y aquellos elementos susceptibles de mejora (tanto para este proyecto como para otros de similares características).

Para lograr una adecuada evaluación de los procesos y resultados del Proyecto PANX12, ha sido necesario combinar dos estrategias de recolección de información, las cuales son analizadas de forma complementaria entre sí, de modo de disponer de una visión integral de las fortalezas y debilidades del Proyecto, como de las lecciones aprendidas que permitan su eventual sostenibilidad y replicabilidad.

Para ello, la presente consultoría desarrolló, por una parte, el análisis documental para poder dar cuenta de la revisión de documentación y datos generados durante la ejecución del Proyecto; y por otra, la realización de entrevistas y grupos focales con los actores participantes del proceso de implementación del mismo.

El trabajo de terreno para levantar información se realizó entre los días 20 y 24 de enero de 2014, e incluyó entrevistas semidirigidas, grupos focales con internas y profesionales del Sistema Penitenciario, y visitas guiadas a tres cárceles y a la Academia de Formación Penitenciaria.

El listado de entrevistas se detalla a continuación:

1. Sra. María Noel Rodríguez, Coordinadora del Proyecto PANX12, y Sra. Susanne Wilson, Asistente Administrativa.
2. Sr. Amado Philip de Andrés, Representante Regional UNODC.
3. Sr. Ángel Calderón, Director General del Sistema Penitenciario.
4. Sra. Sharon Díaz, Jefa Nacional de Tratamiento y Rehabilitación del Sistema Penitenciario y enlace del Ministerio de Gobierno con el Proyecto PANX12.
5. Sra. Gisell Castillo, Directora de la Academia de Formación Penitenciaria.
6. Sra. Vielka González, Jefa Departamento de Asesoría Legal del Sistema Penitenciario y Directora (i) del Centro Penitenciario La Joyita.
7. Sra. Yovana García, Jefa de Planificación y Proyectos de Producción del Sistema Penitenciario.
8. Sra. Carmen Edith Cáceres, Directora del Centro Femenino de Rehabilitación (CEFERE)
9. Sra. Érika Angulo, Directora Centro El Renacer.
10. Sr. Rolando López, Director Centro La Joya.
11. Sr. Guillermo Arroyo y Sr. Óscar Arce, ILANUD.

Los grupos focales han aportado valiosa información de primera fuente, ya que han permitido indagar en el personal profesional del Sistema Penitenciario, además de conocer las percepciones y evaluación de las internas del Centro Femenino de Rehabilitación (CEFERE). En total se realizaron seis grupos focales, según el siguiente detalle:

- CEFERES: Un grupo focal con siete profesionales integrantes de la Junta Técnica (trabajadoras sociales y jefe de seguridad) y dos grupos focales con diez internas cada uno.
- Centro Penitenciario El Renacer: Un grupo focal con siete profesionales integrantes de la Junta Técnica (trabajadoras sociales, abogada y jefe de seguridad).
- Centro Penitenciario La Joya: Un grupo focal con seis profesionales integrantes de la Junta Técnica (trabajadoras sociales y jefe de seguridad).
- Academia de Formación Penitenciaria: Un grupo focal con cuatro Instructores Tácticos.

Adicionalmente, el consultor participó en visitas guiadas a los centros CEFERES, El Renacer y La Joya, y a la Academia de Formación Penitenciaria (AFP), en las cuales pudo observar el funcionamiento de las bibliotecas, de los laboratorios informáticos, los proyectos productivos, salas de clases y a profesores trabajando con sus respectivos cursos, así como el equipamiento proporcionado por el Proyecto a dichos recintos penales y a la AFP.

Para realizar las entrevistas y grupos focales, se diseñaron pautas tópicas que se adjuntan en el Anexo II, en las cuales se especifican las preguntas guía centrales. Aunque estas pautas se utilizaron como instrumento base, las entrevistas y grupos focales se desarrollaron de manera ajustada a cada persona o grupo, dependiendo de su calificación profesional y rol en el Sistema Penitenciario.

Limitaciones a la evaluación

Las limitaciones a la evaluación responden a los siguientes aspectos:

(a) Los objetivos planteados por el proyecto son de gran alcance y magnitud, por lo que dependen de la acción y cambio de una serie de instituciones. En consecuencia, la evaluación buscó evidenciar aquello que el Proyecto se propuso ejecutar y los logros respecto a lo planificado;

(b) En los TDR se mencionaba como un criterio el Impacto, es preciso indicar que esta consultoría, ni en su diseño ni en su metodología, permiten generar una evaluación de impacto (aquellas generalmente corresponden a estudios de tipo experimental y con un tiempo de maduración suficiente para consolidar cambios/logros).

(c) La consultoría posee un carácter externo, por lo que es muy posible que algunos logros o resultados que los ejecutores del proyecto y sus beneficiarios perciban de su ejecución no hayan quedado consolidados en el presente informe, única y exclusivamente porque el evaluador debe tomar en consideración distintos referentes y fuentes de información al momento de generar su reporte.

II. HALLAZGOS

Para dar cuenta de esta parte de la evaluación se siguen los criterios y preguntas clave contenidos en los Términos de Referencia⁸, de conformidad con la reformulación propuesta en la metodología aprobada en el Informe Inicial de la presente evaluación (Evaluación externa del Proyecto PANX12 “Apoyando la Reforma Penitenciaria en la República de Panamá”).

Relevancia

- ¿Ha resultado el Proyecto PANX12 una solución apropiada a los problemas que enfrentaba el sistema penitenciario?

Esta evaluación apunta a establecer la idoneidad de las acciones desarrolladas por el Proyecto PANX12, en términos de su apoyo al proceso de reforma del sistema penitenciario. Por lo tanto, no debe confundirse con la situación del sistema penitenciario, el cual enfrenta problemas estructurales cuya solución corresponde al Estado de Panamá. En este sentido, la magnitud y profundidad de los problemas del sistema penitenciario exceden los alcances y posibilidades del Proyecto, sin perjuicio que éste haya logrado incidir en ellos.

El conjunto de acciones del proyecto está dirigido a brindar asesoría técnica al sistema penitenciario en el marco de su proceso de reforma, a estimular la colaboración interinstitucional en la materia y a mejorar la calidad de vida de las personas privadas de libertad (de forma que la sobrepoblación y el consecuente hacinamiento, reconocida transversalmente como el problema principal del sistema penitenciario, pueda ser paliada en alguna medida). Asimismo, el Proyecto ha contribuido a mejorar la infraestructura disponible y, de manera específica y central, a la capacitación del personal y de los internos.

Por la vía de la capacitación del personal penitenciario y de la diversificación de la oferta programática educativa y laboral dirigida a los internos, así como del equipamiento para estos efectos, los diversos entrevistados señalaron que las condiciones de encierro han mejorado, particularmente por la disminución del estrés inherente al hacinamiento. En consecuencia, aún cuando el Proyecto no ha invertido en aumento de plazas carcelarias, sí ha desplegado líneas de acción que mejoran la calidad, cantidad y diversidad de las actividades intracarcelarias, mejorando con esto la calidad de vida.

Respecto a las acciones tendientes a generar apoyo interinstitucional al sistema penitenciario, la instalación y funcionamiento de una mesa interinstitucional en el tema de sobrepoblación carcelaria, no pudo ser continuada por la escasa respuesta de las instituciones estatales. No obstante, hasta el último trimestre de 2013 el Proyecto buscó reinstalar acciones de colaboración interinstitucional a fin de generar medidas dirigidas a reducir la sobrepoblación. De hecho, en Septiembre, Octubre y Noviembre del año 2013 el proyecto coordinó y participó en reuniones con jueces de garantía, jueces de cumplimiento, defensores y policía, a fin de implementar estrategias de conmutación de penas por trabajo y estudio. De igual forma, en Septiembre del mismo año, se realizó un taller sobre conmutación de penas.

⁸ Términos de Referencia, pág. 5 y ss.

De acuerdo a estadísticas de la DGSP⁹, la población penitenciaria ha continuado aumentando y las medidas de excarcelación habrían disminuido entre 2010 y 2013, pues el número de conmutaciones ha bajado o se ha mantenido estable (la estadística hasta Octubre de 2013 indica 773 conmutaciones, inferior a la cifra de 2012 que llegó a 811 conmutaciones); la libertad condicional ha tenido una baja sostenida en el tiempo, lo que se evidencia en que hasta Octubre de 2013 sólo alcanzaba al 10% de lo que se otorgó en el año 2011, y en 2012 apenas superó el 20% de lo que se otorgó en 2011; y el depósito domiciliario se mantuvo estable entre 2010 y 2013, revelándose como una medida casi sin uso. En suma, aún cuando la magnitud de problemas del sistema penitenciario supera las posibilidades de acción del Proyecto, éste ha logrado incidir positivamente en la capacitación del personal penitenciario y ha generado sinergias y estrategias colaborativas dirigidas a resolver problemas fundamentales de la situación carcelaria, mejorando con ello la situación de los presos.

- ¿El Proyecto ha sido capaz de orientarse adecuadamente a los requerimientos de la Reforma Penitenciaria?

Los objetivos del Proyecto se encuentran en estrecha sintonía con las Líneas de Acción del Plan Estratégico Para la Reforma Penitenciaria¹⁰, particularmente con la redefinición de objetivos efectuada en la Segunda Fase del Proyecto. En efecto, la Reforma define cuatro “Ejes de intervención prioritaria”, focalizados en infraestructura, rehabilitación, recursos humanos y seguridad, en todos los cuales es posible encontrar contribuciones del Proyecto, ya sea por la vía del equipamiento, ampliación de la oferta programática, perfeccionamiento del personal, etc. Adicionalmente, el Proyecto ha realizado aportes conceptuales sustentados en estándares internacionales en materia penitenciaria que traducen el carácter civil, democrático, respetuoso de los derechos humanos y orientado a la reintegración social que debería tener el sistema penitenciario. Un ejemplo de ello es la introducción del concepto de Agente de Vigilancia y Rehabilitación (AVIR) y la elaboración de su curso básico de formación, en el contexto de la plataforma programática de la Academia de Formación Penitenciaria. Ejemplos similares son las opiniones técnicas consultivas en materia penitenciaria (9 opiniones en 2013 y una en 2014), cuyo objeto es asesorar a los estados de América Latina en la formulación de políticas públicas a la luz del derecho internacional y de los estándares internacionales de derechos humanos.¹¹

En efecto, las acciones diseñadas y ejecutadas por el proyecto han permitido materializar soluciones concretas en el sistema penitenciario panameño, asunto que ha sido relevado y destacado por todos los entrevistados. Las materias en las cuales el proyecto ha podido generar apoyo corresponden a problemas que los involucrados en la gestión penitenciaria indican como fundamentales, incluyendo formación del personal profesional y de seguridad, hasta el equipamiento educativo y laboral en algunas cárceles, los sistemas de planificación y gestión interna, la oferta programática y los sistemas de evaluación, todos aspectos de reconocido efecto por los entrevistados y que corresponden de forma directa a las iniciativas y acciones que ha ejecutado el proyecto.

Por ende, en lo que respecta a la relevancia del proyecto en términos de su capacidad de orientarse adecuadamente a los requerimientos del sistema penitenciario, es factible indicar no sólo que el proyecto ha podido ejecutar sus acciones de manera idónea y pertinente, sino que ha permitido movilizar, motivar y encauzar a los responsables del sistema a introducir cambios definitivos en la gestión penitenciaria, siendo un reconocido facilitador en la implementación de la reforma.

⁹ Dirección General del Sistema Penitenciario, Departamento de Informática. Documento Excel, sin fecha.

¹⁰ Ministerio de Gobierno, Dirección general del Sistema Penitenciario. Plan Estratégico Para la Reforma Penitenciaria en Panamá “Por una segunda oportunidad” (Duración 2010-2014).

¹¹ <http://www.unodc.org/ropan/es/TCO/technical-consultative-opinions.html>

Coherencia / pertinencia

- ¿Los objetivos señalados por el Proyecto eran verificables y alcanzables?

En general, la información recopilada de fuentes primarias y secundarias permite afirmar que los objetivos del Proyecto, tanto en su primera como en su segunda fase, eran verificables y alcanzables. Ciertamente, algunos eran más concretos que otros, pero en general se trataba de objetivos posibles de lograr, incluso en un contexto de capacidades locales limitadas. Así, respecto de los objetivos de la primera fase pueden señalarse, como logros, el desarrollo del Plan Estratégico para la Reforma Penitenciaria y las consultorías dirigidas a determinar las bases técnicas para instalar un sistema de manejo de datos y casos, cuya implementación práctica debería corresponder al sistema penitenciario. Ante la decisión gubernamental de enfrentar la sobrepoblación carcelaria construyendo un gran complejo penitenciario cerca de la capital (La Nueva Joya), el Proyecto hizo presente que las modernas orientaciones técnicas recomiendan cárceles de menores dimensiones. Como resultado, el diseño final considera cuatro secciones, con características de complejo penitenciario.¹²

Por otro lado, el Proyecto apoyó la descongestión de los recintos penales mediante una consultoría entregada a la DGSP, la cual recomendó un amplio conjunto de medidas aplicables con legislación que se encuentra vigente, y participó en la mesa interinstitucional relativa a sobrepoblación, antes mencionada. Paralelamente, el Proyecto desarrolló una estrategia dirigida a impulsar una serie de actividades intracarcelarias, tanto formativas, como productivas y de equipamiento, que han permitido mejorar la calidad de vida de los internos. Sin embargo, debe entenderse que se trata de acciones complementarias de las medidas principales de descongestionamiento, cuya responsabilidad corresponde al gobierno de Panamá.

En este orden de ideas, esto es, capacidades locales limitadas y, como consecuencia, escasa contrapartida, el objetivo de construcción de liderazgo y capacidad de gestión en el Gobierno de Panamá y en las instituciones de Justicia y Policía se posicionaba como un aspecto de difícil logro (o que tenía una serie de obstáculos y dificultades sobre los cuales, para el proyecto, era difícil incidir) y debió reformularse. Por ello, en la segunda fase del Proyecto los objetivos fueron expresados en términos de propósitos más concretos y, por lo tanto, plenamente susceptibles de alcance y verificación. Así, el Proyecto logró incidir para la reapertura de la Academia de Formación Penitenciaria, en plena operación desde el 15 de febrero de 2011¹³, se han fortalecido los programas educacionales y laborales intracarcelarios, y por esta vía, en lo que dice relación con las mujeres privadas de libertad, de acuerdo a sus propias percepciones y juicios¹⁴, se ha contribuido a mejorar sus condiciones de vida, aun cuando sus condiciones de habitabilidad siguen siendo muy deficitarias. A su vez, el objetivo de construir capacidad de gestión en el personal de prisiones, se ha podido lograr a través de las actividades vinculadas al Grant Agreement con ILANUD, organismo que ha realizado tutorías especializadas en materias de gestión y ha entregado un conjunto de recomendaciones operativas y concretas en diversas áreas del ámbito penitenciario; también mediante el apoyo en la gestión informática de datos y sistemas de clasificación, registro y análisis de información; como también a través del apoyo e incentivo en la adopción de protocolos para regular algunas actividades al interior de los penales, como las visitas íntimas, y la generación de un código de ética. Todo ello ha permitido generar capacidades de gestión en el personal penitenciario, desde sus directivos hasta el personal que trata directamente con los internos, en una dinámica de formación continua.

¹² NAS. Documento de trabajo.

¹³ Arellano, M. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement (INL). Corrections Program Review. Pág. 1. Documento de trabajo, sin fecha.

¹⁴ Grupos focales realizados con internas en el Centro Femenino de Rehabilitación Social (CEFERES).

De este modo, aquellos objetivos que en la primera fase del proyecto resultaban de difícil logro (principalmente debido a factores externos), fueron modificados y adecuados en la segunda fase, para hacerlos más alcanzables. Este hecho se configura como una lección aprendida del proyecto, en cuanto logró identificar aquellos aspectos donde su incidencia resultaba compleja, o bien, que disponía de una serie de obstáculos y amenazas que no permitía maximizar o lograr la mayor eficiencia posible con los recursos disponibles.

- ¿Las acciones y actividades definidas en cada una de las fases son coherentes con los objetivos del Proyecto?

El análisis de información, sobre todo de fuentes secundarias para estos efectos, revela plena coherencia entre acciones y actividades, por una parte, y los respectivos objetivos, por la otra. Por ejemplo, las acciones desarrolladas por el Proyecto revelan coherencia con sus objetivos, en tanto han buscado incidir, generar sinergias y alianzas con aquellos actores claves para el logro de los objetivos. De hecho, las acciones desarrolladas pueden ser identificadas en el contexto de una estrategia de acompañamiento y apoyo que busca generar o estimular dinámicas propias del sistema penitenciario o del Estado de Panamá en su conjunto.

Resulta particularmente destacable cómo el proyecto ha identificado las alternativas más eficientes para ejecutar sus acciones, entre ellas la configuración de alianzas con diferentes instituciones nacionales e internacionales. Específicamente, el Grant Agreement con ILANUD entregó pertinencia a las acciones de apoyo (dada la experticia en temáticas carcelarias en el contexto centroamericano) y permitió que el logro de los objetivos alcanzara un nivel adecuado, asunto que se verifica no sólo en la calidad de la documentación producida, sino también en las encuestas efectuadas por el Proyecto a la contraparte institucional, las que muestran un alto grado de satisfacción, y en las entrevistas realizadas por este evaluador. Frente al particular se destaca la experticia técnica, la pertinencia metodológica de las visitas de estudio a República Dominicana y Costa Rica, así como las posibilidades de mejora que ha introducido esta modalidad de apoyo.

De este modo, la ejecución del proyecto ha buscado maximizar el logro de los objetivos, indagando las alternativas posibles para realizar acciones que no sólo sean coherentes y pertinentes, sino que sean una contribución efectiva y de alto impacto en el proceso de reforma penitenciaria. Es preciso destacar además que la contraparte institucional indicó de manera clara y concreta que la Coordinación del Proyecto se ha posicionado como un referente permanente en las estrategias internas, convirtiéndose en un apoyo fundamental para que el proceso de cambio que se lleva a cabo en Panamá tenga el resultado esperado.

- ¿Las acciones y actividades definidas en cada una de las fases fueron las más adecuadas y pertinentes para el logro de los objetivos del Proyecto?

El análisis de la información recopilada indica que las acciones y actividades definidas en cada fase han sido adecuadas y pertinentes para la consecución de los respectivos objetivos. En particular, corresponde destacar que la metodología de trabajo implementada a través de la suscripción de dos Grant Agreement con ILANUD, ha permitido contar con una institución especializada y de reconocido prestigio a nivel regional, cuyo concurso ha facilitado la ejecución de consultorías, tutorías, mesas de trabajo, visitas de estudio, presentación de propuestas a las autoridades panameñas, realización de capacitaciones, etc. Esto ha facilitado el traspaso de conocimientos y experiencia, la producción de material bibliográfico e informativo y la asesoría a la AFP. Al trabajo mediante el Grant Agreement se suman consultorías contratadas directamente por el Proyecto que han elaborado propuestas curriculares para la AFP y en

temas relacionados con la salud de las internas, medidas alternativas a la prisión y equipamiento informático. A lo anterior debe agregarse el acompañamiento y asesoría permanente de la Coordinación del Proyecto, así como la colaboración interinstitucional promovida por éste. A su vez, en forma directa, la Coordinación del Proyecto ha apoyado la implementación de bibliotecas y proyectos productivos, el equipamiento de aulas, talleres, laboratorios informáticos y, en general, diversos elementos de apoyo al funcionamiento de la AFP, incluido un vehículo para el transporte de grupos de personas.

De esta forma, las acciones definidas por el proyecto en cada fase no sólo fueron adecuadas y pertinentes para el logro de sus objetivos, sino que permitieron introducir elementos de innovación en la gestión de este tipo de iniciativas, no sólo por el conjunto de productos entregados, sino también por un estilo de coordinación que en todo momento buscó maximizar el apoyo y no sobrepasar a la contraparte institucional, de modo tal que este apoyo se configuró como un elemento que permitió resolver materias de la propia gestión penitenciaria, en virtud de las demandas de los actores institucionales, no como resultado de una imposición externa. Esto ha permitido que los actores institucionales vayan progresivamente apropiándose y empoderándose en el proceso de reforma, en virtud del estilo de gestión que ha llevado la Coordinación.

Eficacia

- ¿El Proyecto ha alcanzado sus objetivos y resultados? Si no es así, ¿qué niveles de avance son posibles de verificar en sus objetivos?

Parte importante de los objetivos y resultados han sido alcanzados, especialmente en los términos en que fueron reformulados para la segunda fase del Proyecto. En efecto, si se atiende exclusivamente a los objetivos específicos de la Fase II, puede constatarse su pleno o alto nivel de cumplimiento, por cuanto la Academia de Formación Penitenciaria se encuentra en plena operación, se ha diversificado y fortalecido la oferta educativa y laboral en los centros penitenciarios, y por esta vía, se ha contribuido a mejorar la calidad de vida y la futura empleabilidad de las mujeres privadas de libertad. A su vez, respecto de los objetivos en su formulación de la Fase I el nivel de avance es importante, incluso respecto de aquellos cuyo cumplimiento depende de problemas estructurales, como la sobrepoblación penal, por cuanto el Proyecto ha logrado visibilizar dichos temas y buscar formas alternativas para avanzar en su logro, como es, en el ejemplo citado, las mejoras en el uso del tiempo intracarcelario.

- ¿Cuáles han sido los factores de logro (fortalezas) o no logro (debilidades) de los objetivos del Proyecto?

La experiencia y conocimientos en materia penitenciaria del equipo del Proyecto han sido una contribución fundamental para el logro de sus objetivos, al igual que el liderazgo asumido por la Coordinación del Proyecto, por cuanto éste permitió complementar y apoyar capacidades locales que requerían ser potenciadas. La relación fluida con las autoridades del Ministerio de Gobierno y con el Director del Sistema Penitenciario, han permitido contar con una plataforma de apoyo político a la implementación del Proyecto y facilitar la consecución de sus propósitos. A partir de ahí, se ha construido una interesante y dinámica relación de trabajo con quienes cumplen funciones operativas como contrapartes institucionales, esto es, la Jefa de Tratamiento del Sistema Penitenciario -quien además actúa como enlace entre la Dirección del Sistema Penitenciario y el Proyecto- y con la Directora de la AFP. La comunidad de intereses entre el equipo del Proyecto y los funcionarios directivos del Sistema, basada en la similitud de objetivos entre la Reforma y el Proyecto impulsado por UNODC para su apoyo, ha generado confianza, sinergia y asociación en torno a la realización de un trabajo compartido. Por el contrario, las reducidas capacidades locales, especialmente a nivel de recintos penales, unido a la inexistencia de una política pública en materia penitenciaria y a los problemas críticos del sistema

carcelario –sobrepoblación, infraestructura y escasez de recursos humanos y materiales- han limitado el desarrollo o la implementación de actividades del Proyecto (como ejemplo, baste citar las recomendaciones de la consultoría sobre medidas alternativas). Asimismo, la escasa capacidad de contrapartida financiera del Sistema ha sido una limitante que el Proyecto ha debido sobrellevar.

- ¿Qué alternativas de acción se podrían haber implementado para que el Proyecto fuera más efectivo?

A través de la presente evaluación no fue posible identificar alternativas de acción distintas a las implementadas por la entidad ejecutora. Esto, sobre todo, porque el Proyecto tuvo la versatilidad de buscar caminos alternativos para cumplir sus objetivos, como se dijo anteriormente. No obstante, se requiere mayor participación y compromisos de acción concretos del Gobierno y de las instituciones operadores de justicia para disminuir los actuales niveles de sobrepoblación carcelaria.

- ¿En qué grado el Proyecto alcanzó sus objetivos y cómo se pueden medir estos logros a nivel del sistema penitenciario panameño?

El logro de los objetivos del proyecto se manifiesta y verifica a través del conjunto de acciones que ya han sido detalladas en preguntas previas, que de forma numérica se evidencian en lo siguiente:

1. La Academia de Formación Penitenciaria desde su reapertura en 2011 ha realizado 2.349 actividades de capacitación, dirigidas a personal directivo, profesionales, técnicos y administrativos, y agentes penitenciarios¹⁵.
2. El Proyecto, a través de sus diversas instancias de formación y capacitación ha logrado capacitar a 642 funcionarios pertenecientes a una diversidad de instituciones y organismos¹⁶
3. A través del Grant Agreement con ILANUD se capacitó y realizaron diversas tutorías con 248 funcionarios del sistema penitenciario panameño¹⁷
4. 3.648 internos participaban a Octubre de 2013 en programas educativos, lo que supone un incremento de 57% en las cifras previas a la ejecución del proyecto¹⁸
5. 2.035 reclusos participaban a Octubre de 2013 en programas de trabajo, lo que supone un incremento de 98% en las cifras previas a la ejecución del proyecto¹⁹
6. 28% de las internas participaban en programas de trabajo y 43% en programas educativos, a Octubre de 2013²⁰

¹⁵ UNODC. Estadísticas Academia de Formación Penitenciaria. Documento de Trabajo. Sin Fecha. (Archivo Excel: Matriz de academia de formación penitenciaria)

¹⁶ UNODC. Estadísticas Proyecto. Documento de Trabajo. Sin Fecha. (Archivo Excel. Matriz abcd)

¹⁷ UNODC. Estadísticas Proyecto. Documento de Trabajo. Sin Fecha. (Archivo Excel. Matriz abcd)

¹⁸ UNODC. Estadísticas Penitenciarias. Documento de Trabajo. Sin Fecha. (Archivo Excel. Estadísticas Penitenciarias)

¹⁹ UNODC. Estadísticas Penitenciarias. Documento de Trabajo. Sin Fecha. (Archivo Excel. Estadísticas Penitenciarias)

²⁰ UNODC. Estadísticas Penitenciarias. Documento de Trabajo. Sin Fecha. (Archivo Excel. Estadísticas Penitenciarias)

Si bien las cifras de participación de personas privadas de libertad no son de exclusiva injerencia del proyecto, el conjunto de acciones realizadas por éste, desde el equipamiento hasta la formación y capacitación del personal, como el diseño metodológico de la oferta programática, permiten identificarlas como un logro de su ejecución, sin perjuicio de otros organismos intervinientes.

Eficiencia

- ¿El presupuesto ha sido aplicado y utilizado como se planificó?
- ¿El presupuesto se logró focalizar en las necesidades y requerimientos de los beneficiarios?
- ¿Las actividades financiadas han sido oportunas y alineadas a los requerimientos de la reforma penitenciaria?

Las tres preguntas de evaluación referentes al presupuesto serán respondidas de manera conjunta, con el objeto de facilitar la comprensión global del funcionamiento del Proyecto en esta área.

La revisión del presupuesto del Proyecto indica un alto nivel de eficacia en la ejecución presupuestaria (95% de implementación en 2010-2011; 85% en 2012; y 96% en 2013), con una leve disminución en 2012. El mayor ítem de gasto corresponde a personal (32% aproximadamente), en siguiente lugar se encuentra el equipamiento (22% aproximadamente), seguido de las subcontrataciones (incluye el Grant Agreement con ILANUD, 21% aproximadamente), del entrenamiento (15%), de gastos misceláneos (7% del total; de estos gastos, 80% corresponde a gastos generales de funcionamiento, 2% a mantenimiento de equipos, 1% a gastos varios y 17% a evaluación) y de viajes (3%). En general, esta distribución del gasto permite apreciar un diseño presupuestario equilibrado, debiéndose notar que varios de los ítems de gasto benefician a las instituciones de forma directa (como becas individuales en ítem entrenamiento, o en ítem equipamiento) o indirectamente (como ocurre con el Grant Agreement). También debe considerarse el gasto en publicaciones y material gráfico. Coherentemente con los objetivos del Proyecto, la institución que ha recibido mayor cantidad de donaciones es la AFP, incluyendo el completo equipamiento, no solo para actividades de educativas y de entrenamiento, sino para alojamiento.

En Octubre de 2011 y Diciembre de 2013 el Proyecto contrató auditorías independientes para analizar la idoneidad del gasto en el marco de los dos Grant Agreement. Como resultado, se estableció el adecuado cumplimiento de los contratos, la existencia de un sistema contable eficiente y de documentos de respaldo satisfactorios. En general, señaló el auditor, los recursos se han gastado de conformidad con lo presupuestado.²¹

En conclusión, en lo que refiere a las preguntas asociadas a la evaluación del presupuesto, se observa una adecuada focalización del gasto en aquellos ítems que contribuyen de forma directa a la consecución de los objetivos y en aquellas actividades o tareas que tienen efecto directo en los beneficiarios (equipamiento por ejemplo). Los gastos correspondientes a las diferentes actividades, incluidos los Grant Agreement, han permitido configurar los productos atingentes y necesarios para el apoyo al proceso de reforma penitenciaria.

Resultados

²¹ Shadid y Asociados. Dictamen en informe auditoría. Proyecto Apoyando la Reforma Penitenciaria en Panamá. Pág. 3. Documentos de trabajo. Octubre de 2011 y Diciembre de 2013.

- ¿Qué efectos positivos o negativos, primarios o secundarios, de corto o largo plazo (proyecciones), directos o indirectos, se identifican como consecuencia de la ejecución del Proyecto?

Los efectos de la ejecución del Proyecto se desprenden de las acciones realizadas por éste, a saber:

- a) Capacitación en la AFP: Desde su reapertura hasta fines de 2013 la AFP ha efectuado 2.349 actividades de capacitación (desde el curso de agente básico, AVIR, hasta capacitaciones a personal directivo);
- b) Cursos para personas privadas de libertad con la colaboración de diversas instituciones (INADEH, Ministerio de Salud, etc.), como los cursos de informática en Renacer, La Joya, CEFERES, La Chorrera, y los talleres de VIH en el CEFERES. Consultorías, capacitaciones, talleres, tutorías y visitas de estudio en el marco del Grant Agreement.
- c) Consultorías contratadas directamente por el Proyecto.
- d) Publicaciones y material gráfico.
- e) Proyectos productivos: Hidroponía en el CEFERES, taller de sastrería en La Joya, taller de costura en el CEFERES.
- f) Equipamiento: En la AFP el Proyecto equipó aulas de clases, dormitorios y biblioteca, donando mobiliario, materiales de estudio y entrenamiento, computadores y un vehículo con capacidad para 15 personas. También adquirió contenedores para instalar y equipar dos aulas móviles en el CEFERES (en éstas, desde septiembre de 2013 la Universidad de Panamá imparte tres tecnicaturas universitarias para 70 mujeres privadas de libertad), y donó equipamiento de aulas en Bocas del Toro y para el funcionamiento de los talleres productivos en La Joya y CEFERES.
- g) Bibliotecas en La Joya, CEFERES y Renacer.
- h) Laboratorios informáticos.
- i) Acompañamiento y asesoría.
- j) Gestión de la cooperación interinstitucional a través de la promoción y participación en mesas de trabajo, por ejemplo, Mesa Interinstitucional sobre Mujeres Privadas de Libertad, grupo de trabajo en materia de sobrepoblación y Consejo de Política Penitenciaria.

Estas acciones, en su conjunto, han producido efectos directos e indirectos en los beneficiarios, esto es, el personal de la DGSP y las personas privadas de libertad, principalmente las internas del CEFERES. Así, las acciones de equipamiento tienen un efecto directo, en tanto que las actividades de capacitación tienen efectos directos (en quienes son capacitados) e indirectos. En efecto, la capacitación a funcionarios beneficia también, en forma indirecta, a los internos, quienes podrán observar cambios o modificaciones en el trato e intervención recibido en las unidades penales.

En cuanto a los efectos en el tiempo, a corto plazo el sistema penitenciario posee una dotación de recursos materiales y humanos de mayor calidad, lo cual incide en una gestión más eficaz y eficiente; mientras que a mediano plazo, el sistema penitenciario podrá disponer de procedimientos y una gestión

interna que no sólo pueda realizar las tareas permanentes y regulares de manera más eficiente, sino que podrá posicionarse como un servicio que pueda generar un impacto mayor en las condiciones de vida intracarcelarias y un aporte cualitativo a la reinserción de las personas que cumplen condenas.

- ¿Es posible establecer avances en términos de la reforma y humanización del sistema penitenciario?

Si bien no es posible contar con indicadores objetivos y verificables respecto a las mejoras en el trato de los funcionarios hacia las personas privadas de libertad o, en general, respecto de la humanización del sistema, al menos tres aspectos deben ser destacados como avances sustanciales en estas materias.

El primero se vincula con los procesos de formación del personal penitenciario, ya que éste incorpora dentro de su currículo materias que permitan entregar un abordaje integral a las necesidades de las personas privadas de libertad, como también contribuye al mejoramiento de las relaciones entre el personal y los internos. Este aspecto definitivamente permitirá que el personal adquiera una renovada visión sobre el trato y condiciones de vida que deben recibir las personas en las cárceles.

Un segundo aspecto se vincula con la implementación de medidas que se alinean con las Reglas de Bangkok, en cuanto elevan los estándares en el tratamiento que reciben las internas, lo que influye directamente en configurar cárceles más humanas.

En tercer lugar, las internas destacan como un paso sustancial la incorporación de la Universidad de Panamá en el penal femenino. Este hecho, según su percepción, dignifica su condición y las visibiliza en la sociedad, tanto por su situación actual de privación de libertad (se les entrega una posibilidad real de realizar actividades de reinserción), como por su situación futura (mejora sus posibilidades de empleabilidad).

- ¿Qué resultados o logros se pueden observar en los beneficiarios?

Los principales beneficiarios del Proyecto son la DGSP, como institución, y dentro de ésta la AFP, y en general los funcionarios del sistema penitenciario. Complementariamente, son también beneficiarios los internos, especialmente las internas del CEFERE.

Respecto de los funcionarios, es posible indicar que los principales logros se refieren a:

- Elevar el nivel de capacitación y formación del personal.
- Mejorar las condiciones para planificar y desarrollar una gestión más eficiente.
- Cooperación interinstitucional y alianzas estratégicas que permiten fortalecer la oferta programática en el sistema penitenciario

En relación a la AFP, es preciso señalar los siguientes aspectos:

- Reapertura y equipamiento de la AFP, incorporación de una malla curricular y de un equipo académico que permite una oferta de formación continua y permanente.
- Formación y profesionalización del personal, especialmente del personal que tiene trato directo con los internos.

- 2.349 actividades de capacitación entre Febrero de 2011 y Diciembre de 2013.
- Formación de 594 nuevos Agentes Penitenciarios, que se suman a los 537 existentes a comienzos de 2011.
- Las actividades de la AFP han incluido el Curso Básico de Agentes Penitenciarios, cursos de actualización, seminarios impartidos en el marco del grant agreement, entre otras instancias de formación, como también talleres de buenas prácticas (6 talleres de buenas prácticas entre 2011 y 2013 dirigidos al personal directivo del Sistema Penitenciario).

-En cuanto a los resultados del Proyecto PANX12 referente al tratamiento o intervención brindada a los internos es posible destacar:

- De 2010 a 2013 hubo un incremento de 57% de personas en talleres educativos, lo que además posibilita el acceso a libertades anticipadas.
- Mejoras cualitativas en el uso del tiempo en privación de libertad, posibilidad de acceso a oferta programática que no sólo contribuye a mejorar su calidad de vida actual, sino que entrega herramientas para la reintegración social.
- Aumento cuantitativo de la cobertura programática para los internos. De acuerdo a cifras de la DGSP, en 2013 aumentó la cantidad de personas en programas educativos, respecto de 2012, pasando de 12% a 24% (sin embargo, en 2010 se registraba un 19% y en 2011 un 28%); en tanto que en programas laborales en 2013 se registró un 13% de población participando, lo que constituye un aumento efectivo en relación a los tres años anteriores (9% en 2010 y 2011, y 1% en 2012). Mayor acceso efectivo a los derechos atinentes a los internos, en particular con las mujeres privadas de libertad. En esta materia el Proyecto elaboró el “Protocolo para acceder a las visitas íntimas en el ámbito penitenciario”, el cual considera la visita íntima como un derecho del interno y, en tal virtud, la regula, establece quienes pueden acceder, la periodicidad, previene el VIH y establece formularios para solicitud de visita, registro de pareja, etc.
- ¿Los funcionarios penitenciarios han mejorado su capacitación y su capacidad de gestión y liderazgo como consecuencia de las actividades realizadas?

Si bien ya se han mencionado las diversas instancias y acciones tendientes a la mejora en los procesos de formación y capacitación, es preciso destacar el incentivo que se ha dado al fortalecimiento del liderazgo y el empoderamiento a los funcionarios. Esto se puede verificar en las actividades académicas de la AFP, como en los permanentes procesos de consulta y evaluación con directivos penitenciarios, para recabar su opinión sobre los procesos realizados en el marco del proyecto. De igual modo, gracias a la formación recibida, los funcionarios han avanzado en la identificación de prioridades para el mejor desarrollo de sus funciones, planificación diaria e actividades, horario regimental, etc. Adicionalmente, en el trabajo de terreno muchos funcionarios indicaron sentirse “tomados en cuenta” y “dignificados” en su rol, a partir de su incorporación en actividades del Proyecto, lo que sin duda contribuye a su apropiación de las mismas y a su empoderamiento funcionario.

- ¿Los documentos producidos, consultorías realizadas y actividades/talleres celebrados han permitido generar cambios en la metodología de trabajo de los funcionarios del sistema penitenciario de Panamá?

El Proyecto ha permitido dotar a los funcionarios de una metodología de trabajo que se vincula a tres hechos concretos y verificables: Por una parte, la generación de un sistema de registro que permite disponer de estadísticas objetivas en diversos procesos de la gestión penitenciaria (por ejemplo, ha permitido contar con estadísticas de ingreso/egreso y de cobertura en los programas); en segundo lugar, definir un procedimiento para focalizar las intervenciones en personas que tuvieran posibilidades concretas y reales de obtener su libertad (lo que permitiría descongestionar de alguna forma el sistema); y en tercer lugar, definir procedimientos de rutina para los internos e internas, con el objeto de planificar y coordinar las distintas actividades que se realizan en los penales.

Estas tres acciones puntuales, en conjunto, permiten avanzar hacia la consolidación de una gestión penitenciaria que logre definir planificaciones anuales, semestrales, mensuales y procedimientos de monitoreo y supervisión, como también sienta las bases para definir mecanismos de evaluación que transparenten la gestión y logren configurar resultados objetivos y comprobables.

- ¿Ha habido un apropiamiento por parte de los beneficiarios de los logros del proyecto?

A partir de los grupos focales realizados con las internas del CEFERES y las entrevistas individuales, es posible identificar elementos que revelan una alta satisfacción en los beneficiarios y que son acciones vinculadas al proyecto que han tenido directa injerencia en la percepción de las internas.

En primer lugar, los grupos focales en el CEFERES destacan tres elementos. El primero es la incorporación de la Universidad de Panamá a la oferta educativa, en cuanto al valor simbólico que supone el interés de la universidad por el trabajo con ellas, como por la mejora cualitativa que este hecho brinda a sus posibilidades de reinserción. El segundo corresponde al mejoramiento en el acceso a instancias y actividades de trabajo y de educación, ya que esto les amplía sus posibilidades de acceder a la conmutación de penas, como también adquiere un valor en sí mismo al disponer de mayores y mejores actividades en su rutina diaria dentro del penal. Respecto de la conmutación de penas, en todo caso, los esfuerzos del proyecto encuentran limitaciones en la normativa vigente, restrictiva en el otorgamiento de dicha conmutación. En tercer lugar, se destacan dos talleres en particular, uno es el taller de salud reproductiva y VIH realizado por ILANUD, y otro es el taller de gestión empresarial. De estos talleres se mencionó la buena calidad de los contenidos, la metodología utilizada y el conocimiento/experticia de los tutores.

A su vez, los entrevistados identifican al proyecto como gestor de estas y otras iniciativas, junto a lo cual se constata una positiva apropiación respecto de los logros del Proyecto, especialmente por parte de los directivos de la administración penitenciaria, a partir de su colaboración y participación en las actividades de éste. Ciertamente, el estilo de proximidad con que la Coordinación del Proyecto ha gestionado sus actividades, ha facilitado la apropiación y empoderamiento de los beneficiarios. Sobre esto último, los directivos profesionales entrevistados señalaron sentirse respaldados y dignificados, a partir de su participación en actividades del Proyecto y del conocimiento de experiencias comparadas, con problemas similares a los que ellos enfrentan cotidianamente, con soluciones posibles de aplicar a los mismos.

Sostenibilidad

- ¿En qué medida los beneficios generados por el Proyecto se sostendrán después de su finalización?

La mayor o menor sostenibilidad de los beneficios del Proyecto está condicionada por los problemas estructurales del sistema penitenciario. De ahí que, en este punto incida, en forma crítica, la proyección y profundización del Proceso de Reforma Penitenciaria, por una parte, y la actitud de los beneficiarios, por

otra. Respecto de lo segundo, las entrevistas y grupos focales demuestran un razonable nivel de apropiación de los avances generados por el Proyecto, lo que revela una actitud personal y grupal favorable a la consolidación y proyección de los beneficios del proyecto. Respecto de lo primero, el análisis de quienes han sido colaboradores del Proyecto, específicamente de ILANUD, señala que la sostenibilidad de dichos beneficios será efectiva en la medida que el proceso de reforma penitenciaria tenga sostenibilidad y, para ello, se necesita de una política penitenciaria que actúe como marco y cauce del mismo. Al respecto, es necesario advertir que la sostenibilidad del proceso de reforma está relacionada con las capacidades, mecanismos decisorios y avances efectivos en la implementación de una estrategia gubernamental en materia penitenciaria, lo que hoy no se advierte con claridad. El Proyecto ha contribuido de manera efectiva y eficiente en apoyar acciones que permitan dar curso al proceso de reforma, pero compete al Gobierno dar impulso definitivo al proceso.

Por último, la sostenibilidad de las inversiones del proyecto en equipamiento será mayor en la medida que se consoliden los avances en los procesos de formación para dotar de herramientas y habilidades de administración eficiente de los recintos penales y sus bienes, en el marco de una política penitenciaria que se preocupe también de los temas administrativos.

- ¿Ha permitido el Proyecto la generación o identificación de buenas prácticas en materia de reforma penitenciaria que se puedan ampliar a nivel nacional?

Los antecedentes recogidos en el proceso de evaluación muestran que el personal penitenciario, en general, reconoce la incorporación de buenas prácticas de administración penitenciaria, aunque tal formulación se plantea a nivel de discurso y requiere ser dotada de contenido. Una acción relevante del Proyecto han sido los Talleres Nacionales de Buenas Prácticas, espacio en el cual los funcionarios pueden conocer e intercambiar experiencias en materias de administración, seguridad y tratamiento, en la perspectiva de su replicabilidad. En este sentido, un aporte que puede ser atribuido al Proyecto es la incorporación de un discurso que valora positivamente la adquisición de buenas prácticas, como resultado de las actividades del mismo. Al respecto, los entrevistados consideran buenas prácticas la capacitación periódica del personal penitenciario, el conocimiento de experiencias comparadas mediante consultorías y pasantías, la realización de cursos sistemáticos a la población penal, la incorporación de nuevas herramientas de administración y registro, y la difusión de normas penitenciarias nacionales e internacionales a través de formatos pedagógicos, etc. Estas acciones son altamente valoradas y se estima que no solo es posible, sino que deseable, su ampliación a nivel nacional. El paso siguiente debería apuntar a definir un concepto de buenas prácticas y una metodología para su validación, a fin de consolidar un procedimiento para generar un proceso de perfeccionamiento continuo y de consolidación de los aprendizajes en los distintos centros penitenciarios del país.

- ¿Se percibe como necesaria la continuación del Proyecto en tanto que la Reforma Penitenciaria aún requiere ser profundizada? ¿Qué áreas específicas de la Reforma Penitenciaria continúan requiriendo un apoyo externo?

Uno de los desafíos claramente identificables es la consolidación de lo avanzado en la reforma Penitenciaria, así como su profundización. El Proyecto ha cumplido un rol fundamental en términos de acompañamiento y sustento del proceso de reforma, entregando soporte técnico e inversión en equipamiento. Adicionalmente, las visitas efectuadas al CEFERES y a las cárceles El Renacer y La Joya, entregan elementos de juicio que confirman la necesidad urgente de avanzar en los ejes prioritarios de intervención sustentados por el Plan Estratégico de la Reforma, particularmente en lo que refiere a infraestructura, toda vez que el hacinamiento continúa siendo el principal problema que afecta al sistema penitenciario (el indicador esperado para el período 2010-2014 es reducción de la sobrepoblación en 40%,

encontrándose pendiente la entrada en funcionamiento del Complejo Penitenciario La Nueva Joya); en materia de rehabilitación es fundamental perfeccionar la oferta programática e incorporar personal profesional capacitado para su implementación (sin perjuicio de modernizar la terminología utilizada en el tema, toda vez que el concepto de rehabilitación ha quedado circunscrito a problemas de salud); el recurso humano debe incrementarse y perfeccionarse (en esta materia es dónde los indicadores del Plan Estratégico registran mayor avance, fundamentalmente por la reapertura de la Academia de Formación Penitenciaria con el consiguiente incremento de actividades formativas e incorporación de nuevos agentes, no obstante es preciso que se apruebe una ley de carrera penitenciaria a corto plazo); y por último, es necesario que el sistema penitenciario adquiera las capacidades indispensables para hacerse cargo del rol de seguridad perimetral. En todos estos ejes prioritarios de intervención, particularmente en infraestructura, rehabilitación y recursos humanos (los que aparecen más directamente relacionados con los objetivos de la segunda fase del Proyecto), se aprecia que sigue siendo fundamental el apoyo del Proyecto al sistema penitenciario.

Colaboración y cooperación

- ¿Qué nivel de involucramiento (conocimiento, compromiso y participación) han tenido las contrapartes en la planificación e implementación del Proyecto?

Atendida su naturaleza de apoyo a la Reforma Penitenciaria, el Proyecto se ha desarrollado buscando y promoviendo el involucramiento de su principal contraparte, esto es, la Dirección General del Sistema Penitenciario y, a través o conjuntamente con ésta, de la Academia de Formación Penitenciaria. En este sentido, es fundamental tener presente que los positivos logros del Proyecto están íntimamente relacionados -pero no deben ser confundidos- con los avances del proceso de reforma, estos últimos bastante menores. Por otra parte, la implementación del Proyecto se realiza en el sistema penitenciario y, necesariamente, a través de sus funcionarios. De ahí que el conocimiento, compromiso y participación de las contrapartes institucionales ha sido un punto clave, generándose un enlace permanente entre la Dirección General del Sistema Penitenciario y la Coordinación del Proyecto que ha permitido un trabajo de planificación e implementación efectivo con dicha contraparte. El punto débil de esta coordinación radica en que la Dirección General del Sistema Penitenciario no ha otorgado dedicación exclusiva a la función de enlace (la persona encargada es, además, Jefa Nacional de Tratamiento de la DGSP), con la consiguiente recarga de tareas. La experiencia comparada demuestra que un cargo como Jefa Nacional de Tratamiento requiere dedicación completa. A la vez, la multiplicidad de acciones que desarrolla el Proyecto y su voluntad de involucrar en ellas a la DGSP, desde el diseño hasta su posterior ejecución y evaluación, precisa de al menos un(a) alto(a) funcionario(a) con dedicación exclusiva a esta labor.

- ¿Cuáles fueron los principales factores que influenciaron la participación en las actividades del Proyecto de los actores institucionales participantes?

El Proyecto ha desempeñado diversos roles que han influido positivamente para promover la participación de su contraparte institucional en las actividades del mismo. Por un lado, se trata de un Proyecto que ha contado con recursos financieros para invertir en equipamiento y en actividades de capacitación, necesidades urgentes ambas del sistema penitenciario, cuya concreción aporta logros concretos al proceso de Reforma. Adicionalmente, el Proyecto ha desarrollado funciones de asesoría técnica especializada, no solo a través de modalidades innovadoras, como las opiniones técnicas consultivas en materia penitenciaria, sino actuando como consultor permanente hacia los principales operadores de la Reforma. En tercer lugar, el Proyecto ha brindado soporte político a los actores de un proceso de Reforma que se desarrolla en un contexto de ausencia de una clara política penitenciaria, lo que hace que exista una alta valoración, por parte de los primeros, respecto del rol de acompañamiento desplegado por el Proyecto.

- ¿Ha permitido el Proyecto crear redes de apoyo y colaboración interinstitucional en torno a la Reforma Penitenciaria?

El Proyecto ha promovido y participado en la generación de redes de cooperación interinstitucional. En relación a los objetivos específicos correspondientes a la segunda fase, se aprecia importante colaboración de otras instituciones. Por ejemplo, el Ministerio de Educación (MEDUCA) y el Instituto Nacional de Desarrollo Humano (INADEH, organismo especializado en formación técnico laboral), proporcionan profesores y sus respectivos programas de enseñanza para el desarrollo de cursos de capacitación, actividades productivas y laboratorios informáticos. También la Universidad Nacional de Panamá, específicamente su Instituto de Criminología, el Ministerio de Salud (MINSAL), el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), la Policía Nacional, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDE) en el tema específicamente de mujeres, y otros organismos de apoyo al emprendimiento, como FUNDES, etc. En el ámbito internacional, aparte de las Naciones Unidas, el BID ha colaborado en un proyecto para censo penitenciario y la OEA en un proyecto contra drogas.

Particular mención merece la Mesa de Trabajo Interinstitucional sobre mujeres privadas de libertad, instalada el 25 de setiembre de 2012, presidida por el Departamento de Tratamiento de la DGSP, con participación de 11 instituciones nacionales (entre ellas la Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, INADEH, MINSAL, INAMU, PROSI, etc.) y asesoría técnica de UNODC. Su objeto ha sido doble: a) contribuir a mejorar las condiciones de las mujeres privadas de libertad, según los estándares de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por Panamá; y b) formular propuestas para ampliar las posibilidades de inclusión social de las mujeres luego de su liberación provisional o definitiva. Los logros de esta Mesa se han materializado especialmente en el CEFERES y entre ellos destaca la visibilización del problema de las mujeres presas, desarrollo de talleres de habilidades sociales dictado por PROSI, otorgamiento de 4 medidas cautelares por el Ministerio Público, folletos informativos distribuidos en 4 centros, talleres de salud sexual y reproductiva, programación de atenciones médicas primarias por el MINSAL, revisión de procesos de mujeres que no tienen abogado por el Instituto de Defensoría de Oficio y preparación del modelo de atención específica para mujeres privadas de libertad por el ILANUD y el Departamento de Tratamiento de la DGSP.²² En general, esto ha permitido una mejor atención e información acerca de los derechos y deberes de las reclusas, en tanto que con el personal penitenciario se han trabajado temas de género, actividad sexual y reproductiva, y actividades educativas con mujeres.

²² Comunicado Especial. “Un año de trabajo de la Mesa Interinstitucional sobre la situación de las mujeres privadas de libertad en Panamá”. Lic. Ángel Calderón, Director General del Sistema Penitenciario. Documento sin fecha.

III. CONCLUSIONES

El Proyecto “Apoyando la reforma penitenciaria en la República de Panamá” ha contado con la voluntad política del Gobierno de Panamá para llevar adelante este proceso. No obstante, la persistencia de los problemas estructurales del sistema penitenciario limita la consolidación y sostenibilidad de la reforma.

Por ende, la evaluación indica que el Proyecto ha sido exitoso en conseguir sus objetivos, toda vez que las actividades realizadas han sido idóneas y pertinentes para la consecución de dichos objetivos. Sin perjuicio de ello, el proceso de reforma, cuya gestión corresponde al Gobierno de Panamá, adolece de importantes limitaciones que, consecuentemente, inciden en la consolidación y sostenibilidad de los logros del Proyecto.

Por ello, la evaluación indica con claridad que gran parte de las falencias o debilidades identificadas no radican en el Proyecto, sino en la reforma en sí misma o en los problemas estructurales ya mencionados.

La Coordinación del Proyecto logró construir una estrecha relación de cooperación y coordinación con las autoridades políticas y penitenciarias, particularmente con el Ministerio de Gobierno, la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) y la Academia de Formación Penitenciaria (AFP), aún cuando la DGSP no otorgó dedicación exclusiva a la función de enlace institucional con el Proyecto, toda vez que la funcionaria encargada es, al mismo tiempo, Jefa Nacional de Tratamiento de la DGSP. En lo positivo, el Proyecto tuvo a su haber una contraparte institucional que supo interpretar las virtudes de esta asesoría técnica, buscando maximizar la posible ayuda y apoyo al Sistema Penitenciario.

El Proyecto ha dispuesto de recursos para dar apoyo a la reforma del Sistema Penitenciario, implementando estrategias que redundan en un avance importante en la gestión de las cárceles y en la calidad de vida de las personas privadas de libertad, promoviendo a la vez la generación de redes de cooperación interinstitucional y alianzas estratégicas, tanto a nivel nacional como internacional.

La diversidad de actividades realizadas (asesoría técnica, gestión política, acompañamiento institucional, asesoría legislativa, entre otras) permite apreciar la versatilidad del Proyecto y su carácter integral, dado que logra incidir en muchos ámbitos del proceso de reforma, cumpliendo diversos roles, desde el liderazgo en la proposición de actividades y relacionamiento interinstitucional, hasta la gestión política y administrativa.

Considerando que el equipo del Proyecto es reducido (una Coordinadora, una asistente y apoyo técnico de la Oficina Regional de UNODC en materias específicas), la opción metodológica de ejecutar algunas acciones en forma directa (relacionamiento político, asesoría técnica, acompañamiento, administración presupuestaria, etc.) y otras mediante un acuerdo de subvención con un organismo especializado, en este caso ILANUD, permitió brindar mayor eficiencia en la ejecución del proyecto.

A través del Grant Agreement con ILANUD, el Proyecto pudo contar con una institución especializada y de reconocido prestigio a nivel regional, que facilitó la ejecución de consultorías, tutorías, mesas de trabajo, visitas de estudio, presentación de propuestas a las autoridades panameñas, realización de capacitaciones en la AFP, entre otras actividades.

Por ambas vías, ya sea por gestión directa o a través de ILANUD, el proyecto pudo consolidar cuatro grandes logros: Primero, dar impulso a un proceso de reforma penitenciaria que no estaba operativizado, definiendo soluciones y acciones concretas para el desarrollo paulatino de una reforma efectiva y eficiente. Segundo, capacidad del Proyecto de aportar a la reapertura y fortalecimiento del rol de la Academia de Formación Penitenciaria, permitiendo que el personal que trabaja en unidades penales accediera a conocimientos básicos para desarrollar sus tareas y a la humanización del sistema carcelario, modificando los patrones de conducta de los operadores del sistema. Tercero, dotación y equipamiento mínimo de las cárceles en que el Proyecto ha priorizado su inversión, con el objeto de superar graves falencias para ejecutar tareas de intervención, de registro de información, de control de la gestión y de evaluación de sus procesos/resultados. Y cuarto y que engloba a los ya mencionados-, apoyo para la planificación de actividades deportivas, escolares, culturales y laborales, mediante la asesoría técnica de ILANUD y el desarrollo de talleres con directivos y profesionales, hasta la implementación de un sistema informático para el registro de los internos y sus actividades.

Estos cuatro logros, destacados en conjunto, permiten configurar dos grandes resultados del Proyecto: Por una parte, mejoramiento en la calidad de vida de las personas privadas de libertad al disponer de una mayor y mejor oferta programática, y por otra, disposición de ciertas condiciones mínimas para la administración y gestión penitenciaria efectiva y eficiente.

En virtud de este último punto es necesario reflexionar respecto de las limitaciones del Proyecto, en cuanto la materialización de su accionar de apoyo y asesoría técnica, depende en medida importante de las condiciones en que se desenvuelvan las contrapartes institucionales. En este sentido, la voluntad política no es suficiente, sino que se requiere una estrategia penitenciaria decidida y coherente.

IV. RECOMENDACIONES

En concordancia con las conclusiones de la evaluación del Proyecto y con su objetivo general de apoyo a la reforma penitenciaria, resulta necesario para el logro de los objetivos de ésta, que se generen condiciones para que este proceso disponga no sólo de apoyo expresado en voluntad política. En este sentido, se recomienda que el Gobierno de Panamá elabore una política penitenciaria integral, con características de política pública y apoyo transversal de todos los sectores políticos, a efectos de asegurar la sostenibilidad del proceso de reforma. Este esfuerzo debería ser liderado por el Ministerio de Gobierno (del cual depende la Dirección General del Sistema Penitenciario) y realizarse con asesoría técnica del Proyecto, como un aporte cualitativo que se debería mantener durante el proceso de reforma, para asegurar que ésta sea efectivamente viable y operativa.

A partir de lo anterior, las recomendaciones respecto de la gestión del Proyecto apuntan a consolidar y proyectar los logros alcanzados a la fecha, en el entendido de que ello contribuirá a dar mayor sostenibilidad al proceso de reforma penitenciaria.

La primera recomendación al Proyecto sugiere que los esfuerzos en materia de sobrepoblación se mantengan y redoblen hacia un trabajo interinstitucional dirigido a su reducción, generando todas las instancias posibles para que las instituciones nacionales se comprometan de manera efectiva con el tema, especialmente por la vía de acuerdos formales respecto de las acciones destinadas a su mejora. El fortalecimiento de esta gestión debería aportar al mejoramiento de la calidad de vida de las personas privadas de libertad.

En la misma línea y sin perjuicio de que se siga brindando soporte al fortalecimiento del sistema penitenciario, en la perspectiva de aportar a la superación de sus debilidades estructurales y contar con una contraparte institucional con mayor capacidad de respuesta, el fortalecimiento de la AFP debería continuar siendo una de las principales estrategias del Proyecto. La Academia requiere apoyo político y asesoría técnica para avanzar hacia la sostenibilidad presupuestaria que permitiría, a su vez, la planificación de inversiones y de actividades en el mediano y largo plazo.

De igual modo, se sugiere que el Proyecto promueva entre los actores institucionales la necesidad de avanzar en la aprobación de una ley de carrera penitenciaria, base legal esencial para continuidad y fortalecimiento del proceso de profesionalización y dignificación de la función penitenciaria. La existencia de dicha ley contribuiría a la organización y funcionamiento de un sistema penitenciario democrático, de conformidad con principios de legalidad, igualdad y transparencia, cuya vigencia constituiría un aliciente para el desarrollo de la función penitenciaria en un marco de eficiencia, legalidad y respeto de los derechos humanos, con la consiguiente humanización del sistema.

En lo que concierne a la vinculación cotidiana del Proyecto con el sistema penitenciario, la función de enlace operativo precisa dedicación completa y resulta plenamente recomendable que la Dirección General del Sistema Penitenciario disponga de una persona con dedicación exclusiva. Esto permitirá que la cooperación y trabajo conjunto del Proyecto con la DGSP y el Ministerio de Gobierno sea efectiva y eficiente.

A fin de que la inversión en equipamiento de las cárceles que ha realizado el Proyecto disponga de sostenibilidad, se debe fortalecer y mantener la capacitación y asesoría técnica en torno a la gestión y administración penitenciaria. Para ello se recomienda que la DGSP diseñe e implemente mecanismos de control, supervisión y evaluación que permitan determinar, a través de indicadores confiables y objetivos, cómo se gestionan los recursos al interior de esta institución. Para ello, se recomienda que el Proyecto fortalezca esta línea de apoyo y asesoría a la DGSP.

Por otra parte, dados los avances y productos generados a través del Grant Agreement con ILANUD, se sugiere que el Proyecto contrate una consultoría para perfeccionar la oferta programática intracarcelaria, orientándola hacia una mayor integralidad de la misma, por la vía del diseño, capacitación y asesoría técnica respecto de la intervención psicosocial con reclusos, en términos de que sea complementaria de los programas educativos y laborales. Esto supone, a la vez, que el Proyecto mantenga la estrategia de trabajo mediante un Grant Agreement, atendida su mayor versatilidad para la gestión del Proyecto.

Una vez consolidado un modelo de intervención, el Proyecto debería apoyar a la DGSP en la generación de una línea de base, como antecedente para el desarrollo de evaluaciones de resultados y de impacto, de manera de producir evidencia respecto de los logros de la intervención de forma objetiva y verificable. De esta forma, la oferta programática podría disponer de indicadores claros respecto de los resultados y logros que vaya generando la intervención en los reclusos, asegurando mayor eficiencia en la gestión penitenciaria.

En la misma línea y en concordancia con una administración y gestión penitenciaria eficiente, el Proyecto debe fortalecer las instancias de aprendizaje institucional, a través de la capacitación y asesoría técnica a la DGSP, específicamente mediante la incorporación de un concepto de buenas prácticas que permita identificar aquellas experiencias que efectivamente pueden ser validadas como tales y que avalen su replicabilidad, sobre la base de evidencia verificable. Para el Proyecto, esto también supone dotar de herramientas técnicas a profesionales y directivos, con el objeto de que éstos puedan extraer lecciones de las estrategias y acciones que consideren exitosas en sus respectivos centros penales.

Por último, en función del apoyo a la reforma penitenciaria, el Proyecto debe mantener y fortalecer la gestión y coordinación de redes interinstitucionales, a nivel nacional e internacional, pues esta estrategia ha permitido dotar de relevancia y proyección a dicho proceso, a través del establecimiento de vínculos de cooperación al interior del estado de Panamá y de instancias de perfeccionamiento con organismos extranjeros. Esta contribución debería permitir que el Gobierno disponga de apoyo interno y externo para impulsar las acciones dirigidas a modificar la situación de las cárceles y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas privadas de libertad.

V. LECCIONES APRENDIDAS

Las principales lecciones aprendidas dicen relación, primero, con que el avance, profundización y sostenibilidad de un proceso de reforma penitenciaria, como el que se lleva adelante en Panamá, guarda estrecha relación con la capacidad de construir una política de estado que le entregue sostenibilidad política y financiera.

Segundo, que el fortalecimiento institucional de la administración penitenciaria (en este caso la Dirección General del Sistema Penitenciario) pasa, en medida importante, por la sostenibilidad y proyección en el tiempo de su órgano de formación y entrenamiento (en Panamá la Academia de Formación Penitenciaria), en tanto a través de éste deben operarse los mecanismos de selección, formación, perfeccionamiento y evaluación del personal del sistema penitenciario.

Tercero, en la medida que la sobrepoblación y el consecuente hacinamiento continúen siendo el problema principal de cualquier sistema penitenciario (como ocurre en las cárceles de Panamá), los esfuerzos en otras áreas tienen alcance limitado y contribuyen a mejoras específicas y puntuales, pero que precisan de modificaciones estructurales.

En Panamá, estas tres lecciones aprendidas deberían ser materia de reflexión no sólo del Proyecto, sino de la contraparte institucional. El Proyecto puede incentivar, motivar, coordinar y fortalecer instancias para su discusión, pero los avances en su discusión dependerán de la participación de las contrapartes nacionales.

En lo que respecta a la gestión misma del proyecto se destacan dos lecciones aprendidas: Primero, la experiencia positiva en términos de gestión y potencial técnico que presenta la metodología de celebrar un grant agreement con un organismo especializado y, en segundo lugar, la necesidad de valorar la estrategia de gestión y coordinación del Proyecto, desde el apoyo y asistencia hacia las contrapartes (aspecto destacado insistentemente por los entrevistados), estilo que ha permitido no solo un eficiente funcionamiento del Proyecto, sino que ha facilitado la apropiación y empoderamiento de las contrapartes locales, mejorando las posibilidades de consolidar los logros.

ANEXO I. TERMINOS DE REFERENCIA DE LA EVALUACIÓN

Términos de Referencia

Evaluación de Proyecto

Número y Título del Proyecto:	PANX12. Apoyando la reforma penitenciaria en la República de Panamá.
Duración:	Octubre 2010- febrero 2014
Ubicación:	Panamá
Tema Estratégico y Área de Resultado:	Estado de Derecho / Sistemas de justicia penal más accesibles, responsables y eficaces
Agencia ejecutora:	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
Agencia gubernamental de implementación:	Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, Ministerio de Gobierno.
Presupuesto total aportado por el Donante (ILN, EEUU)	\$ 1.655.390

Tipo de evaluación	Final
Periodo de tiempo cubierto por la evaluación	Duración del proyecto: Octubre 2010- febrero 2014 Periodo de evaluación: enero-febrero 2014
Cobertura geográfica de la evaluación	Panamá
Miembros de la asociación central de aprendizaje	Ministerio de Gobierno, Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá, Embajada de Estados Unidos de Panamá, ILANUD, UNODC ROPAN, HQ.

Antecedentes

El Proyecto PANX12 tuvo como objetivo principal apoyar el diseño y desarrollo de una estrategia de reforma penitenciaria a efectos de que Panamá pudiera contar con un servicio penitenciario moderno, eficaz y eficiente, que cumpla con los estándares internacionales aplicables en la materia. El proyecto basó su intervención en dos fases, la Fase I (octubre 2010 a julio 2012) tuvo como objetivos específicos el apoyo al desarrollo de un plan estratégico para la reforma penitenciaria en Panamá y la creación de capacidad en el Servicio Penitenciario. La Fase II (agosto 2012 a febrero 2014) complementó los objetivos de la Fase I, concentrando su ejecución en el fortalecimiento de la Academia de Formación Penitenciaria, el mejoramiento de la situación de las mujeres en prisión, y el desarrollo de proyectos educativos y productivos, de forma de garantizar una reforma penitenciaria sostenible y duradera.

UNODC tiene un mandato claro en materia de asistencia técnica en el ámbito de la reforma de la justicia penal, incluyendo la gestión eficaz y adecuada de las cárceles, con el fin de ayudar a los Estados

miembros en la aplicación de las normas de las Naciones Unidas en materia de justicia penal y más específicamente las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

Dentro del contexto de estas reformas, UNODC realizó en octubre de 2009 una misión en Panamá para analizar los problemas relacionados con la reforma penitenciaria, enfocándose en particular en el hacinamiento en las prisiones, la alta población de los detenidos preventivos y las violaciones de los derechos humanos. La misión concluyó que había una necesidad imperativa en desarrollar una estrategia de reforma penitenciaria integral para tratar estos problemas.

El proyecto está en consonancia con el marco estratégico de UNODC en el área de Justicia, que procura la mejora de la capacidad de los Estados Miembros para desarrollar y mantener sistemas de justicia penal imparciales, humanos y responsables en línea con las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y otros instrumentos internacionales pertinentes.

Historia de desembolsos

Presupuesto general (Periodo de tiempo)	Presupuesto total aprobado (periodo de tiempo)	Gasto (periodo de tiempo)	Gasto en % (periodo de tiempo)
\$ 815,800 (octubre 2010 – julio 2012)	\$ 815,800 (octubre 2010 – julio 2012)	\$ 815, 800	100%
\$ 839,590 (agosto 2012- febrero 2014)	\$1.655.390 (octubre 2010 – febrero 2014)	pendiente	pendiente

Propósito de la evaluación

La evaluación es una instancia prevista en el documento de proyecto, según se establece en el punto 6 del documento de la primera fase del mismo.

Esta evaluación se va a desarrollar como parte de las actividades de cierre del proyecto y procura lo siguiente:

Determinar si los objetivos del proyecto fueron alcanzados.

Determinar si los recursos disponibles fueron aplicados correctamente.

Identificar los factores que llevaron al éxito o al fracaso de un actividad en particular

Identificar lecciones aprendidas y mejores prácticas.

Identificar los resultados que se alcanzaron y las lecciones aprendidas que se puedan aplicar en un entorno más amplio

Obtener retroalimentación de la contraparte institucional.

Examinar el contexto del Proyecto y los logros alcanzados.

Los principales usuarios en la evaluación serán los integrantes (y ex integrantes) designados por el Ministerio de Gobierno y la Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá, representantes del donante del proyecto (Embajada de Estados Unidos en Panamá), la Coordinadora y Asistente del proyecto PANX12, y colegas de UNODC – ROPAN.

Ámbito de la evaluación.

La evaluación comprende el proyecto integralmente, desde octubre de 2010 hasta febrero de 2014. Este proyecto se implementó en la Ciudad de Panamá así como las provincias de la República de Panamá (establecimientos penitenciarios y nueva academia penitenciaria en Coclé).

Criterios de evaluación y preguntas clave de evaluación

Relevancia

- ¿Ha resultado el proyecto PANX12 una solución apropiada a los problemas que enfrentaba el sistema penitenciario?
- ¿Los objetivos del proyecto son aún relevantes en materia de asistencia técnica y financiera para dar sostenibilidad a la reforma del sistema penitenciario?
- ¿El proyecto ha sido capaz de orientarse adecuadamente y a los requerimientos de la reforma penitenciaria y las necesidades de capacitación del personal penitenciario?
- ¿El proyecto cumplió con los objetivos y áreas de intervención y son consistentes con los requerimientos de los beneficiarios?

Eficacia

- ¿El proyecto ha alcanzado sus objetivos y resultados? Si no es así, ¿qué progresos se han hecho en post de su logro?
- ¿Cuáles han sido las razones para el logro o no de los objetivos del proyecto?
- ¿Qué cosas se podrían haber realizado para que el proyecto fuera más efectivo?
- ¿En qué grado el proyecto alcanzó sus objetivos y como se pueden medir estos logros a nivel del sistema penitenciario panameño?
- ¿Fueron las actividades implementadas por el proyecto (asesoría, capacitaciones, visitas de estudios, provisión de equipo) las modalidades adecuadas para alcanzar los objetivos del proyecto?

Eficiencia

- ¿El presupuesto ha sido aplicado y utilizado como se planificó?
- ¿El presupuesto se adaptó a las necesidades y prioridades de los beneficiarios?
- ¿Las actividades financiadas han sido oportunas y alineadas a las prioridades institucionales dentro del marco del proyecto?

Impacto

- ¿Qué diferencias ha provocado el proyecto en relación a sus beneficiarios?
- ¿Les ha permitido avanzar en la reforma y humanización del sistema penitenciario?
- ¿Qué efectos positivos o negativos, primarios o secundarios, de corto o largo plazo, directos o indirectos, se identifican como consecuencia de la ejecución del proyecto?
- ¿Los funcionarios penitenciarios han mejorado su capacitación y su capacidad de gestión y liderazgo como consecuencia de las actividades realizadas?
- ¿Los documentos producidos, consultorías realizadas y actividades/talleres celebrados han supuesto cambios en la institución o metodología de trabajo de los funcionarios del Sistema Penitenciario de Panamá?

Sostenibilidad

- ¿En qué medida los beneficios generados por el proyecto se sostendrán después de su finalización?
- ¿Ha habido un apropiamiento por parte de los beneficiarios de los logros del proyecto?
- ¿Se percibe como necesaria la continuación del proyecto en tanto que la reforma penitenciaria aún requiere ser profundizada? ¿Qué áreas específicas de la reforma penitenciaria continúan requiriendo un apoyo externo?
- ¿Ha permitido el proyecto la generación o identificación de buenas prácticas en materia de reforma penitenciaria que se puedan ampliar a nivel nacional?

¿En qué grado los beneficios del proyecto perdurarán más allá de su terminación y que probabilidad existe que los beneficios sean continuados a largo plazo?

Colaboración y cooperación (partnership and cooperation)

¿En qué medidas las contrapartes han estado involucradas en la planificación e implementación del proyecto?

¿Han estado los participantes y las contrapartes comprometidas activamente en el desarrollo de las actividades del proyecto?

¿Cuáles fueron los principales factores que influenciaron la participación o no, de los miembros esperados en las actividades del proyecto?

¿Ha colaborado el proyecto en facilitar la coordinación de la contraparte con otras agencias del sistema penal y crear redes de apoyo a la reforma penitenciaria?

Lecciones aprendidas

¿Cuáles son las lecciones aprendidas que deben ser consideradas en el futuro?

Metodología de la evaluación

La metodología de evaluación comprenderá:

El diseño de la evaluación, especificando el enfoque escogido para responder a los objetivos y preguntas de la evaluación expresados en estos términos de referencia

La forma en que se obtendrá información necesaria para abordar los criterios de evaluación y responder a las preguntas clave.

Los instrumentos y herramientas para recopilar los datos y la información relevante, incluyendo la variedad de informantes que serán entrevistados/encuestados. El equipo evaluador utilizará una diversidad de fuentes para recibir información, utilizará un balance de información cualitativa/cuantitativa y consultará a las partes involucradas desde distintos puntos de vista.

El enfoque que se utilizará para la interpretación y análisis de la información.

El plan de trabajo, indicando los recursos y el tiempo asignado a cada tarea.

Las estrategias de presentación y devolución de los resultados de la evaluación.

El/la evaluador/a propondrá los detalles de la metodología que serán utilizados en la evaluación. UNODC estudiará y validará la propuesta.

La información, antecedentes del proyecto y datos de contacto de los involucrados, se encuentran disponibles en la oficina de UNODC.

En todos los casos la metodología de evaluación deberá incluir los siguientes pasos:

Revisión de documentación del proyecto (desk review)

Antes de la visita a Panamá, UNODC proporcionará una lista de documentos relevantes sobre el proyecto (documento de proyecto, revisiones del documento de proyecto, informe semi-anales y anuales de implementación, minutas de reuniones relevantes, documentos sustantivos producidos por el proyecto como por ejemplo las opiniones técnicas consultivas dirigidas a la administración penitenciaria).

La revisión permitirá al evaluador conocer los procesos que se han desarrollado a partir de la aprobación y firma del documento de proyecto. La revisión y su resultado proveerán de base para la elaboración posterior del material necesario para conducir las entrevistas y preparar los cuestionarios que se requieran a fin de responder a lo planteado en el punto 5 de estos Términos de Referencia.

Documentos adicionales serán facilitados durante la visita a Panamá por UNODC.

Reuniones y entrevistas con las partes involucradas.

Se facilitarán las coordinaciones necesarias con todas las partes involucradas tanto del proyecto, la oficina de UNODC, de la Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá, la Embajada de Estados Unidos e ILANUD a los efectos de mantener las reuniones y entrevistas que sean requeridas para obtener información en profundidad de temas, impresiones, experiencias o bien para profundizar sobre respuestas dadas a los cuestionarios.

Cuestionarios

Los cuestionarios permitirán un enfoque estandarizado para obtener información en un amplio rango de temas que el/la consultor/a deberá tomar en cuenta como fuente de datos primaria.

Visita a centros penitenciarios apoyados por el proyecto

Se espera que la evaluación se base también en una visita a los centros penitenciarios apoyados por el proyecto (proyectos productivos, obras de remodelación en centros penitenciarios, academia penitenciaria, etc.).

Cronograma y entregables.

Cronograma

Cronograma de evaluación

Actividades	De (día)	Hasta (día)	Responsable/s	Lugar	Resultado
Revisión de documentación	13 enero	17 enero	Consultor	Origen	Preguntas de evaluación, Informe inicial con metodología de trabajo
Misión a Panamá. Presentación del equipo de proyecto y aclaraciones al consultor	20 enero	21 enero	Coordinador de Proyecto	Panamá	Informe inicial (ajustado)
Desarrollo de la misión de evaluación del consultor. Entrevistas y presentación de hallazgos iniciales.	22 enero	24 enero	Consultor	Panamá	Notas de trabajo en campo. Cuestionarios. Entrevistas.
Presentación de resultados iniciales a UNODC	27 enero	28 enero	Consultor	Panamá	Resumen
Elaboración de informe de evaluación (borrador), remisión a las partes interesadas para comentarios	29 enero	7 febrero	Consultor		Borrador de informe de evaluación.

Finalización del reporte y entrega a UNODC después de validación	10 febrero	11 febrero	Consultor	Origen	Informe final de evaluación
Distribución de la evaluación a las partes interesadas, discusión de retroalimentación y elaboración del plan de seguimiento a las recomendaciones del informe de evaluación	N/A	N/A	Coordinador de proyecto	Panamá	Plan de seguimiento a las recomendaciones
Total de días	30				

Nota: Tanto el primer borrador como el informe final serán entregados a la Unidad de Evaluación Independiente para su revisión. El proceso deberá de ser finalizado en el periodo entre el 13 de enero y el 28 de febrero de 2014.

Entregables

Informe inicial comprendiendo un plan de trabajo, metodología y herramientas de evaluación.
 Borrador de Informe de Evaluación alineado con las políticas y guías de evaluación de UNODC.
 Reporte final de Evaluación, incluyendo los anexos correspondientes.
 Presentación de hallazgos de la evaluación y recomendaciones ante los Socios Centrales en el Aprendizaje así como otras partes interesadas de la Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá, a ser coordinada dentro de la última semana de ejecución de la consultoría través de videoconferencia.

Composición del equipo evaluador

El equipo de evaluación estará compuesto por un consultor/a, independiente que no haya tenido ningún involucramiento previo con el proyecto PANX12 o el Sistema Penitenciario de Panamá en ninguna de sus actividades.

Gestión del proceso de evaluación.

El proceso de evaluación independiente se llevará a cabo siguiendo las políticas de evaluación de UNODC y las normas y estándares de UNEG. El equipo de evaluación trabajará en forma coordinada con la Unidad de Evaluación Independiente de UNODC en su sede central de Viena, Austria.

En particular, las responsabilidades de los varios actores del proceso de evaluación serán las siguientes:

Coordinador de proyecto: será responsable para la redacción de los términos de referencia, seleccionará los Socios Centrales de Aprendizaje, supervisará el reclutamiento del evaluador, asegurará la provisión de la documentación relevante al consultor, actuará como enlace con los Socios Centrales de Aprendizaje para resolver todos los aspectos necesarios para que desarrolle su trabajo sin dificultades, revisará el informe inicial y la metodología de evaluación propuesta por el consultor, revisará el borrador de informe final y desarrollará el plan de implementación de las recomendaciones de la evaluación.

La Unidad de Evaluación Independiente de UNODC: proporcionará las herramientas metodológicas, da orientación y proporcionará los formatos por ser utilizados durante el proceso de evaluación. Más información está disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/evaluation/index.html?ref=menutop>.

Los Socios Centrales de Aprendizaje serán seleccionados por el coordinador de proyecto (contrapartes, UNODC, donante) y proporcionarán comentarios en las varias etapas de la evaluación. Tendrán un papel clave en la diseminación de los resultados de la evaluación.

El evaluador revisará la documentación relevante del proyecto, redactará el informe inicial con las preguntas y metodología de evaluación, utilizará métodos cualitativos y cuantitativos de análisis de datos, triangulará los datos recogidos, cumplirá con la totalidad de los términos de referencia, redactará el borrador de informe de evaluación en línea con las políticas de evaluación de UNODC, finalizará el informe de evaluación incluyendo los comentarios recibidos, incluirá una respuesta de UNODC en el informe final, presentará las recomendaciones del informe a petición de UNODC.

La logística necesaria para llevar a cabo las tareas previstas en el plan de trabajo propuesto por el consultor será gestionada entre la Coordinación del Proyecto y las contrapartes nacionales del Sistema Penitenciario de Panamá.

Calificaciones:

La evaluación estará a cargo de un/a evaluador/a con experiencia en procesos de evaluación y conocimiento de los temas relativos al proyecto a evaluarse (fortalecimiento del sistema de justicia penal, sistema penitenciario) por lo que el/la evaluador/a principal deberá tener las siguientes calificaciones:

Formación universitaria en ciencias sociales, jurídicas, gestión o evaluación de proyectos u otro campo de estudios relevante.

Experiencia comprobable en el desarrollo de procesos de evaluación de proyectos.

Competencias analíticas y excelentes habilidades de escritura de informes.

Conocimientos en el área de justicia y con énfasis en sistema penitenciario, preferiblemente.

Conocimientos de gestión basada en resultados, marco lógico, administración de proyectos.

Muy buena experiencia en diseño de cuestionarios y su aplicación.

Excelentes habilidades de comunicación.

Idiomas:

El consultor debe hablar el idioma español como lengua nativa y manejar adecuadamente el idioma inglés.

Ausencia de conflicto de intereses:

De acuerdo a las reglas de UNODC, el consultor no debe haber estado involucrado en el diseño y/o implementación, supervisión, coordinación o haber sido beneficiado por el proyecto bajo evaluación.

Ética:

Los evaluadores deben respetar los lineamientos éticos de UNEG (United Nations Evaluation Group - <http://www.uneval.org/>)

Forma de pago

Se efectuarán en tres pagos en función a la entrega de productos:

Primer pago del 25 % del valor del contrato de consultoría contra entrega del informe inicial (US \$ 5,000).

Segundo pago del 25% del valor del contrato de consultoría contra entrega del borrador del informe de evaluación (US \$ 5,000).

Tercer pago del 50% del valor del contrato de consultoría contra la finalización de las tareas y entrega del informe de evaluación final con la aprobación de UNODC (US \$ 10,000).

Anexos

Anexo 1 - Descripción del trabajo del evaluador

Anexo 2 - Lista de documentos para la revisión

Anexo 3 - Lista de integrantes de los Socios Centrales en el Aprendizaje (SCA)

Anexo 4 – Guía estándar de UNODC de formatos y reportes de evaluación

Anexo 5 – Logros del proyecto

Anexo 1

Descripción de trabajo

Consultor Nacional para la Evaluación Independiente del Proyecto UNODC / PANX12

Título del puesto
Duración estimada
Ubicación

Consultor de evaluación
30 días de trabajo calendario.
Panamá

Tareas del consultor:

El consultor, sobre la base de los Términos de Referencia de la Evaluación Independiente, entregará los siguientes productos:

Cronograma de evaluación

Actividades	De (día)	Hasta (día)	Responsable/s	Lugar	Resultado
Revisión de documentación	13 enero	17 enero	Consultor	Origen	Preguntas de evaluación, Informe inicial con metodología de trabajo
Misión a Panamá. Presentación del equipo de proyecto y aclaraciones al consultor	20 enero	21 enero	Coordinador de Proyecto	Panamá	Informe inicial (ajustado)
Desarrollo de la misión de evaluación del consultor. Entrevistas y presentación de hallazgos iniciales.	22 enero	24 enero	Consultor	Panamá	Notas de trabajo en campo. Cuestionarios. Entrevistas.
Presentación de resultados iniciales a UNODC	27 enero	28 enero	Consultor	Panamá	Resumen

Elaboración de informe de evaluación (borrador), remisión a las partes interesadas para comentarios	29 enero	7 febrero	Consultor		Borrador de informe de evaluación.
Finalización del reporte y entrega a UNODC después de validación	10 febrero	11 febrero	Consultor	Origen	Informe final de evaluación
Distribución de la evaluación a las partes interesadas, discusión de retroalimentación y elaboración del plan de seguimiento a las recomendaciones del informe de evaluación	N/A	N/A	Coordinador de proyecto	Panamá	Plan de seguimiento a las recomendaciones
Total de días		30			

Nota: Tanto el primer borrador como el informe final serán entregados a la Unidad de Evaluación Independiente para su revisión. El proceso deberá de ser finalizado en el periodo entre el 13 de enero y el 14 de febrero de 2014.

Calificaciones:

La evaluación estará a cargo de un/a evaluador/a con experiencia en procesos de evaluación y conocimiento de los temas relativos al proyecto a evaluarse (fortalecimiento del sistema de justicia penal, sistema penitenciario) por lo que el/la evaluador/a principal deberá tener las siguientes calificaciones:

Formación universitaria en ciencias sociales, jurídicas, gestión o evaluación de proyectos u otro campo de estudios relevante.

Experiencia comprobable en el desarrollo de procesos de evaluación de proyectos.

Competencias analíticas y excelentes habilidades de escritura de informes.

Conocimientos en el área de justicia y con énfasis en sistema penitenciario, preferiblemente.

Conocimientos de gestión basada en resultados, marco lógico, administración de proyectos.

Muy buena experiencia en diseño de cuestionarios y su aplicación.

Excelentes habilidades de comunicación.

Idiomas:

El consultor debe hablar el idioma español como lengua nativa y manejar adecuadamente el idioma inglés.

Anexo 2

Lista de documentos para revisión (desk review)

Ítem	Título del documento
	Documento de Proyecto PANX12 (original y revisión de proyecto)
	Informes mensuales del proyecto
	Annual y Semi-Annual Reports / ProFi UNODC
	Informes de misiones, visitas de estudio, talleres.
	Consultorías realizadas en el marco del proyecto (5)
	Manuales traducidos, virtualizados e impresos por el proyectos
	Material de difusión e información para las personas privadas de libertad
	Documentos elaborados en el marco de los dos Grant Agreement firmados entre ILANUD y UNODC.
	Inventario de bienes del proyecto PANX12
	Reportes de prensa
	Opiniones técnicas consultivas

Anexo 3

Lista de integrantes (sugerida) de los Socios Centrales en el Aprendizaje (SCA)

Institución	Nombre	Cargo
Sistema Penitenciario de Panamá	Ángel Calderón	Dirección General del Sistema Penitenciario
	Sharon Díaz	Jefa de Tratamiento del Sistema Penitenciario
	Gisell Castillo	Directora de la Academia de Formación Penitenciaria
UNODC	Ma. Noel Rodríguez	Coordinadora de Proyecto
	Susanne Wilson	Asistente de Proyecto
	Amado de Andrés	Representante Regional de UNODC
	Piera Barzano	Justice Section (UNODC HQ)
Embajada de Estados Unidos	Ramón Negrón	Director de INL.
	Aaron Singleterrey	Subdirector de INL.
ILANUD	Oscar Arce	Director administrativo
	Guillermo Arroyo	Consultor/experto

Anexo 4 . Lista de contenidos del Informe de Evaluación (para más información:
<http://www.unodc.org/unodc/en/evaluation/normative-tools.html>)

		Página	
	Resumen ejecutivo		xx
	Matriz de los resultados, de la evidencia y de las recomendaciones		xx
	I. Introducción	00	
	Antecedentes y contexto	00	
	Metodología	00	
	II. Resultados	00	
	Diseño	00	
	Pertinencia	00	
	Eficiencia	00	
	Partnerariados y cooperación		00
	Eficacia	00	
	Impacto	00	
	Sustentabilidad	00	
	Innovación (opcional)	00	
	III. Conclusiones	00	
	IV. Recomendaciones	00	
	V. Lecciones aprendidas y mejores prácticas		00
	Anexos		
	I. Términos de referencia de la evaluación		00
II.	Herramientas de evaluación: guías de entrevistas y cuestionarios		00
	III. Lista de documentos analizados	00	

Anexo 5 Logros del proyecto

Estrategia de reforma penitenciaria: el Ministerio de Gobierno diseñó y aprobó un plan para la reforma penitenciaria en el cual se reconoce el apoyo y asesoramiento de UNODC. Dicho plan se basa en el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, y considera las mejores prácticas penitenciarias de la región y las lecciones aprendidas en dichos sistemas, las cuales fueron conocidas por los funcionarios penitenciarios, mediante las actividades del proyecto.

Los principales tomadores de decisiones, altos funcionarios penitenciarios y directores de los centros penitenciarios más importantes del país, participaron de visitas de estudio, intercambiaron experiencias a nivel regional y participaron activamente de las redes de conocimiento y foros de apoyo en materia de reforma penitenciaria en la región.

Se elaboró un esquema de trabajo para el desarrollo de programas de atención profesional dentro de las prisiones, replicándose el mismo en diversos centros penales, así como un plan de acción para la potenciación de las actividades productivas de las personas privadas de libertad, lo que se ejecutó mediante tutorías, informes específicos y apoyo para la adquisición de equipamiento y mobiliario.

Se diseñó un sistema de evaluación del desempeño del personal y un modelo de atención para las mujeres privadas de libertad en el marco del Grant Agreement suscrito entre UNODC e ILANUD. Así mismo se activó el funcionamiento de una Mesa de trabajo interinstitucional para la atención de las mujeres privadas de libertad.

UNODC, a solicitud de la Ministra de Gobierno, se integró al Consejo de Política Penitenciario, órgano asesor por excelencia en el diseño e implementación de la política penitenciaria en el país.

En relación al hacinamiento se realizó una inédita consultoría que permitió conocer con mayor nivel de detalle el perfil de las personas privadas de libertad, y sugirió una serie de medidas prácticas, de corto y mediano plazo, para reducir el hacinamiento en Panamá.

Se apoyó la apertura de la Academia de Formación Penitenciaria, mediante adquisición de mobiliario, equipamiento y vehículo, una consultoría para definir su estructura organizativa y el diseño de los planes de estudio, la capacitación de funcionarios e instructores de la Academia.

Se capacitó a todos los directores de los centros penitenciarios, jefes de departamento de la Dirección General del Sistema Penitenciario, y principales asesores de los mandos políticos y penitenciarios, mediante visitas de estudio, seminarios internacionales, y talleres en varios temas relacionados a la gestión penitenciaria.

Se contrató una consultoría para la revisión y actualización del sistema de información penitenciario adquirido por las autoridades de Panamá. Dicha consultoría recomendó los ajustes necesarios para una mejor implementación del sistema de información.

Se elaboró, editó e imprimió material informativo sobre derechos y beneficios de las personas privadas de libertad, manuales de capacitación en formato virtual, así como un Código de ética para el personal penitenciario.

Se apoyó la reinstalación de la página web de la Dirección General del Sistema Penitenciario.

ANEXO II. PAUTAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Pauta Tópica para Entrevistas

Introducción

En esta entrevista se resguardará el anonimato y confidencialidad de el/los entrevistados. Sus juicios y opiniones en ningún momento serán individualizados y tampoco se transcribirán de forma íntegra sus comentarios.

Preguntar si hay algún inconveniente en grabar la entrevista, al comienzo de la grabación registrar nombre y cargo.

Relevancia del Proyecto de Apoyo a la Reforma Penitenciaria en Panamá (PANX12) ejecutado por UNODC

- Ud. conoce el sistema penitenciario y sus problemas, describa aquellos problemas que a su juicio son los más importantes. Respecto a los problemas descritos, ¿ha resultado el proyecto PANX12 una solución apropiada a esos problemas?, ¿en qué medida el proyecto ha permitido disminuir/aminorar/paliar estos problemas?
- En el marco del proceso de reforma penitenciaria en Panamá, ¿le parece que el proyecto se ha orientado adecuadamente a los requerimientos de apoyo al proceso de reforma?
¿Los objetivos del Proyecto eran pertinentes a las necesidades del proceso de reforma penitenciaria?

Coherencia/pertinencia

- ¿Ud. conoce los objetivos del Proyecto PANX12? ¿Esos objetivos eran alcanzables? ¿En su opinión, cuál ha sido el nivel avance en el cumplimiento de dichos objetivos? ¿Cuáles objetivos no fueron logrados y qué aspectos explican esta situación?
- ¿Estima que las acciones y actividades ejecutadas en cada una de las fases del Proyecto son coherentes con los objetivos del mismo? ¿Eran las más adecuadas y pertinentes para el logro de los objetivos del Proyecto? ¿Qué alternativas de acción según su juicio no fueron consideradas?

Eficiencia

- Ud., en razón de sus funciones, ¿conoció el presupuesto del Proyecto? En caso negativo, pasar a pregunta siguiente. En caso positivo, ¿cree que el presupuesto ha sido aplicado y utilizado como se planificó?
- ¿Las actividades financiadas han sido oportunas y alineadas a los requerimientos de la reforma penitenciaria?

- ¿El presupuesto se logró focalizar en las necesidades y requerimientos de los beneficiarios?

Eficacia

- ¿El proyecto ha logrado los objetivos que se propuso? ¿Qué resultados cree Ud. que pueden atribuirse al proyecto? Si le parece que la consecución de objetivos o resultados es parcial, ¿qué niveles de avance se observan respecto de los objetivos?
- ¿Cuáles han sido los factores que han permitido lograr (fortalezas) o no lograr (debilidades) los objetivos del proyecto?
- ¿Qué alternativas de acción se podrían haber implementado para que el proyecto fuera más efectivo?

Resultados

- ¿Qué efectos positivos o negativos, primarios o secundarios, de corto o largo plazo (proyecciones), directos o indirectos, identifica Ud. como consecuencia de la ejecución del proyecto?
- ¿Qué avances identifica en términos de la reforma y humanización del sistema penitenciario?
- ¿En qué ha mejorado la capacitación y capacidad de gestión y liderazgo de los funcionarios penitenciarios, como consecuencia de las actividades del Proyecto?
- ¿Qué cambios han generado los documentos producidos, consultorías realizadas y actividades/talleres celebrados, en la metodología de trabajo de los funcionarios del Sistema Penitenciario?
- ¿Qué resultados o logros observa en los beneficiarios/as reclusos/as?
- ¿Ha habido un apropiamiento por parte de los beneficiarios (directos e indirectos) de los logros del proyecto?

Sostenibilidad

- ¿Qué beneficios generados por el proyecto cree que tendrán sostenibilidad (mantenimiento y proyección) después de su finalización? ¿Por qué esos beneficios y no otros?
- Identifique aquellas buenas prácticas en materia de reforma penitenciaria que hayan sido generadas por el Proyecto y que sean susceptibles de ampliación a nivel nacional.
- ¿Estima que la continuidad del proyecto aportaría a la consolidación de la reforma penitenciaria en Panamá? ¿Por qué? ¿Qué áreas específicas de la reforma penitenciaria continúan requiriendo un apoyo como el brindado por PANX12?

Colaboración y cooperación

- ¿Cuál ha sido el rol de la Dirección General del Sistema Penitenciario en el Proyecto? ¿Qué nivel de involucramiento (conocimiento, compromiso y participación) ha tenido Dirección General del Sistema Penitenciario en la planificación e implementación del proyecto?
- ¿Cuáles fueron los principales factores que influenciaron la participación en las actividades del proyecto de la Dirección General del Sistema Penitenciario?

- ¿Ha permitido el Proyecto crear redes de apoyo y colaboración interinstitucional en torno a la reforma penitenciaria?

Pauta Tópica para Grupo Focal Personal Penitenciario

Criterios de selección

- 1) Personal Penitenciario de diversas ramas y/o estamentos
- 2) Personal que lleven al menos 3 años en la institución
- 3) Priorizar personal que tenga trato directo con los internos
- 4) Disponer de una cuota de participantes que hayan egresado de la Academia los últimos dos años
- 5) Pueden participar como máximo 10 personas

Introducción

En esta actividad se resguardará el anonimato y confidencialidad de los participantes. Sus juicios y opiniones en ningún momento serán individualizados y tampoco se transcribirán de forma íntegra sus comentarios.

Preguntar si hay algún inconveniente en grabar la entrevista, al comienzo de la grabación registrar el número de personas participantes y los cargos.

- Según su percepción, ¿qué cambios se han hecho a la Academia Penitenciaria los últimos 3 años? ¿qué elementos positivos puede destacar de ellos? ¿cuáles cambios no han sido los más adecuados y por qué?
- ¿Ha recibido capacitaciones en el contexto del proyecto PANX12? Si es sí, ¿en qué temas? ¿Cómo evaluaría las capacitaciones recibidas en términos de contenidos, metodología utilizada y resultados? ¿qué elementos usted habría cambiado o realizado de forma distinta?
- ¿Qué cambios ha podido observar en la gestión de las cárceles en los últimos 3 años? ¿Qué/quién ha posibilitado o generado estos cambios? ¿Qué efectos positivos ha podido observar de estos cambios? ¿Qué elementos diría usted que no han sido positivos o que se podrían haber realizado de otra forma?

Sólo para personal penitenciario del Centro Penitenciario Femenino

- ¿Han cambiado o se han modificado los protocolos y reglamentos al interior de esta cárcel los últimos 3 años? ¿qué cambios se han hecho? ¿cuáles cambios señalaría usted como positivos? ¿cuáles no han sido positivos y por qué?

- ¿Usted diría que ha mejorado la calidad de vida de las reclusas en los últimos 3 años? ¿qué cambios ha visto? ¿cuáles cambios señalaría usted como positivos? ¿cuáles no han sido positivos para las reclusas? ¿quién/quienes han posibilitado estos cambios?

Pauta Tópica para Grupo Focal Reclusas

Criterios de selección

- 1) Reclusas de diversos módulos y de diversos tipos de delitos
- 2) Reclusas que lleven al menos 3 años cumpliendo condena en el Centro Penitenciario Femenino
- 3) Incluir a reclusas que no participen de programas laborales
- 4) Máximo 10 reclusas por grupo focal

Introducción

En esta actividad se resguardará el anonimato y confidencialidad de los participantes. Sus juicios y opiniones en ningún momento serán individualizados y tampoco se transcribirán de forma íntegra sus comentarios.

Preguntar si hay algún inconveniente en grabar la entrevista, al comienzo de la grabación registrar el número de personas participantes y los cargos.

- ¿Los últimos 2 años ha aumentado la oferta de talleres y capacitaciones en esta cárcel? ¿en qué temas se ha aumentado la oferta? ¿ha podido usted acceder a esta oferta? ¿cuáles son las principales barreras de acceso a los talleres y cursos?
- ¿Recuerda haber asistido a capacitaciones sobre salud sexual reproductiva y VIH en los últimos 2 años? ¿Si no asistió recuerda quiénes asistieron y cómo fueron seleccionadas? ¿Si asistió, cómo diría usted que fue el curso/taller, qué elementos positivos y negativos destacaría?
- ¿Recuerda haber asistido a capacitaciones en el ámbito laboral en los últimos 2 años? ¿Si no asistió recuerda quiénes asistieron y cómo fueron seleccionadas? ¿Si asistió, podría describir estas capacitaciones (duración, metodología, resultados)? ¿cómo diría usted que fue el curso/taller, qué elementos positivos y negativos destacaría?
- ¿Asiste usted regularmente a la escuela? ¿cuáles son principales dificultades de acceso a la escuela? ¿Si asistió o asiste, podría describir cómo funciona la escuela?, ¿qué elementos positivos y negativos destacaría de ella?
- ¿Considera usted que ha cambiado el trato y la relación del personal penitenciario con las internas los últimos 2 años? ¿de qué forma ha cambiado? ¿por qué ha cambiado o cómo se han dado estos cambios? ¿cuáles de estos cambios son positivos, cuáles negativos?
- ¿Han cambiado las condiciones y calidad de vida en la cárcel los últimos dos años? ¿de qué forma ha cambiado? ¿por qué ha cambiado o cómo se han dado estos cambios? ¿cuáles de estos cambios son positivos, cuáles negativos?

ANEXO III. LISTA DE DOCUMENTACIÓN REVISADA

- **Informes periódicos del equipo UNODC**²³
 - Informes mensuales correspondientes a los años 2010, 2011, 2012 y 2013.
 - Informes semestrales correspondientes a 2010, 2011 y 2013.
 - Informes anuales de 2010, 2011 y 2012

- **Consultorías e informes temáticos**
 - **Consultores individuales (junio-agosto 2011):**
 - * El mejoramiento y adecuación de los servicios de salud a la población privada de libertad (Clara Barahona)
 - * La creación de la carrera penitenciaria y el diseño y funcionamiento de la Escuela de Formación Penitenciaria de Panamá (Roberto Santana)
 - * La evaluación de la población reclusa y el diagnóstico de la eficacia del sistema normativo (procedimental y sustantivo) y administrativo para la aplicación de medidas no privativas de libertad (Abdiel Pitty)

 - **Empresa INFOSGROUP (nov 2011-feb 2012)**
“Análisis de los Sistemas de información en materia penitenciaria”:
 - * Informe N° 1. Informe de Primeras Revisiones del Sistema de Información y Administración Penitenciaria -SIAP- desarrollado por la empresa BIOMECOL. Para Ministerio de Gobierno (MINGOB) (nov 2011)
 - * Informe N° 2. Informes de la consultoría para el Análisis de los Sistemas de Información y Administración Penitenciaria –SIAP (feb 2012)

 - **Ing. Fernando Martínez y Raúl Quintero (2012)**
“Apoyo para la implementación del Sistema Informático de Administración Penitenciaria”.

 - **ILANUD (junio-octubre 2013)**
 - * Propuesta de estrategia de capacitación para el desarrollo del talento humano en el personal del sistema penitenciario de Panamá
 - * Programa de atención para la población de mujeres en condición de privación de libertad en el sistema penitenciario de Panamá
 - * Propuesta de implementación del sistema de evaluación del desempeño al personal del sistema penitenciario de Panamá.

²³ María Noel Rodríguez, Coordinadora de Proyecto, y Susanne Wilson, Asistente de Proyecto.

- * Propuesta de reestructuración de las áreas de educación y trabajo de la Dirección General del Sistema Penitenciario. Gestión de las estrategias institucionales de: “educación académica, educación para el trabajo y desarrollo humano y trabajo productivo en el sistema penitenciario de Panamá”.

- **Documentos de proyecto**

- PRODOC FASE I. Documento del Proyecto “Apoyando la reforma penitenciaria en la República de Panamá”, Fases I y II (abril 2010)
- PRODOC FASE II. Revisión de Proyecto PANX12 “Apoyando la reforma penitenciaria en la República de Panamá”, Segunda Fase (marzo 2012)

- **Informes ILANUD elaborados en el marco del Grant Agreement**

- Informe de sistematización Taller de capacitación sobre género, diversidad sexual y derechos humanos (junio 2011)
- Informe Final del Proyecto (oct 2011)²⁴
 - * Versión 1: Informe de Labores y Financiero (34 págs.)
 - * Versión 2: Informe para Ministra de Gobierno (32 págs. y 10 anexos, sin informe financiero).

Contenido de los documentos y carpetas Anexos:

1. Aplicaciones prácticas para la gestión penitenciaria. Sugerencias para hacer efectivas las normas internacionales en las prisiones.
2. Informe sobre la percepción diagnóstica de los establecimientos “La Joya”, “La Joyita”, “El Renacer” y “Tinajitas”.
3. Antología de materiales y lecturas Curso introductorio sobre planificación y liderazgo en la gestión penitenciaria.
4. Antología del curso formación para directores del sistema penitenciario en gestión penitenciaria.
5. Antología del curso para instructores “curso de habilitación docente en el área penitenciaria”.
6. Antología del curso curso-taller dirigido al personal técnico-profesional “Programas de atención profesional para la población privada de libertad en el sistema penitenciario de Panamá”.
7. No existe documento N° 7.²⁵
8. Informe de tutorías y estado de situación de los principales centros penitenciarios:

Primera Tutoría. Plan tipo de actividades diarias a ejecutarse según las condiciones y la disponibilidad de recursos humanos en los Centros de La Joya y La Joyita.

²⁴ Archivo RAR que contiene: 1) Un documento de INFORME FINAL DE PROYECTO en formato pdf; 2) 10 anexos; 3) El Anexo RAR N° 9 contiene 5 carpetas que, en total, contienen 64 documentos (de éstos, 2 son sobre legislación penitenciaria de Panamá; 32 son sobre normas penitenciarias internacionales; y 16 son “notas orientativas” del King’s College of London sobre temas penitenciarios); 4) El Anexo RAR N° 10 contiene 3 documentos del Lic. Guillermo Arroyo (ILANUD).

²⁵ Aunque no hay documento que lleve el N° 7, en los archivos revisados se mantiene la numeración correlativa para los demás documentos.

Segunda Tutoría. Propuesta de programa de trabajo productivo para La Joya y La Joyita.

Tercera Tutoría. Propuesta de un plan de seguridad para La Joya y La Joyita.

9. El Anexo N° 9 contiene 5 carpetas:

1ª Introducción (2 págs.)

2ª 4 documentos:

- Las respuestas posibles a la sobrepoblación penitenciaria
- Propuesta de organización estructural-funcional del Sistema Penitenciario de Panamá
- Informe de tutorías²⁶.
- Aplicaciones prácticas para la gestión penitenciaria²⁷.

3ª Legislación nacional: Ley 55 y Ley 40.

4ª Normas internacionales (contiene 32 documentos).

5ª a) “Notas orientativas” del King’s College of London sobre temas penitenciarios (contiene 16 documentos).

b) Otros textos:²⁸

- UNODC: Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de Medidas sustitutivas del encarcelamiento.
- A. Coyle: La administración penitenciaria en el contexto de los Derechos Humanos.
- Reforma Penal Internacional: Manual de Buena Práctica Penitenciaria.
- Procuraduría General de República Dominicana: Manual de Gestión Penitenciaria.
- UNODC: Manual para Administradores Penitenciarios.
- ONU: Revisión Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.
- Borja Mapelli: Nueva versión de las Normas Penitenciarias Europeas.
- OEA-CIDH: Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

10. Tres documentos bajo autoría del Lic. Guillermo Arroyo (ILANUD):

- Esquemas de Los Programas de Atención Profesional a la población penitenciaria.
- La transición orgánico funcional durante un proceso de reforma penitenciaria
- Bases para un Plan Estratégico Penitenciario

²⁶ Se trata del mismo documento referido en el Anexo N° 8 precedente.

²⁷ Se trata del mismo documento referido en el Anexo N° 1 precedente.

²⁸ Se trata de textos generales sobre temas penitenciarios, que no han sido producidos por el Proyecto PANX12.