

RESUMEN EJECUTIVO

En cumplimiento de los términos de referencia establecidos para esta contribución técnica del informe respecto a los avances del Ministerio de Gobierno (MINGOB), en el período 2014 – 2019, se presenta esta sistematización de la implementación del Plan Estratégico Institucional (PEI), con sus resultados y contribuciones más importantes, respecto a los ejes estratégicos que guiaron la gestión de la presente administración.

Este esfuerzo deja en evidencia el propósito de las autoridades superiores del MINGOB de contribuir a una transición ordenada y eficaz, que les permita a los nuevos jefes de la administración 2019 – 2024, tener el conocimiento y la orientación adecuada para conocer el estado actual de la institución, a través de una comprensión del proceso de planificación estratégica y operativa que se construyó e implementó, en el quinquenio que recién finaliza.

El informe está estructurado a través de nueve capítulos. El primero de ellos, se refiere al Marco General de trabajo donde se destacan aspectos fundamentales del contexto en que se asumió la administración 2014 -2019, particularmente, en lo relativo a la continuidad en las reformas de segunda generación del ministerio.

El segundo capítulo aborda los antecedentes y condiciones en que se entregó el ministerio por parte de la administración 2009 – 2014. El capítulo tercero hace una narrativa del proceso de planificación estratégica emprendida por la administración 2014 – 2019 que incluye la creación de la Dirección de Planificación Estratégica y Cooperación Internacional, como responsable directa de la elaboración del PEI y su respectivo seguimiento.

El cuarto capítulo presenta las principales acciones emprendidas en cada uno de los ejes estratégicos del PEI, así como los resultados alcanzados y el impacto sobre la consolidación del ministerio. Para estos efectos se construyó una matriz que incluye los programas y proyectos ejecutados, los objetivos que se proponían y los resultados alcanzados. Al final de cada eje se hace un balance general donde se destacan los impactos más importantes.

El capítulo quinto está dedicado a visibilizar las principales contribuciones realizadas por el proyecto de PNUD – MINGOB “Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB”, firmado en el 2015 y que se convirtió en un brazo auxiliar de apoyo a la mayoría de unidades del ministerio bajo la estrecha coordinación con la Dirección de Planificación y Cooperación Internacional.

El sexto capítulo plantea algunas orientaciones para el seguimiento de las actividades principales establecidas en los ejes del PEI, que les permitan a las

nuevas autoridades, darle continuidad y llevarlas hasta su conclusión en cumplimiento con los contratos y/o acuerdos establecidos. El capítulo séptimo recoge algunas lecciones aprendidas a lo largo del quinquenio, que se complementan con buenas prácticas que se destacan en el capítulo octavo.

El documento finaliza con el capítulo noveno que incluye varias recomendaciones a ser consideradas, a partir del trabajo de revisión documental y de entrevistas que se realizaron para la elaboración del presente informe.

El proceso de planificación

El proceso de transición de la administración Martinelli hacia la administración Varela en el 2014, dejó en evidencia los pocos avances que se tenían respecto a la consolidación de la institución, a partir de su creación, a través de la ley 19 del 10 de mayo del 2010. Quedaron visibilizadas las grandes debilidades institucionales, los problemas presupuestarios que se tenían, la ausencia de una planificación estratégica y la falta de mecanismos de seguimiento y control de la acción gubernamental.

Al finalizar el año 2014 y con la mirada puesta en una gestión pública basada en resultados, teniendo como referente el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) “El Pueblo Primero”, se pudo construir el primer Plan Estratégico Institucional (PEI) con apoyo del PNUD.

Estos elementos se convirtieron en la primera hoja de ruta del MINGOB y en el primer esfuerzo de elaboración de un Plan Estratégico Institucional (PEI) que incluía 5 ejes principales de trabajo y un eje transversal: fortalecimiento de la gobernabilidad; avances en el proceso de descentralización de las gobernaciones, comarcas y municipios; desarrollo integral de los pueblos indígenas; servicios penitenciarios y custodia de menores; respeto, seguridad y rehabilitación de personas en conflicto con la ley; y el eje transversal, fortalecimiento y modernización del MINGOB y sus dependencias.

Una segunda contribución al proceso de planificación y consolidación del PEI lo constituyó el esfuerzo realizado por varios entes en el año 2015 que concluyeron que la estructura y organización del MINGOB, requería mejoras importantes en el área de la información, en los procesos y procedimientos técnicos que se siguen, así como en el manual de funciones que se tenía.

Como resultado de este segundo esfuerzo, el PEI se reduciría a 4 ejes principales:

1. Fortalecimiento de la administración de justicia.
2. Fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.

3. Protección civil.
4. Desarrollo institucional

Marco General: 4 Ejes Estratégicos. 28 Objetivos Estratégicos distribuidos entre los 4 Ejes. 52 Acciones Estratégica distribuidas entre los 4 Ejes.

Balance general y principales impactos

Eje 1: Justicia. Fortalecimiento de la administración de justicia.

En este eje estratégico, son evidentes los avances alcanzados en el área del Sistema Penitenciario, el Instituto de Estudios Interdisciplinarios, Justicia de Paz y Tratados de Asistencia.

En el caso del Sistema Penitenciario se destacan el fortalecimiento institucional, el fortalecimiento de recursos humanos, el mejoramiento de las condiciones de vida de los privados de libertad, el fortalecimiento de la seguridad penitenciaria y el robustecimiento de los programas de tratamiento y reinserción en clara sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Formación de más de 750 custodios, mejora salarial, nombramiento de funcionarios idóneos, elaboración de primer censo penitenciario. En proceso de construcción los proyectos del CEFERE y el pabellón 6 de La Joya, equipamiento del centro de custodia y seguimiento en Colón, así como estudios de factibilidad para los centros penitenciarios de Panamá Oeste, Herrera, Los Santos y Darién.

En lo relativo a resocialización se destaca la acreditación como artesanos de más de 520 hombres y mujeres, así como la creación de una data base que facilita la participación de esta población en programas de estudio y en tareas laborales.

En este sentido, se pueden mencionar los programas como ECOSÓLIDOS; el programa Sembrando Paz y Reforestando Vidas; INTEGRATE; Emprendiendo por mí libertad; la continuidad al programa Mí Vos para tus Ojos; Mi Silla Primero; y En Detrás del Muro que es la obra de teatro.

Se destacan también los esfuerzos de mejoramiento del Instituto de Estudios Interdisciplinarios en cuanto a la superación de limitaciones técnicas, administrativas, de intervención e incluso de infraestructura para la atención de jóvenes en conflicto con la ley.

Adicionalmente, es necesario señalar los esfuerzos en el tema de la justicia de paz que se han realizado y que han dado como resultado la Ley de Justicia y Paz en el 2016. La cual vino a eliminar los corregidores y a crear las casas comunitarias de paz.

Un aspecto adicional que se atendió es el que se refiere a los Tratados de Asistencia. Se han podido ordenar todos los archivos, la documentación existente y se ha logrado formalizar un manejo adecuado para todos aquellos expedientes sensitivos.

Eje 2: Gobierno. Fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad

Aquí resaltan los logros alcanzados en el tema de las poblaciones indígenas. Se realizaron talleres de consulta para la elaboración de los planes y cada resultado que se alcanzaba, era validado por los congresos de cada comarca. Terminados esos planes, fueron llevados a consideración de la Mesa Nacional Indígena, donde se acuerda elaborar un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Hay que destacar, la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CNDIPI).

En el caso de las gobernaciones se le recobró su embestidura de representante del presidente de la República en la provincia, su rol de facilitador para las relaciones armoniosas entre ciudadanos y los funcionarios públicos y su papel de liderazgo y de coordinación de las Juntas Técnicas.

Eje 3: Protección Civil.

Se reconocen los esfuerzos en el campo de las emergencias donde el SINAPROC ha mostrado significativos avances en la atención oportuna y eficaz de estos acontecimientos. Hay 400 guardavidas graduados y 49 zonas identificadas como peligrosas entre otros logros. El otro resultado positivo de trascendencia internacional ha sido la creación del Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria.

Eje 4: Transversal. Desarrollo y fortalecimiento institucional.

Son evidentes las mejoras del área de infraestructura; la forma que opera el área de Recursos Humanos con un sistema reciente de evaluación del desempeño; las unidades de procesos y procedimientos y el área de tecnología, que se dieron la mano para incidir en el ordenamiento y transparencia de los procesos; la eficacia en el trabajo; la modernización y tecnificación de los sistemas; el uso eficiente de los recursos; y la mejora en los servicios.

Y finalmente, se cuenta con un Plan Estratégico Institucional que les permite a las nuevas autoridades de Gobierno, conocer los lineamientos estratégicos de trabajo, la orientación que se ha seguido en estos años y los pendientes que aún se encuentran en camino o por retomarse en un futuro cercano.

Proyecto PNUD – MINGOB “Apoyo al Programa de Reforma del MINGOB”

A partir de la segunda mitad del año 2014 se inicia un camino de acercamiento entre las autoridades del Ministerio y el PNUD que se concreta en un acuerdo formal en mayo del 2015 que incluye los siguientes 11 componentes: 1. Reforma Judicial. 2. Descentralización. 3. Gobernaciones. 4. La academia de gobierno. 5. Poblaciones indígenas. 6. Fortalecimiento de la Dirección de Derechos Humanos. 7. Planificación estratégica. 8. Sistema penitenciario. 9. Instituto de Estudios Interdisciplinarios. 10. Sistema nacional de protección civil. 11. Medios de comunicación social.

Aportes e Impacto de la cooperación

Reforma judicial.

Bajo este componente se ha impactado en cuatro aspectos fundamentales:

1. Diseño y puesta en marcha de la justicia comunitaria donde se logró un 75% de avance en las personas capacitadas.
2. Diseño de infraestructura de justicia comunitaria y cultura de paz.
3. Divulgación de la justicia comunitaria a nivel nacional. Más de 5000 personas impactadas.
4. Capacidades a mediadores, jueces de paz y otro personal. 340 funcionarios preparados en justicia comunitaria.

Descentralización

Con especialistas del PNUD se apoyó el proceso de reforma a la ley 37 del 2009 (Secretaría Nacional de Descentralización)

Gobernaciones

A través del proyecto se realizaron remodelaciones, restauraciones y estudios de protección en varias gobernaciones del país.

Poblaciones indígenas

Contribución en el tema de género donde se ha introducido el enfoque de manera transversal. También se colaboró con apoyo técnico y talleres en los 12 territorios, logrando que se alcancen consensos en cuanto al Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas. Creación y funcionamiento de la Unidad para la implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (PDIP).

Aprobados los 12 Planes de Desarrollo Operativos (POAs) que están en fase de ejecución y que cuentan con el apoyo de aliados del Ministerio, así como con los recursos provenientes del préstamo del Banco Mundial. Adicionalmente se ha logrado un acuerdo PNUD – FAO para proyecto agrícola.

Planificación estratégica

El proyecto acompañó todo el proceso de Planificación Estratégica.

Como resultados concretos del programa de modernización del MINGOB, se elaboraron manuales de procesos en la Oficina para la Ejecución de los Tratados de Asistencia Legal Mutua y Cooperación Internacional (TALM), la Dirección General de Correos y Telégrafos (COTEL), la Oficina de Informática, la Secretaría General, la Gobernación de Panamá, la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos y SINAPROC. Adicionalmente, se elaboraron manuales para procesos administrativos de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGDP) y el Instituto de Estudios Interdisciplinarios (IEI). Se incorporó el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB).

Sistema Penitenciario

Se colaboró en el fortalecimiento de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP). Se realizó un estudio de todas las áreas del Sistema Penitenciario que permitió elaborar los manuales de proceso y procedimiento que se requieren. Adicionalmente, ha contribuido a un programa de capacitación de funcionarios en temas de gestión de centros penitenciarios que alcanza a 360 trabajadores.

A través de equipos multidisciplinarios se apoyaron a las Juntas Técnicas de la DGSP, se han evaluado a 3500 privados de libertad.

Instituto de Estudios Interdisciplinarios

El proyecto ha colaborado con el IEI en la preparación de un programa de formación por competencias que permite mejorar los servicios.

Sistema nacional de protección civil

Logró contribuciones en el SINAPROC donde se realizó una auditoría eléctrica que incluyó un estudio y diseño del sistema eléctrico en el edificio sede de la institución.

Medios de comunicación social

Se ejecutaron capacitaciones a diversos segmentos de la población, entre ellos, periodistas, dueños de medios de comunicación, estudiantes de comunicación social, funcionarios y representantes de la sociedad civil. Se logró impactar a 160 personas.

Eficacia del programa de cooperación

En términos generales, el proyecto de cooperación PNUD – MINGOB “Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB” ha sido muy pertinente y eficaz en los siguientes ámbitos:

- Fortalecimiento de la institucionalidad del ministerio.
- Respeto y promoción de los derechos humanos, en particular en el sistema penitenciario y los centros de custodia y cumplimiento para menores en conflicto con la ley.
- En el tema del respeto a la etnicidad, sus valores culturales, sus tradiciones y sus estructuras.
- Finalmente, en el tema de género.

Acciones en proceso de ejecución

En el Sistema Penitenciario

- Remodelación del pabellón 6 de la Joya
- El estudio de factibilidad para el centro penitenciario de Panamá Oeste.
- Elaboración de un plan maestro para el sistema penitenciario

Gobernaciones

- Licitación para la restauración de la gobernación de Panamá
- La construcción del nuevo edificio para la gobernación de la comarca Ngäbe Buglé en Buabti.
- Restauración y Rehabilitación de la gobernación de Bocas de Toro.

Poblaciones indígenas

- Asistencia técnica para el plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Buabti

Seguimiento al plan estratégico institucional

Poblaciones indígenas. Acuerdos listos para su ejecución.

Sistema Penitenciario. Profundizar los esfuerzos de atención y mejoramiento del sistema. En lo que a obras se refiere, es importante retomar el proyecto de construcción en La Joyita.

Gobernaciones. En la coordinación de las gobernaciones es importante seguir consolidando esta nueva unidad.

Recursos Humanos. Es importante mantener el programa de formación continua para los servidores públicos.

Oficina Nacional para Refugiados (ONPAR). Es necesario continuar con el proceso de registro digitalizado y el Trámite Regular Estructural (TRE).

Resolución Alternativa de Conflictos y las casas de Justicia Comunitaria. Es necesario y urgente fortalecer los Municipios ya que la mayoría no está cumpliendo con la información que se requiere. A los jueces les falta asesoría y requieren capacitación continua para que sea efectiva la modalidad.

Equiparación de oportunidades. En esta unidad la experiencia reciente ha demostrado que debe volverse a incluir el contenido de derechos humanos.

Procesos y procedimientos. Se sugiere continuar mejorando el Manual de Organización y Funciones que se ha logrado diseñar para la institución.

Tecnología. Es importante darles seguimiento a las cuatro fases de la Agenda Digital y continuar trabajando con el modelo de servicio para las contrataciones.

Centro Regional Logístico de Ayuda Humanitaria. Se deja planteada una hoja de ruta que incluye el corto, el mediano y el largo plazo del proceso de consolidación del Hub Humanitario.

Tratados de Asistencia. Queda pendiente la elaboración de un protocolo de seguridad y elevar la calidad del personal que tramita y darles seguimiento a las recomendaciones del GAFI (Grupo de Acción Financiera para América Latina)

Sub dirección de Administración y Finanzas. Es importante, implementar una herramienta tecnológica para atender las necesidades de las unidades. Con carácter de urgencia, debe verse el problema eléctrico del edificio principal.

Lecciones aprendidas

- En el área de infraestructura se logró implementar un procedimiento que implica tener un control total de los proyectos desde el inicio hasta el final.
- Es recomendable que el seguimiento a los estudios debe llevarse a cabo en forma conjunta entre el consultor y el equipo técnico de los proyectos.
- Se sugiere una sistematización periódica de la información que procede de estudios realizados. Incluye una revisión periódica.

- Que cada proyecto cuente con un marco de resultados coherente que reduzca la incertidumbre, a partir de los posibles cambios del entorno.
- Sin la participación activa de los indígenas es muy difícil alcanzar resultados firmes.
- Cuando se hagan trabajos en los territorios indígenas deben buscarse técnicos nacionales o extranjeros que conozcan el país.
- En cuanto al modelo de intervención, se pudo comprobar que éste debe hacerse por fases, es decir, de manera progresiva.
- En ONPAR se destaca el modelo que se diseñó para los resueltos y que facilita el control, seguimiento y las estadísticas de los casos que se atienden.
- Tener en cuenta que ninguna obra que se lleva a licitación por diseño y construcción se hace en un año.
- Para la intervención de edificios históricos y/o culturales es necesario hacer primero una calificación de ellos.
- Es necesario tener planes de contingencia en la programación de actividades de intervención para hacerle frente a cualquier situación externa.
- Las comisiones evaluadoras de propuestas deben sesionar de forma continua dentro períodos cortos.

Buenas prácticas

- Mantener los procesos de planificación, tanto a nivel estratégico como operativo, con enfoque global que no afecten la orientación de los objetivos estratégicos y no sucumban a los cambios de ministros.
- Presentar informes periódicos de rendición de cuentas y establecer sesiones de evaluación y seguimiento al PEI y a los POAs.
- La coordinación efectiva entre la unidad ejecutora del proyecto de cooperación PNUD y la Dirección de Planificación del Ministerio.

Recomendaciones

En el caso de la ejecución de proyectos grandes, se recomienda contratar una empresa que lleve a cabo un seguimiento y una inspección externa de la obra.

Se sugiere revisar el mecanismo para las adquisiciones que requiere la institución.

Se aconseja evaluar el modelo de gestión centralizada de algunas áreas del Ministerio.

Es recomendable volver a considerar la oficina de Derechos Humanos.

Sería prudente valorar la continuidad del proyecto de colaboración PNUD MINGOB "Apoyo al Programa de Reforma del MINGOB", más allá del 2020.

Finalmente, se recomienda utilizar el actual PEI como referente inmediato para el proceso de elaboración del nuevo Plan Estratégico Institucional correspondiente al período 2019 -2024 en concordancia con el Plan Estratégico de Gobierno de la nueva administración.