

OBSERVATORIOS MUNICIPALES DE LA VIOLENCIA: la experiencia de Panamá



2009



**Organización
Panamericana
de la Salud**

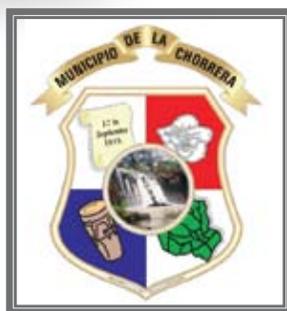
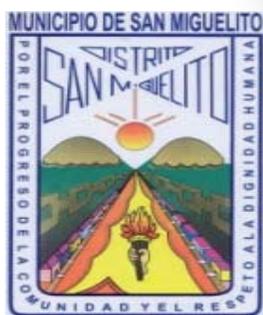


*Oficina Regional de la
Organización Mundial de la Salud*



salud
Ministerio de Salud
Panamá

OBSERVATORIOS MUNICIPALES DE LA VIOLENCIA: la experiencia de Panamá



Con el apoyo de:



Interamerican Coalition for the Prevention of Violence
Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia

Representación de la OPS/OMS en Panamá

“OBSERVATORIOS MUNICIPALES DE LA VIOLENCIA: la experiencia de Panamá”

Organización Panamericana de la Salud.

Panamá: Representación de la OPS/OMS en Panamá, 2009, 62 p

*I. Título. II. Organización Panamericana de la Salud. 1. VIOLENCIA
2. OBSERVATORIOS*

ISBN 978-9962-642-39-8

Las opiniones expresadas, recomendaciones formuladas y denominaciones empleadas en esta publicación no reflejan necesariamente los criterios, ni la política de la Organización Panamericana de la Salud.

La versión inicial de este documento fue realizada por el Lic. Jesús López con el apoyo de la Lic. Sara Díaz (adscrita de la CSS a la OPS/OMS Panamá) y fue revisada por el Lic. Diego Postigo (Consultor en VIH, OPS/OMS Panamá) y por el Dr. Víctor Aparicio (Asesor subregional de salud mental, OPS/OMS Panamá)

Revisión de estilo:

Lic. Doris Ung, OPS/OMS Panamá

Diseño y diagramación:

Lic. Pily Castro, OPS/OMS Panamá

Impresión: Impresora Pacifico, S.A.

Impreso en Panamá, 2009

INDICE

Introducción	7
1. Observatorios de violencia	9
1.1 ¿Qué es un observatorio?	9
1.2 Objetivo general del Observatorio de violencia.....	11
1.3 Objetivos específicos	12
2. Los observatorios de violencia en Panamá	13
2.1 Antecedentes y justificación del proyecto de los observatorios municipales de violencia	13
2.2 Implementación de los observatorios de violencia	19
2.2.1 Conformación de los observatorios municipales en Panamá	19
2.2.2 El manejo de la información	20
3. Los resultados de los observatorios municipales	23
3.1 La Chorrera	23
3.2 San Miguelito	29
3.3 Arraiján	33
4. Discusión	39
4.1 Acciones derivadas del trabajo de los observatorios de violencia	39
4.2 Importancia metodológica e institucional de los observatorios de violencia	41
4.3 Logros del proyecto	43
4.4 Consideraciones generales para la elaboración de un Plan local de acción frente a la violencia	44

5. La replicación de los observatorios	50
5.1 Investigación sobre la dimensión del problema	51
5.2 Homologación intersectorial	52
5.3 Funcionamiento intersectorial	55
5.4 Fortalecimiento institucional y sostenibilidad del proceso	56
6. Conclusiones	58
7. Recomendaciones	60

Presentación

El tema de la violencia llena las páginas de los medios de comunicación de nuestra región y es un problema de primer orden en la preocupación de los ciudadanos y de los gobiernos. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la violencia se define como: “El uso intencional de la fuerza física o el poder, en forma de amenaza o efectivamente, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que ocasiona o tiene grandes probabilidades de ocasionar lesión, muerte, daño psíquico, alteraciones del desarrollo o privaciones”, y al mismo tiempo señala que como tal es “un problema polifacético, de raíces biológicas, psicológicas, sociales y ambientales, para el que no existe una solución sencilla o única; por el contrario es una cuestión que debe abordarse a varios niveles y en múltiples sectores de la sociedad simultáneamente” (Informe mundial sobre la violencia y la salud” / OMS, 2002, Cap. 1). Ambos conceptos son aceptados en el contexto internacional como los más apropiados para abordar el problema desde una perspectiva de salud pública intersectorial.

Las políticas públicas locales para prevenir y controlar la violencia tienen posibilidades de ser exitosas siempre y cuando se sostengan, financien, sean lideradas, haya participación de los interesados y tengan respaldo gubernamental. Su viabilidad y efectividad dependen tanto de un buen diseño como de una implementación organizada y monitoreada. La evaluación de sus resultados es parte fundamental.

Si bien el tamaño o complejidad de un municipio pueden marcar diferencias en cuanto a su capacidad económica o de recursos humanos para el diseño e implementación de programas, es conveniente primero conocer la magnitud del problema y de acuerdo con el análisis del mismo definir una política pública basada tanto en experiencias internacionales como en la propia dinámica local. Se sabe que intervenciones comunitarias bien diseñadas y sistemáticas pueden reducir la carga de los problemas relacionados con la violencia.

En esa línea, este documento presenta la sistematización de los observatorios de la violencia municipales que se han implementado en Panamá desde 2005 dentro del proyecto “Trabajando con los gobiernos locales en Centroamérica: Plan piloto para reducir la violencia”. Se desea que este análisis sirva para mejorar lo que se ha hecho y para poder tener una referencia documentada para la extensión de los observatorios a otros municipios, pero también para que los tres municipios que tienen observatorios en la actualidad puedan ver sus posibilidades de mejorar en el futuro y de implementar planes locales de prevención de la violencia.

Agradecemos a todas las instituciones que han participado en este proyecto por su esfuerzo, dedicación y entusiasmo en esta tarea tan importante para el país.

Dra. Rosario Turner
Ministra de Salud



Introducción

El presente documento responde a la necesidad de contar con un resumen de la sistematización de la experiencia realizada en los municipios de La Chorrera, San Miguelito y Arraiján en los observatorios municipales de violencia, como producto operativo y tangible del proyecto “Trabajando con los gobiernos locales en Centroamérica: Plan piloto para reducir la violencia”.

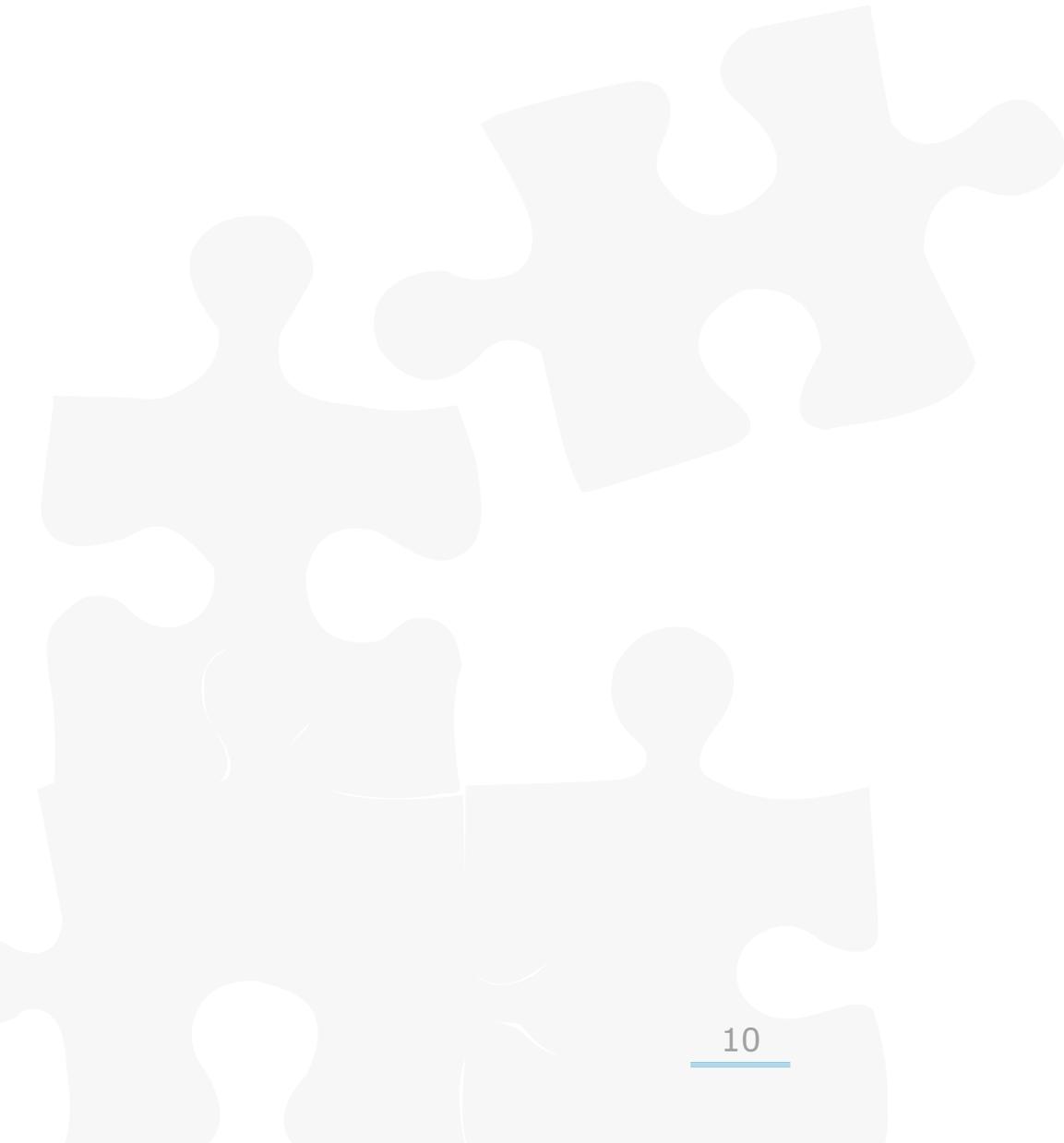
En ese sentido, es evidente que existe una necesidad importante de contar con un registro válido de la experiencia en los municipios en los que se trabajó en la República de Panamá, así como establecer parámetros claros de actuación en aquellos otros lugares o sitios en los que se piense replicar la experiencia emanada de este proyecto.

El documento que presentamos está estructurado siguiendo un eje temático, de forma tal que se comienza con el marco general de los observatorios de la violencia y su implementación, comprendiendo un análisis concreto de la aplicación de la iniciativa en los tres municipios en los que se llevó adelante, por lo que representa un examen de los resultados, logros, aprendizajes, limitaciones y características comunes.

Como resultado de esta reflexión se llega a la segunda parte del trabajo en el que se establecen sugerencias para el seguimiento de una ruta de implementación de los observatorios de violencia en los municipios en los que en una etapa subsiguiente se puedan replicar para así tener un sistema de vigilancia apropiado para el análisis de los datos y la adopción de medidas para la prevención y reducción de los hechos violentos a nivel local.

Por último, como producto de esta tarea de vigilancia que efectúan los observatorios se debe tener presente que hay una etapa que no se puede soslayar, que es la creación y ejecución de planes locales para la prevención y reducción de los eventos que involucran algún tipo de violencia; siendo así es importante anotar que la tercera parte de este trabajo conlleva la sugerencia de ideas o medidas que se deben tomar en consideración para la creación de dichos planes que deben operar a escala local, pero que la suma de varios de ellos llevándose a cabo (aspiramos que de forma simultánea) en varios municipios a escala nacional deben producir un impacto nacional que se hará notar a través de las mediciones que se realicen y que tomen en cuenta las comparaciones que se tengan a bien realizar o también con el establecimiento de líneas bases iniciales que se obtengan o plantean al comienzo de la ejecución de los planes y luego cotejando los resultados a medio término y al final.

Finalmente, se presentarán las conclusiones y recomendaciones necesarias, con miras a contar con ideas para una futura replicación de la acción denominada “Observatorio municipal de violencia”.



1. Observatorios de la violencia

1.1 ¿Qué es un observatorio?:

En primer lugar hay que destacar que los Observatorios de violencia se enmarcan en un concepto más amplio que son los Observatorios sociales. Estos se han convertido en estrategias de trabajo para el abordaje de problemas específicos dentro de los países, que cada vez son más comunes los observatorios para el estudio, análisis, abordaje, planificación y ejecución de políticas públicas en los problemas que se estén explorando.

Esos observatorios también apoyan la realización de un trabajo muy importante y que en los países de la región latinoamericana es imperioso y necesario, como resulta la promoción y mejoramiento de la cultura estadística, que hace posible la investigación científica objetiva, válida y confiable, y a su vez también permite la toma de decisiones correctas y medibles.

Luego entonces, tales observatorios son una herramienta poderosa, pero también constituyen, en sí mismos, una metodología de aplicación científica que los sustenta como parte de una estrategia de fomento a la investigación. Así como promueven para la apropiación social

del conocimiento también representan un arma eficaz para la conformación de políticas públicas y en el actual orden de cosas, cuando los Estados apuestan al trabajo articulado, brindan perspectivas ciertas de integración y cooperación interinstitucional.

En ese sentido, los Observatorios sociales tienen pertinencia como un ente facilitador de la ejecución de políticas públicas de escala local en materia de violencia. Y para ello una de sus tareas principales es la de contribuir de forma activa con la utilización adecuada de las estadísticas e indicadores sociales locales disponibles para su uso en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas destinadas al desarrollo humano, esto viabiliza entre otros los siguientes productos: a) contar con estrategias, metodologías y técnicas de análisis; b) lograr mecanismos de vinculación intersectorial e interinstitucional; c) ganar un buen impulso para la creación de nuevos observatorios sociales locales agrupados en red y d) establecimiento de un sistema de coordinación que permita llegar al ámbito nacional y cubrir circunscripciones territoriales y políticas mayores en extensión para pasar a obtener conocimientos de provincias enteras y de allí del propio país en su conjunto.

Las actuales realidades y las necesidades que estas plantean han impulsado el desarrollo de variados tipos de observatorios para conocer y analizar los más variados tipos de fenómenos o problemas de orden social. En la actualidad son muy comunes los observatorios de violencia de género, que han ejercido una gran influencia en la aprobación y el desarrollo de variadas políticas públicas en materia de violencia doméstica, como ha ocurrido en España desde hace varios años. Así mismo, existen observatorios de temas como trabajo, ecológicos, etc., por consiguiente debemos considerar que un observatorio es una entidad que debe trabajar o funcionar de la forma más autónoma posible, para desarrollar una elevada capacidad crítica y discriminatoria de una amplia gama de variables en el fenómeno de que se trate, con lo que se conforma como un grupo de trabajo específico que promueve una mayor coherencia al momento en que se tomen decisiones trascendentales en lo local.

Además, son instrumentos que prestan apoyo valioso para la facilitación del manejo de la información (datos, estadísticas) tanto a lo interno de las instituciones como para la divulgación a la opinión pública, que es un elemento clave para garantizar la efectividad de los observatorios, al igual que para propiciar la toma de acciones concretas basadas en los elementos aportados por los datos o registros fidedignos de aquellos.

Su razón de ser (de los observatorios), es convertirse en una fuente primordial y primaria de información válida y confiable para que el trabajo de todas las instancias sea coherente y acorde a los hallazgos que se van obteniendo, de forma que se pueda contar con un sistema de información ágil y verídico. Se trata de una metodología ya probada.

Para comprender el papel del observatorio en su verdadera dimensión debemos enmarcarlo en su rol de estructura para la vigilancia epidemiológica,

lo cual nos lleva a ensayar una breve definición racional de lo que significa en primer lugar el término epidemiología.

En términos muy claros se ha de apreciar que la epidemiología parte de la premisa de que los problemas de salud (no solo en sus aspectos típicamente clínicos, sino también en sus envolturas o expresiones sociales y la violencia es un problema social, pero también de salud pública) no se presentan, ni se distribuyen, por obra del azar, sino que más bien expresan la realidad de un grupo o sociedad en un momento específico de su desarrollo, por consiguiente, a través de esta ciencia podemos estudiar con precisión la realidad de una sociedad y percatarnos de sus dificultades y factores de influencia directa e indirecta para producir una acción eficaz con miras a contrarrestar los efectos de los problemas encontrados.

En ese orden habría algunos propósitos muy importantes, que son objeto de la tarea de los observatorios, y por ello su conveniencia:

1. Describir y exponer con suficientes evidencias la dinámica concreta de una población.
2. Definir los elementos actuantes y predisponentes o contrarrestantes de los problemas hallados.
3. Intervenir en el proceso “natural” de desarrollo del fenómeno para analizarlo y revertirlo cuando ello sea posible.
4. Detectar las tendencias de comportamiento que mantiene el fenómeno en sus manifestaciones e intensidad.
5. Determinar la carga real que representa el problema para planificar los recursos que se pueden requerir para la intervención y su priorización en la utilización o asignación

(entendiendo por recursos lo económico, técnico, humano, entre algunos otros).

6. Identificar los grupos de riesgo y los patrones o conductas que los convierten en personas con perfil de alarma de padecer el problema para tener la capacidad de actuar sobre los factores predisponentes y desencadenantes.
7. Observar los cambios producidos por las intervenciones sobre las causas y consecuencias. Con esto se logra el establecimiento de la principal relación científica que se aspira a constituir al estudiar o intervenir en un fenómeno, que es la relación de causa-efecto, con lo que se crean los nexos suficientes para un aprendizaje firme y que produzca la posibilidad de replicar la respuesta ensayada siempre que nos enfrentemos a condiciones similares.

Una tarea importante de los observatorios es la de vigilancia epidemiológica, la cual es el cúmulo de actividades que permite reunir la información indispensable para conocer en todo momento el comportamiento natural del problema, así como detectar o prever cualquier cambio que pueda ocurrir por alteraciones en los factores desencadenantes y/o predisponentes con la intención de exhortar oportunamente, sobre bases sólidas y científicas, la puesta en ejecución de las medidas más oportunas y eficientes, que lleven a la prevención y control del problema examinado.

La vigilancia epidemiológica, es un pre-requisito para los programas de prevención y control, por lo tanto, los observatorios de violencia implementados, y por implementar, dentro de la República de Panamá, deben ser concebidos de esta forma, dado que de su acción emanarán respuestas a corto, mediano y largo plazo para

incidir en diferentes formas, razón que sustenta su fortalecimiento y profundización como estructuras que representan la puesta en marcha de un método científico de trabajo en un área compleja como la violencia.

Así mismo, su beneficio dependerá de la capacidad de los servicios brindados por todas las instituciones para adoptar las medidas recomendadas, articulando recursos y tareas para no repetir las acciones e incurrir en el uso de procedimientos inapropiados.

Los propósitos de los observatorios como parte de un sistema de vigilancia epidemiológica son:

1. Reunir los datos necesarios y actualizados.
2. Procesar, analizar e interpretar los datos para su mejor manejo.
3. Hacer las sugerencias apropiadas que provengan de las funciones anteriores para realizar las acciones de control y manejo inmediato o a más largo plazo.
4. En determinadas circunstancias y en función de la fortaleza de las estructuras institucionales existentes y de su grado de desarrollo, la vigilancia podrá incluir funciones ejecutivas de participación en la toma de decisiones.

1.2 Objetivo general del observatorio de la violencia:

Estimular el liderazgo municipal y el mejoramiento de la gestión local a través del desarrollo de un sistema de información sobre violencia, que permita a los municipios registrar sucesos que se producen en su jurisdicción, con miras a tomar decisiones para el diseño de políticas, programas y acciones de prevención de la violencia.

1.3 Objetivos específicos:

- Coordinar acciones a nivel municipal que sean producto del trabajo conjunto de las instituciones gubernamentales directamente involucradas en el tema y que se hagan extensivas al resto de la comunidad,
- Utilizar indicadores comunes para recoger la información relacionada con la violencia a nivel local, para que la información sea segura, oportuna y confiable.
- Formar al recurso humano local para la construcción e implementación de estrategias y planes de prevención de la violencia.
- Diseñar y desarrollar planes municipales de acción para la prevención de la violencia.

2. Los observatorios de la violencia en Panamá

La metodología de abordaje de la experiencia de los observatorios consistió en la realización de encuentros y reuniones con personas significativas, representativas, de los tres comités técnicos que se conformaron, en los municipios de La Chorrera, Arraiján y San Miguelito.

Se efectuaron entrevistas abiertas a las personas, en el sentido de que no había un cuestionario con preguntas que había que responder con unas cuantas alternativas a escoger, sino que se indagaban puntos y aspectos comunes del trabajo, basándose en los objetivos de trabajo de los observatorios, productos esperados, logros, dinámica de funcionamiento, procedimientos, fortalezas, expectativas, entre los puntos principales.

Las entrevistas y reuniones fueron por separado para focalizar el tema en el municipio que se estaba analizando en el momento y evitar situaciones como comparaciones, intercambios extemporáneos de ideas, conocimientos, y otros temas que no eran apropiados a la intención de este trabajo.

Se revisó una amplia bibliografía que contenía todo lo relacionado con el proyecto, tanto

en el aspecto conceptual general como los asuntos propios de la aplicación del proyecto y su metodología de forma particular en cada municipio. Así como boletines, cuadros, cifras y gráficas oficiales de la República de Panamá

Toda la información producida por los municipios, que fue consultada para comprender el contexto particular de cada municipio, también fue revisada otra información, tales como informes y reportes de los comités técnicos de los observatorios municipales.

Posteriormente, se realizó un análisis cualitativo y cuantitativo de la información disponible para la comparación de los indicadores nacionales con los respectivos indicadores de cada municipio y observar las diferencias entre estos.

2.1 Antecedentes y justificación del proyecto de los observatorios municipales de la violencia:

Los antecedentes del proyecto ejecutado en Panamá se encuentran enmarcados en las iniciativas subregionales desarrolladas para Centroamérica por la Coalición Centroamericana de prevención de la violencia

y la Organización Panamericana de la Salud, cuya realización estuvo a cargo de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.

Esta etapa inicial dio comienzo a los contactos con los diversos países en los que se llevaría a cabo la experiencia, con el fin de seleccionar los lugares que dentro de cada uno se consideraran como representativos de su realidad; y sabido es que en el caso de la provincia de Panamá nos encontramos con el hecho de que es en ésta donde se encuentra localizada la mayor parte de la población del país, con un total de 1.689 304 habitantes (según la proyección poblacional oficial para el año 2007¹), con lugares con una alta densidad de población, como el caso de San Miguelito con 7044 hab./km²⁽²⁾, según las cifras emitidas por la Contraloría general de la República de Panamá, lo cual representa un elemento facilitador de conductas violentas o relacionadas con hechos que pueden desembocar posteriormente en situaciones violentas, siendo este uno de los tres municipios seleccionados para servir como territorio de ubicación de la prueba piloto para el establecimiento de un observatorio de violencia.

Siguiendo con la misma lógica de desarrollo del proyecto en el resto de los países de Centroamérica, en Panamá se iniciaron las primeras tareas a fines del año 2004, cuando se hicieron las presentaciones formales del plan en los municipios que serían seleccionados y que se constituirían en las alcaldías utilizadas para la ejecución del plan piloto, que son, a saber: Arraiján, La Chorrera y San Miguelito, los cuales fueron seleccionados en función de sus características demográficas y su comportamiento en razón de los índices de violencia que presentan en los aspectos considerados como parte del estudio y desarrollo posterior del proyecto.

Adicionalmente a esta idea anterior está el hecho de que se trata de tres municipios con una población importante y que confrontan situaciones serias con respecto a los temas de interés del proyecto, tanto en lo que se relaciona con los eventos de tipo violento, como las dificultades de índole institucional para poder enfrentarlos, escenario que ha llevado a sus principales autoridades a considerar la realización de acciones de impacto directo en sus comunidades a fin de disminuir de forma considerable y en el menor tiempo posible este tipo de hechos.

Al ser tres de los municipios más importantes de la provincia de Panamá, juntos representan una buena oportunidad para entender el fenómeno de la violencia en diferentes manifestaciones en lugares con una importante población urbana, pero también con áreas rurales o semirurales, con lugares de difícil acceso, al igual que la presencia de bolsones de marginalidad urbana. En el contexto que representa el estudio del fenómeno de la violencia dan la oportunidad de contar con una muestra representativa del espectro demográfico de la República de Panamá.

Debido a situaciones de diverso origen, se ha de mencionar que el proyecto dio inicio de forma real en el año 2005, con una duración pautada inicialmente hasta inicios del año 2006, pero el periodo de conclusión se fue prolongando y se programó para fines del mismo año. Luego se consiguió una extensión del cumplimiento para el año 2007 por lo que se estableció un período de trabajo suficientemente amplio para medir los alcances de lo logrado de forma significativa.

Este contexto se enlaza de forma perfecta con algunas consideraciones que deben generarse para la mejor comprensión del fenómeno analizado.

1. Estimaciones y proyecciones de la población en la República de Panamá, por provincia, comarca indígena, distrito y corregimiento, según sexo: años 2000-2015. Octubre de 2006.

2. *Ibid.*

Tales motivaciones tienen que ver con lo que nos señalan recientes cifras oficiales de varias fuentes situadas entre los años 2005 y 2007, como el Ministerio de Salud, Procuraduría general de la nación³ y la Comisión Nacional de Análisis de Estadísticas Criminales (CONADEC), las cuales dan cuenta de que la República de Panamá, en cuanto a las muertes ocurridas por homicidios, podría catalogarse como un país con una tasa mediana, a partir del 2005 con 11,27 por cada 100.000 habitantes, en el 2006 se mantuvo en 11,11 por cada 100.000 habitantes y en el año 2007 se elevó de forma sensible para llegar a 13,29 (siendo en números absolutos los siguientes: 2005 con 364 homicidios; 2006 con 365 y 2007 llegó a 444).

Según datos oficiales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dados a conocer en el año 2005, el promedio mundial en relación a la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes estaba ubicado en 10,7, mientras tanto, el promedio general de América Latina señalaba un 22,9 por cada 100.000 habitantes de la región; Panamá está exactamente a la mitad de esa cifra, siendo superada por países como El Salvador, que tiene 54,7; Honduras con 40,6; Guatemala 37,5; Colombia 33,4 y Venezuela 22,7.

En materia de suicidios las tasas también colocan a Panamá con una tasa intermedia (5,9 por cada 100.000 habitantes⁴) en comparación con otros países de la región latinoamericana que poseen cifras algo más elevadas, tales como Cuba con 18,3 (la cual se ha ido triplicando de forma consistente desde el año 1969); Uruguay con 10,3; Puerto Rico 8,7; El Salvador 7,9 y Argentina con 6,4. Todos estos números sobre la base de 100.000 habitantes. No obstante, existen otros números

para Panamá que deben servir de llamado de atención; desde el año 2002 se ha observado que existen cinco provincias de la República de Panamá que poseen tasas de suicidios sumamente alejadas de la tasa promedio nacional hacia la alza de forma consistente, las cuales para el año 2006 se ubicaron de la siguiente forma: Herrera con 13,7; Los Santos 13,5; Darién 12,9; Coclé 11,3 y Bocas del Toro con 10,7.

Para los años 2005 y 2006 el promedio de muertes semanales por suicidio en la República de Panamá fue de dos personas cada semana, llegando a un acumulado durante esos dos años de alrededor de 200. Y en el año 2007 para el mes de abril ya se habían suicidado 24 personas. Estos datos corresponden a los registros de ese período de la Policía Técnica Judicial de Panamá (PTJ).

Esto nos lleva a la idea de reflexionar si en los casos en los que en ciertas provincias las cifras son en extremo bajas pudieran existir subregistros importantes, lo cual es un señalamiento hacia la necesidad de mejorar la observación del fenómeno y el registro de los casos y otros temas conexos con la investigación como definición de indicadores más precisos, etc.

En Panamá, más del 80% de las personas que se suicidan son del sexo masculino, lo cual plantea la confirmación fehaciente de una ya conocida idea, que señala que los hombres (por un sinnúmero de condiciones asociadas a los patrones de conductas ligadas a la socialización de género) tienden a suicidarse más que las mujeres; algo que va muy ligado al hecho de que se reportan en Panamá (así como en muchos otros países del mundo) tres veces más casos de suicidio en hombres que en mujeres.

3. En otros países recibe el nombre de Fiscalía General de la República en términos genéricos.

4. WHO country reports and charts for suicide rates retrieved, June 2006.

Añadiendo la idea de que el suicidio corresponde a una multiplicidad de causas, que nos indican que es un fenómeno que debe ser estudiado aún más, como lo aseguran los resultados de un reciente estudio publicado por el Dr. Matthew Nock⁵ de la Universidad de Harvard, en el que señala que tras haberse estudiado el fenómeno en 84.850 personas adultas de los cinco continentes no existen evidencias que aseguren que hayan diferencias muy marcadas entre los pensamientos, conductas y factores de riesgo que están involucrados en este problema entre personas que viven en tipos distintos de sociedades y en diferentes condiciones materiales. Y, aunque parezca contradictorio, los suicidios son más frecuentes en países desarrollados, es decir, en sociedades que perciben mayores ingresos que en aquellas más pobres, donde, por el contrario, la tasa de homicidios es mayor.

Muchas de las raíces del suicidio pueden estar ubicadas en torno a factores como la edad avanzada, que es asociado principalmente al vacío emocional, familiar y cultural, lo que explica que no es casual que las provincias de Herrera y Los Santos se ubiquen en los primeros lugares ya que tienen una población envejecida en una proporción bastante importante

En el tema de los decesos por accidentes de tránsito, también estamos colocados con niveles de tasas medias a nivel de la región latinoamericana (con una tasa promedio para los años 2005 al 2007 de 12,8 por cada 100.000⁶) siendo el comportamiento para el año 2005 de 405 muertes para una tasa de 12,54 por cada 100.000; para el 2006 se tuvieron 437 decesos por esta causa con una tasa de 13,30 por cada 100.000 que es la más alta de este período y en

el 2007 se registraron 422 defunciones con una tasa de 12,63 por cada 100.000.

Si tomamos estos datos generales para hacer un rápido análisis de la situación también debemos estar en capacidad de visualizar de antemano que lo observado hasta el momento puede girar bruscamente hacia estados más complicados, lo cual se ve por muchas razones; el aumento de las actividades delictivas (tanto delincuencia común como organizada) en el país marcan una pauta de comportamiento que nos indica que en los grandes núcleos urbanos se ubican los grandes focos de la actividad criminal, que son aquellos sitios en los que se concentran con mayor frecuencia los hechos delictivos.

Se sabe que desde el año 2004 hasta el 2007 el 43%⁷ de los homicidios que se cometieron en Panamá tuvieron comprobada relación con la actividad pandilleril y el tráfico de drogas, que es un fenómeno netamente urbano que ha ido en crecimiento sostenido en toda la región centroamericana y que se vincula de forma directa a la pobreza y vulnerabilidad de los grupos marginados socialmente.

Además de eso, la unidad Anti-Pandillas de la Policía Nacional para el año 2006 calculaba que solamente para los Municipios de San Miguelito y Panamá existían alrededor de 70⁸ pandillas, compuestas en su mayoría por jóvenes varones cuyas edades abarcan un amplio rango que va desde los 7 años hasta bordear casi los 35 años, Iguales cifras aporta el Ministerio de Desarrollo Social a través del programa “Por una esperanza” para el año 2007. Las mujeres que forman parte de este círculo generalmente no realizan actividades delictivas de forma directa, sino que más bien son compañeras sentimentales de los

5. Nock, Matthew. *Factores de riesgo del suicidio*. *British Journal of Psychiatry*. Febrero de 2008.

6. *Salud en las Américas, 2007. Volumen II-Países*. Organización Panamericana de la Salud. 2007.

varones que forman parte del núcleo delictivo y participan en acciones facilitadoras de los delitos, tales como el encubrimiento, transporte y resguardo de las armas, los estupefacientes o venta de sustancias ilícitas.

Asimismo, asumen cargos criminales para eximir de culpa a sus compañeros sentimentales por la creencia de que la vida de las mujeres bajo condiciones de privación de libertad es más llevadera para ellas que para los hombres, aunque se olvida que los roles de género determinan que el precio que pagan las mujeres esté más relacionado con todo el tejido familiar, por lo que se enfrentan a muchas dificultades con los hijos/as, así como muchas otras prácticas y costumbres que las llevan a participar de forma activa en los hechos delictivos, etc.

El Estado panameño, a través del Ministerio de Salud y otras instituciones estatales, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, ha establecido desde 1995, una serie de medidas por las cuales se le hace frente al problema de la violencia; de esta época data el Plan institucional de atención y prevención de la violencia y promoción de formas de convivencia solidaria, dado que varias de sus más importantes manifestaciones han estado incidiendo de forma directa en la calidad de vida de la población, al punto que algunas de estas representan un conjunto importante de la cantidad de muertes que se registran anualmente en Panamá, tales como accidentes, suicidios, violencia doméstica (que actualmente representa, en promedio, una mujer muerta cada 12 ó 13 días). Ese año también fue promulgada la Ley N°. 27 de 16 de junio de 1995, que posteriormente fue reformada mediante la Ley N°. 38 de 10 de julio de 2001.

Este rápido recorrido por la realidad panameña nos indica que existen problemas a nivel de manifestaciones de violencia en la sociedad, que expresan la calidad de vida; tipo de patrones transmitidos en el proceso de socialización primaria (familia principalmente), así como en la socialización secundaria (escuela, compañeros de juego, etc.) que viene a reafirmar y a solidificar lo ya traído del hogar; tipo de cultura, así como las nuevas expresiones de problemas como la falta de empleo, el acceso a oportunidades educativas, problemas de salud mental en general, etc.

Ante este orden de cosas es evidente que debe instituirse una estructura extra-sistémica que permita un conocimiento y manejo de la realidad de forma científica y oportuna; con la posibilidad de influir en el rumbo de las iniciativas determinadas y estas respondan a la realidad ya conocida; por lo tanto, la articulación de sectores y recursos es lo más apropiado para poder enfrentar este tipo de situaciones que se analizan, máxime tratándose de fenómenos que comportan variables de diverso origen.

Categoricamente debe plantearse que este tipo de iniciativas (los observatorios) les dan sustancia y dirección real a lo que realizan los gobiernos locales como máximas instancias de representación de sus comunidades; pasan de ser simples entes burocráticos a ser actores primordiales en la solución de los principales problemas sociales que viven a diario las personas en cada municipio. Eso se basa en el hecho de que los observatorios obligan a conocer la realidad y a saber hacia dónde debe encaminarse la gestión local, planificando en función de las verdaderas necesidades sociales de la población.

7. Comisión nacional de estadísticas criminales, Ministerio de Gobierno y Justicia, 2007. *Declaraciones efectuadas por el Ministro de Gobierno y Justicia, Licdo. Daniel Delgado Diamante, el 16 de mayo de 2008, confirmaban este dato de forma oficial.*

8. Informes de la unidad especial "Anti-Pandillas" de la Policía Nacional de Panamá. Junio de 2006. Informe del Ministerio de Desarrollo Social, programa "Por una esperanza". Octubre de 2007.

Se elimina la tradición de los procesos de planificación basados en especulaciones o tomas de decisiones alejadas de lo que se vive como auténtico problema; se trabaja en base a diagnósticos iniciales y a la continuación del monitoreo de lo que va sucediendo una vez se detecta un problema y cómo este se enlaza con otras situaciones más, tejiendo un entramado que produce acciones de efecto integral.

Además de esto, la planificación se convierte en un asunto más simple y en el que participan actores que antes no eran tomados en cuenta; esas ideas se conjugan bien con el hecho de que actualmente Panamá se encuentra trabajando para darle forma a la descentralización de los gobiernos locales. No obstante, hay que insistir en la idea ya esbozada de que no se descentralizan los recursos económicos o de otra índole, sino que tenemos que entender que lo que se descentraliza son las políticas de alcance nacional y se convierten en acciones locales encaminadas a producir efectos a escala nacional. Puede que sean distintos en cada área en base a sus características particulares y realidades cotidianas, pero es lo correcto en tanto que todo lo que se analice como problema de tipo social debe ser conocido de forma que se entienda como en un mismo país se expresan los fenómenos por vías distintas, no es igual la realidad en San Miguelito para un tema que en Arraiján o La Chorrera; las zonas urbanas difieren de las áreas rurales y así para cada zona, municipio, provincia o comarca que conforman políticamente el país.

No es lo mismo saber la realidad dentro de los distritos urbanos y su diferencia con los distritos rurales, indígenas, semi-urbanos, etc., conociendo lo medular en cada caso que pensar la realidad nacional de forma global; lo mismo que sucede con las políticas de género, los enfoques por grupos de edad, étnicos y cualquier otro que se plantee.

La violencia es un fenómeno social complejo y diverso, que se expresa de distinta manera en función de la acción de las variables que incidan en cada caso; la forma en que se manifiesta depende de situaciones históricas, económicas, políticas, género, edad, tipo de exposición al fenómeno y muchas más; por lo tanto, los observatorios proveen la herramienta más ajustada a las características propias de cada lugar.

Esto da lugar a que también el propósito real de la toma de decisiones adopta otra fisonomía, ya que se promueve la necesidad de dar este paso de forma que todos los sectores se sientan incluidos en la participación social, ejemplos de lo cual se producen muchos en el país.

Con esto se logra que se actúe sobre lo que debe actuarse y que haya amplia evaluación de lo que se ha hecho y se conozca si ha habido eficacia en la tarea o no. Un ejemplo de ello es cómo la percepción de la población puede estar afectada por impresiones basadas en situaciones que se generalizan, pero que al contrastarse con las cifras y los reportes estadísticos nos percatamos que no es cierto lo que la percepción indica. Lo que significa que si en un momento cualquiera la población piensa que existe un mayor índice de violencia y no se le ofrecen las evidencias contrarias, si fuera el caso, la percepción va a ser afectada en el sentido de que se seguirá creyendo lo que la apreciación inicial hace ver. Por ende, los observatorios también tienen una función formativa para la mejor comprensión del fenómeno y educar a las personas sobre la importancia de la prevención de la violencia y la promoción de medidas saludables de convivencia.

Un punto importante a considerar, en cuanto a la pertinencia de los observatorios, es que Panamá marcha de forma consistente hacia el logro de la descentralización de sus municipios, con lo que esto significa que no se debe pensar

que la descentralización admite únicamente un proceso en el que los recursos, de cualquier tipo que el Estado posea, se envían desde los niveles nacionales a los niveles locales, sino que esto significa que también se descentralizan las políticas y esto plantea a los Estados el tener que responder a procesos de planificación basados en el conocimiento efectivo de la realidad, por ello se establece como norte el que la sociedad sea objeto de una constante “vigilancia”, que permita obtener información de primera mano para establecer tendencias, relaciones causales entre eventos, para poder efectuar una toma de decisiones correcta, financiera, técnica y científicamente viables, y que produzcan un impacto positivo en la sociedad.

2.2 Implementación de los observatorios de la violencia:

2.2.1 Conformación de los observatorios municipales en Panamá:

En el caso de los municipios en los que se realizó el trabajo en Panamá, lo primero que se llevó a cabo fue contactar a las autoridades locales, como forma de concitar la participación de los alcaldes y representantes de corregimiento⁹, por medio de los Concejos Municipales; paso que dio lugar a que se aprobaran sendas resoluciones municipales que avalaban la participación formal y real de las autoridades e instituciones estatales afincadas en los tres municipios participantes.

La importancia de esto fue resaltada por los miembros de los Comités Técnicos con los que se conversó para indagar acerca del desarrollo de

la experiencia de los observatorios de violencia; y fue un elemento repetitivo en cada caso.

Concluyéndose que la participación plena de los alcaldes es clave para el buen funcionamiento y sostenibilidad del proyecto.

A partir de allí se produjo la acción de conformar el Comité Técnico, el cual tiene entre otras responsabilidades: a) establecer la dinámica de trabajo; b) mantener registros actualizados de los datos que se reciben en el comité técnico; c) apoyar el manejo de la información y la construcción de los reportes que serán utilizados para poder establecer un seguimiento constante de las cifras; d) comunicar los avances efectuados a las autoridades municipales y los representantes de todas las instituciones gubernamentales que están presentes en los municipios; e) proponer o sugerir medidas a considerar para su posible aplicación en cada distrito en base a los datos y el comportamiento analizado de las distintas manifestaciones de violencia que se estudian en esta estructura; y f) comparar de forma periódica el estado de la situación para cada distrito.

El criterio para la pertenencia a dicho comité era tener contacto directo con incidentes o hechos relacionados con los temas a tratar, bien como instituciones de actuación directa o como entes auxiliares. Las instituciones convocadas en los tres distritos, en base a este razonamiento, fueron las siguientes:

- Municipio
- Ministerio de Salud

9. La República de Panamá está dividida políticamente en nueve provincias y tres comarcas indígenas autónomas, que a su vez se subdividen en 75 municipios (o distritos); los municipios se dividen, a su vez, en unidades de gobierno local más pequeñas llamadas corregimientos, que eligen a sus autoridades (representantes de corregimiento) para que los representen ante las diversas instancias de gobierno a nivel nacional para apoyar en la gestión de recursos y otros aspectos más que llevan el desarrollo de proyectos y programas directamente a esos núcleos de población, que en la actualidad suman 621 en todo el país. Se eligen por votación popular desde el año 1972.

- Policía Técnica Judicial
- Ministerio Público (que es la entidad encargada de investigar y encausar los hechos aparentemente relacionados con delitos para su posterior enjuiciamiento)
- Órgano Judicial
- Caja de Seguro Social
- Policía de Tránsito
- Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre
- Instituto de Medicina Legal
- Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)
- Cuerpo de Bomberos
- Cruz Roja

A excepción de la Cruz Roja, este comité técnico no contó con la participación de otros entes de la sociedad civil, por lo que se constituyó en una estructura exclusivamente conformada por entidades estatales representadas en el gobierno local. En cuanto a la sociedad civil, se planteó la idea de convocar posteriormente a los organismos que la representan en cada municipio para participar en el proceso de validación de los planes locales de acción dirigidos a trabajar en función de los hallazgos obtenidos en materia de los indicadores analizados de violencia, y que surgían como producto del trabajo sostenido a lo interno del Comité Técnico.

2.2.2 El manejo de la información:

Inicialmente, según relatan las personas que fueron entrevistadas en los tres municipios, se

procedió a establecer por consenso los tipos de variables e información de los cuales se ocuparía en los Comités Técnicos y posteriormente decidieron trabajar con la información de las variables de homicidios, suicidios, muertes por accidentes de tránsito y muertes por accidentes e/o involuntarias.

Luego de este paso se propuso la consideración y validación o adecuación de unos formularios de registro único diseñados para cada una de las variables, con los cuales trabajarían todas las instituciones en los tres municipios (ver los formularios en el Anexo), al punto que en la actualidad algunas de las instituciones participantes en los observatorios los han adoptado para su trabajo rutinario, con lo que han mejorado sus registros y el manejo de su información.

Posteriormente se incluyeron los datos para el tema de violencia doméstica, los cuales en la mayoría de los casos no registran muertes por esta causa, pero sí hay un número elevado de casos reportados y denunciados ante distintas autoridades competentes. Ante esta medida, por demás acertada, surge una lógica interrogante, para ampliar la cobertura del análisis, relacionada con el hecho de que si lo deseable es poder contar con un sistema de vigilancia, que debe tener influencia en el curso a seguir en las iniciativas que se ensayen en el tema de la violencia, el interés para un futuro próximo a mediano plazo es poder contar con un análisis basado en el conocimiento de todo lo acontecido en este tema, a nivel general, y no solamente fundamentar todo el trabajo en los casos en los que hay decesos.

Analizando esta idea lo que se ha de plantear sería basar los análisis, estudios, observaciones, sugerencias, etc. en toda la información disponible, bien sea para los casos en los que hay fallecimientos y en los que no los hay también, porque la muerte lo que hace es expresar lo extremo de

las manifestaciones de la violencia si no existe promoción y prevención a todos los niveles.

Sin embargo, al estudiar todos los reportes y observando de forma detenida todo lo que sucede se puede estar en capacidad de crear o sugerir las medidas más apropiadas para la intervención directa.

En los fenómenos de tipo social, la cantidad de datos y registros, así como la buena calidad de los mismos determinan que el estudio del hecho investigado o atendido dé paso a un mejor conocimiento de la situación con lo que la posibilidad de tomar buenas decisiones aumenta, lo que permite actuar de forma más eficaz y oportuna, obteniéndose resultados positivos al impactarse de forma directa en la situación que se quiere remediar.

Con los instrumentos de recolección de la información revisados, validados y consensuados se procedió a constituir el proceso de recolección propiamente dicho, para lo que se instituyó una reunión mensual en cada municipio, durante la cual se discutían en sesiones grupales las situaciones acontecidas en el mes que antecedía a la reunión, tanto en la parte institucional, hechos relevantes, etc. Acto seguido, la información era brindada por los representantes de las instituciones que recolectaban datos y se informaban al representante del municipio ante el Comité para que la levantara y centralizara a fin de producir un reporte único validado con toda la información verificada y unificada.

Durante todo el proceso de ejecución del proyecto esta tarea se realizó de forma, permitiendo así el

poder obtener cifras muy completas que abarcan desde el año 2005 al 2007.

Dados estos hechos, se convocó con posterioridad un segundo grupo de personas que realizaron tareas bajo la figura de un Comité de análisis, que estuvo conformado por los miembros de las Juntas técnicas de coordinación regional¹⁰ (en este caso son juntas especiales de estos municipios, que debido a su importancia son administrativamente regiones de operación estatal a nivel similar de una provincia), representantes de corregimientos y personas que forman parte de grupos de la sociedad civil. Pero, la capacidad operativa de este Comité no fue muy elevada, dado que no se continuó con el trabajo para el cual se convocó a este nuevo Comité de análisis.

Una de las razones principales es que tal Comité de Análisis debe estar conformado por los responsables de cada una de las instituciones gubernamentales que funcionan en cada uno de estos municipios, por lo que no podían dedicarle mucho tiempo de forma constante. Esto trajo como consecuencia una asistencia irregular, así como frecuentes reemplazos de este personal, o también se enviaban a participar a personas que en otras ocasiones no habían asistido o no conocían la mecánica de funcionamiento del proyecto y las responsabilidades institucionales que esto demandaba a organismo de gobierno.

Sobre este tema habría que anotar que, acorde con lo que expresaron las personas entrevistadas en los tres municipios, hubiese sido preferible añadir otras personas al Comité técnico ya establecido, puesto que allí se llevaba la información y se reflexionaba acerca de una serie de hechos que

10. La Chorrera, Arraiján y San Miguelito son municipios altamente poblados, debido a esto todas las instituciones estatales presentes en ellos participan de reuniones mensuales en las que se abordan los problemas, avances, proyecciones, inversiones, que tienen destinadas para cada municipio. Igualmente, se coordinan las acciones generales de todo el engranaje estatal bajo la supervisión del Alcalde, quien preside estas Juntas Técnicas. En el caso de las Juntas de Técnicas de Coordinación Provincial estas son presididas por los gobernadores provinciales; en el caso que analizamos las presiden los respectivos Alcaldes.

de por sí comportaban un análisis cualitativo inicial sobre el significado de los reportes, con lo que se produjeron algunos efectos positivos que dieron o darán continuidad al trabajo de los observatorios.

Con esto se habría ganado en operatividad porque se trataba de personal técnico que tenía un ritmo más constante de participación, aportando una dinámica de actividad, que no les limitará en su labor. La idea surge en razón de que según su percepción ambas tareas debían ser asumidas por el conjunto de las personas que participaban en las reuniones mensuales.

En este sentido es aconsejable que los Comités técnicos cuenten con apoyo extra de personas que se sumen a la labor de análisis de los datos, motivados porque son parte de las propias instituciones generadoras de la información, o por razón de trabajar en un área en la que se producen datos que pudiesen ampliar el conocimiento de los detalles del tema a tratar.

En lugar de dos comités que pudiesen separarse en un momento habría que tener un grupo apéndice que apoye el trabajo efectuado por el comité en su rol técnico, brindando los elementos requeridos para pasar al plano de la sugerencia de medidas para la actuación ante los problemas apreciados, si es que existiese la necesidad de recibir información adicional.

El Comité de análisis puede servir de nexo para obtener datos de complemento a los indicadores ya trabajados; esto se refiere a que aquellos

elementos involucrados en los indicadores que permiten un mejor entendimiento de la situación se puedan conectar, como por ejemplo, indicadores de salud mental, indicadores de naturaleza educativa, laboral y cualquier otro que ayude a tener una visión más amplia del tema y propiciar la creación y ejecución de medidas de prevención y atención adecuadas a la dimensión del problema en todas sus aristas.

El proceso de recolección de la información, su procesamiento y manejo conjunto siempre fue ordenado y atendido de manera que no se produjeran retrasos, con lo que no se dejaba información desactualizada o producto de meses distintos a los que se estaban trabajando en un momento determinado, que con posterioridad diera lugar a pérdida de la calidad de la información, o incertidumbre ante los datos, ya que las personas encargadas de atender este aspecto cuidaron de mantener intacto el procedimiento y no dejaron de prestarle atención al estado de los datos en cada institución. El personal que tenía a su cargo la recolección de la información manejaba los datos de forma que no se produjeran dificultades y los reportes eran brindados en cada reunión. Como prueba está que se tienen disponibles los datos de los tres municipios para cada año y por cada indicador. Como resultado de ese trabajo de manejo de la información, se reportó la confección de informes periódicos durante la realización de las tareas del proyecto, al igual que dos informes anuales sobre las comparaciones hechas entre las cifras del 2005 y 2006 por parte del grupo de trabajo de La Chorrera.

3. Los resultados de los observatorios municipales

La forma más fácil para entender a los observatorios en todo su contexto es la de verlos como una metodología de trabajo, que involucra planteamientos tendientes a fortalecer la participación de todos los sectores interesados y con competencias en el tema de la violencia, para crear un grupo de tarea concreto que haga viable el trabajo en equipo, compartiendo experiencias, conocimientos, recursos y aprendiendo a saber más acerca del trabajo que efectúan las demás instituciones.

Se trata de una metodología efectiva porque favorece la articulación de varios entes, que antes trabajaban por separado y que ahora lo hacen de forma conjunta, aprendiendo las particularidades y limitaciones de cada una, al tiempo que también se conocen las competencias que dan razón de ser a dichas instituciones.

Para el mejor conocimiento de la experiencia de los observatorios en los tres municipios abordados se realizaron encuentros y entrevistas con las personas más representativas de cada

lugar, de las cuales se presentan los principales hallazgos para cada uno de forma condensada:

3.1 La Chorrera:

En razón de los indicadores definidos para el trabajo del Observatorio municipal de violencia de La Chorrera y como forma de contextualizar la realidad de cada uno de los municipios durante el período de desarrollo del proyecto de los observatorios municipales de violencia.

Los indicadores para el año 2005 señalaban lo siguiente: 11 homicidios para una tasa de 7,49 por cada 100.000¹¹; 9 suicidios con una tasa de 6,13 por cada 100.000; 15 muertes por accidentes de tránsito y tasa de 10,22 y 4 muertes por causas accidentales o involuntarias para 2,72 por cada 100.000. En el año 2006, la situación era: 8 homicidios con una tasa de 5,32; 9 suicidios y la tasa fue de 5,99 por cada 100.000; 18 muertes por accidentes de tránsito con tasa de 11,98 por cada 100.000 y 10 decesos por causas accidentales o involuntarias y la tasa fue 6,65. Hacia el año

11. Para el cálculo de las tasas que veremos para los tres municipios se tomaron en consideración las proyecciones de población para los años 2005-2007 publicados por la Contraloría General de la República en octubre de 2006, y que calculan el crecimiento de la población al 1 de julio de cada uno de los años estudiados. proyecciones, inversiones, que tienen destinadas para cada municipio. Igualmente, se coordinan las acciones generales de todo el engranaje estatal bajo la supervisión del Alcalde, quien preside estas Juntas Técnicas. En el caso de las Juntas de Técnicas de Coordinación Provincial estas son presididas por los gobernadores provinciales; en el caso que analizamos las presiden los respectivos Alcaldes.

2007 el comportamiento fue el siguiente: 9 homicidios y una tasa de 5,85 por cada 100.000; 10 suicidios y la tasa fue de 6,50; 18 muertes por accidentes de tránsito alcanzando una tasa de 11,70 por cada 100.000 y 9 muertes por causas accidentales o involuntarias para 5,85 por cada 100.000.

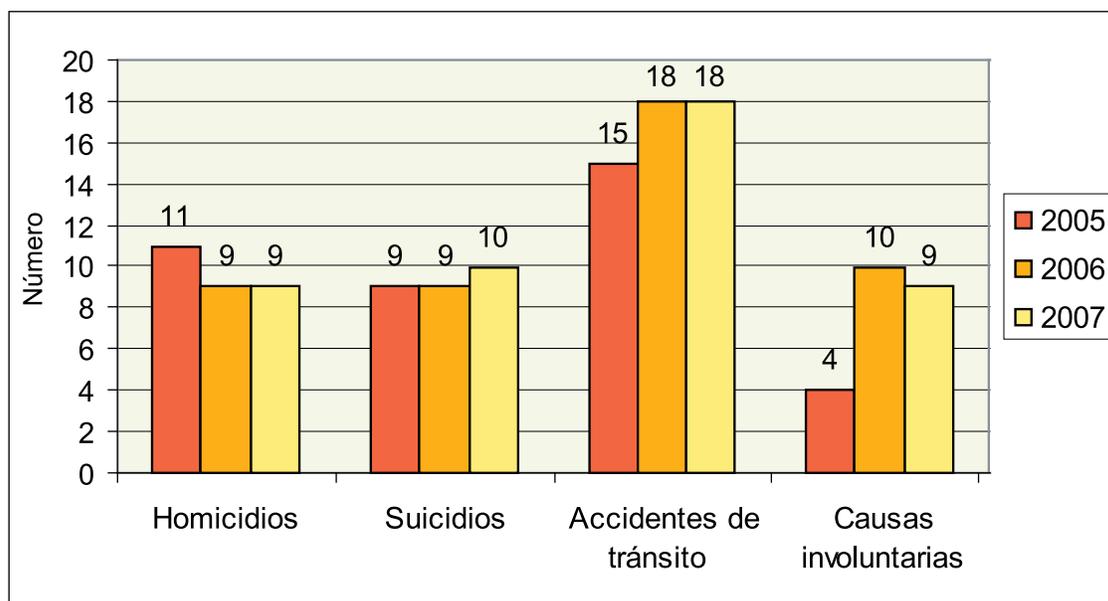
Si acumulamos todos los eventos descritos por los indicadores veremos lo siguiente: en el año 2005 los indicadores analizados nos arrojan un resultado de 39 muertes por estas causas lo que da una tasa de 26,58 por cada 100.000; en el año 2006 la cifra ubicó 45 muertes totales por causas violentas y la tasa fue 29,95 por cada 100.000; y en el año 2007 el total de eventos fue de 46

fallecimientos por causas violentas siendo la tasa en este período de 29,91.

Según reportes de la Contraloría general de la República¹² que aportan cifras acumuladas de las muertes por causas violentas en Panamá, la evolución de las tasas nacionales fue la siguiente: 44,7 por cada 100.000 (2005); 51,9 por cada 100.000 (2006) y 44,5 por cada 100.000 (2007).

Este breve repaso sobre la situación nos permite a simple vista apreciar la situación de La Chorrera en el período referido por lo que se puede analizar de forma cuantitativa dicho comportamiento para este municipio.

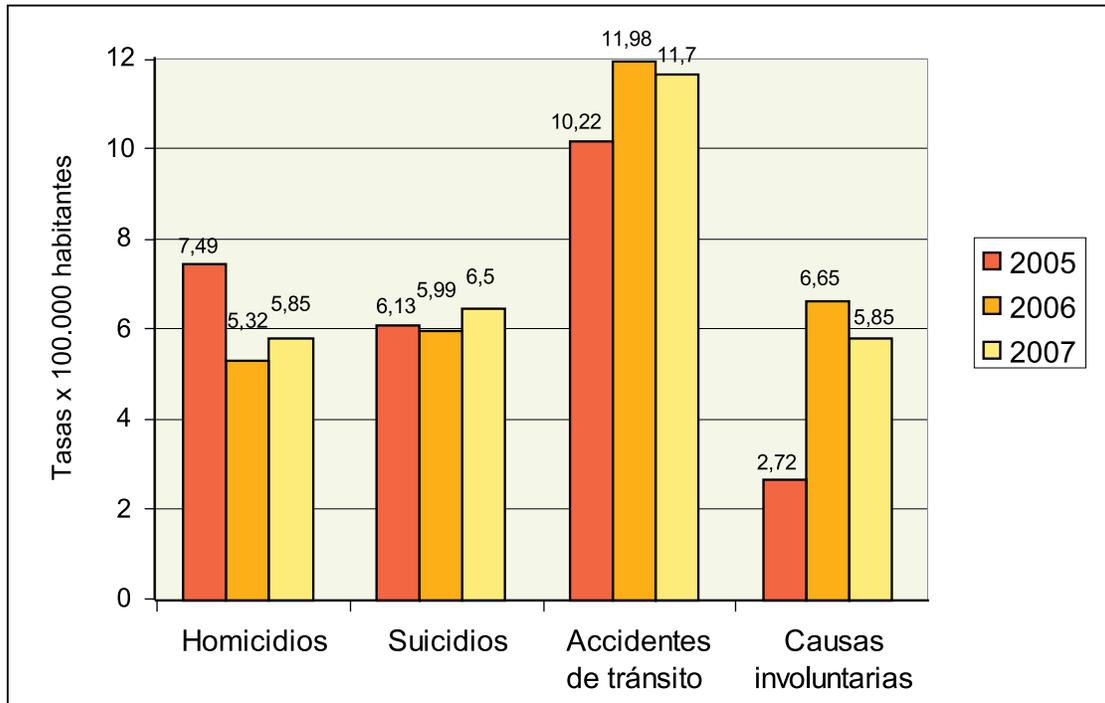
Gráfica 1. Muertes violentas, según cantidad, tipo y año de ocurrencia en el distrito de La Chorrera. Años 2005-2007.



Fuente: Observatorio municipal de la Chorrera

12. Accidentes, lesiones autoinfligidas y otras violencias

Gráfica 2. Muertes violentas, según tasas x 100.000 habitantes tipo y año de ocurrencia en el distrito de La Chorrera. Años 2005-2007.



Fuente: Observatorio municipal de la Chorrera

De los tres observatorios; el de la Chorrera tiene mayor vigencia en la actualidad ya que han continuado con las actividades que de forma periódica se han realizado como parte del trabajo del Comité técnico; no han perdido la dinámica de trabajar en la misma forma y han mantenido los mismos procedimientos iniciales sin alteraciones, tal como lo han efectuado desde el comienzo del proyecto.

Aún así, señalan algunas situaciones experimentadas a lo largo del avance del proyecto que resultan interesantes, las cuales se enumeran a continuación:

1. Al principio hubo dificultades en el tema estadístico, ya que aducen que se produjo una discusión muy prolongada sobre los indicadores y las definiciones de cada

uno, lo cual trae como consecuencia que haya problemas al momento de las interpretaciones respectivas, además, que por existir replicaciones en las informaciones se originaban problemas para el seguimiento de las víctimas.

Lo anterior se liga con la idea de homologar, necesariamente desde el principio y antes que se empiece con cualquier otra tarea, tanto los conceptos utilizados como las formas de medición y las normas institucionales del manejo de la información en cada entidad, de forma que se produzcan los primeros acuerdos de articulación en este aspecto, que puede influir en el futuro desarrollo del proyecto.



Actividad de presentación del proyecto en La Chorrera

2. Relacionado con esto se encuentra el hecho de que la información en ocasiones tarda en llegar, situación que provoca que en ciertos intervalos de tiempos se puede trabajar con información segmentada o incompleta, que posteriormente llega, dando lugar a retrasos en el manejo de las estadísticas, por lo cual es recomendable que este aspecto sea abordado de forma más ágil, para que se puedan tomar decisiones de forma más expedita en función de los datos recabados de forma periódica.
3. Les pareció llamativo que el observatorio solamente iba a operar con datos inicialmente de los casos en los que se produjeron muertes; ya que coincidiendo con el planteamiento antes esbozado no eran muchas las situaciones en que se causaban muertes; mas sí eran muchos los incidentes en los que habían diversos hechos violentos.



Miembros de las instituciones participantes en el observatorio municipal de La Chorrera

4. Las instituciones participantes, en la gran mayoría de los casos lo hacen de forma coordinada y muy ordenada en función de los requerimientos solicitados a cada una y en atención a las competencias y características de cada cual. Fundamentalmente, se trata de afrontar situaciones cotidianas de forma inmediata, por lo cual existe consenso en el tema de las referencias de los casos o reportes que llegan, de forma que todas las entidades sepan cómo actuar en cada circunstancia en especial.

No se ha hecho, pero esto equivale a un embrionario protocolo de acción, que para el tema abordado tendrá que adscribir responsabilidades institucionales que delimiten las acciones según el tipo de abordaje; no es igual un caso de homicidio a un caso de violencia doméstica, y en razón de la claridad que exista en cada instancia se podrá responder de mejor forma en cada hecho y todas ellas sabrán cómo actuar de forma eficiente y efectiva.

5. Algunas entidades no presentaron un elevado nivel de acción o coordinación, de lo cual se hacen eco las demás instituciones, debido a que se trata de un trabajo en conjunto. Por diversos motivos, algunas instancias tuvieron una participación intermitente y eso produjo que se experimentaran ciertas dificultades, más de tipo participativo que de influencia en el manejo del propio proyecto; pero, sí tuvo cierta preponderancia en cuanto a la percepción del alcance de las obligaciones emanadas del trabajo del observatorio, tales como el seguimiento coordinado de los casos, respuestas ante los hechos de violencia doméstica, acciones tomar en conjunto, aportes al plan de acción local, entre otras.

Según esto, tal conducta por efecto de la intermitencia en la participación debido a factores de tipo involuntario, amenaza el éxito del observatorio porque se trata de instituciones claves para obtener información de primera mano y de quienes están en la primera línea de abordaje directo a la violencia por el tipo de tarea a la que se dedican.

6. Desde que se iniciaron las tareas del proyecto el grupo técnico de La Chorrera estableció como una de las etapas de su trabajo la formulación de un plan de acción, ya que consideraron que carecía de interés la expresa idea de formalizar una serie de trabajos, y quedarse solamente con el manejo de los reportes estadísticos y que a continuación no sucediera más nada; para ellos fue evidente que debían trabajar de manera escalonada en etapas, una de las cuales era concretar la formulación y la subsecuente ejecución del mismo.

La identificación de los componentes surgió de forma paulatina a medida que avanzaban y que se percataban de las necesidades, debilidades o carencias que se debían suplir, de modo que la lógica de dicho plan responde al trabajo realizado, no siendo un producto aislado, sino la consecuencia del desarrollo de su labor continua.

7. Como efecto posterior tienen establecido que, una vez el plan sea presentado, consultado y aprobado por el señor Alcalde, deben compartir este plan con la sociedad civil, que para ellos es un paso que se tuvo que dar antes; inclusive, existe la sensación de que su participación e ideas es prioritaria porque permite validar las acciones con la comunidad y obtener la fuerza necesaria para que haya conciencia del problema y



Reunión de trabajo del comité técnico de La Chorrera

que la población conozca que hay personas trabajando de forma directa ante esta situación, a nivel preventivo con acciones que demandan la colaboración de todos.

Su preocupación va en el sentido de que la sociedad civil no ha sido debidamente notificada de esta iniciativa, por lo que al momento de invitarles esperan que la acogida que le den a la idea sea positiva y firme.

8. La participación y aceptación por parte de las más altas autoridades municipales de La Chorrera ha sido un elemento favorecedor del trabajo del observatorio. El señor Alcalde mostró su disposición a darle toda la cabida al proyecto dentro de su municipio desde que se le presentó el proyecto, dándole una recepción inmediata a la idea de que también la sede del proyecto residiera físicamente en el municipio,

proveyendo de personal y recursos dentro de su disponibilidad inmediata para poder trabajar, así como el aval institucional para que el resto de las instituciones advirtiera que se trataba de un proyecto de interés municipal de forma prioritaria.

Actualmente, el interés del señor Alcalde se centra en la espera de la entrega del plan para su consideración y gestionar lo necesario para poder saber de qué manera lo podrán implementar, con lo que declara que el proyecto del observatorio para La Chorrera es importante y debe sostenerse. Prontamente se emitirá un Decreto Municipal para darle la solidez y el peso jurídico necesario para que se continúe trabajando en esa dirección. Con esto se daría cumplimiento a la idea de que el municipio es el principal ente en la conformación de un proceso fuerte y coherente que tenga continuidad y sostenimiento.

3.2 San Miguelito:

Es un distrito primordial para el trabajo de los observatorios y su afirmación metodológica y práctica. Es un área densamente poblada con características muy complejas porque se trata de un lugar geográficamente pequeño, con solamente 50,1 Km², pero que alberga una población bastante elevada para su capacidad (como se ha anotado anteriormente); fenómeno que va acompañado de altos índices de pobreza, delincuencia común bastante acentuada, así como muchos otros problemas sociales que caracterizan los sitios de perfil urbano-marginal.

Las cifras de muertes violentas en San Miguelito para los años 2005, 2006 y 2007 nos dan una pauta de cómo ha ido moviéndose el fenómeno de la violencia en este municipio, lo cual detallaremos a continuación: para el año 2005 el número de homicidios alcanzó la cifra de 65, con una tasa de 19,16 por cada 100.000; en el caso de los suicidios, estos fueron un total de 9 para una tasa de 2,65 por cada 100.000; los accidentes de tránsito produjeron 15 muertes con una tasa de 4,42 por cada 100.000 y no se reportaron muertes por causas involuntarias.

Ya en el año 2006 la situación es la que sigue: 62 homicidios y una tasa del orden 17,91 por cada 100.000; 14 suicidios y una tasa de 4,04 por cada 100.000; 39 personas fallecieron por accidentes de tránsito con una tasa de 11,27 y tampoco registraron muertes por causas involuntarias en este año. La conducta en el año 2007 indica que hubo 81 homicidios con una tasa que supera a la tasa nacional, la cual fue de 22,9 por cada 100.000; los suicidios fueron 14 y su tasa correspondiente estuvo en 4,04 por cada 100.000; las muertes por accidentes fueron también 39 como en el año

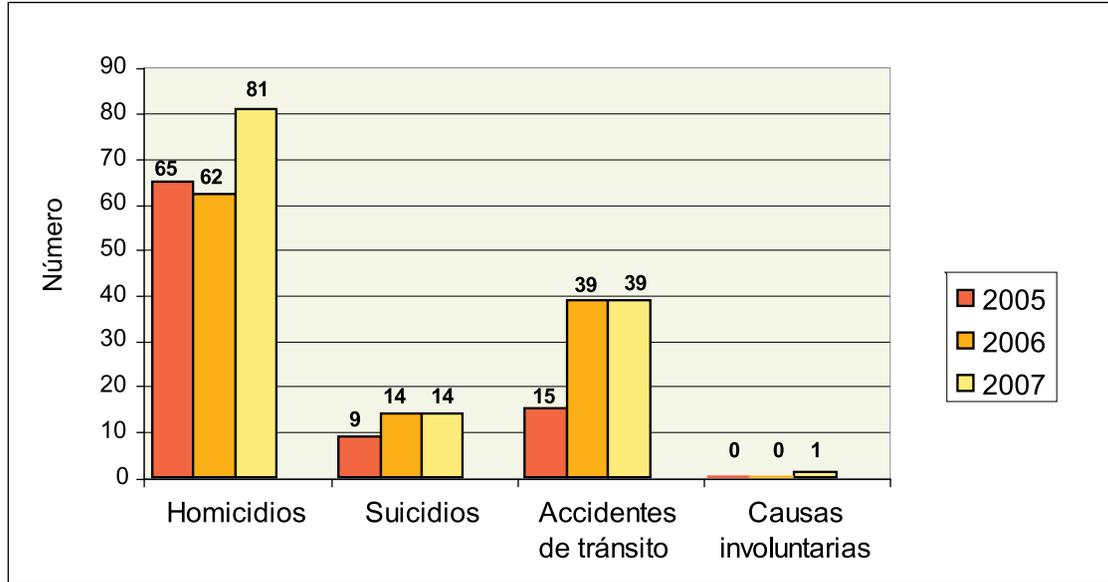
anterior relacionándose con una tasa de 11,05 por cada 100.000; solamente se reportó que una persona pereció por causas involuntarias, la tasa fue de 0,28 por cada 100.000.

Lo que demuestra que al ser un lugar con características de población en las cuales encontramos muchos problemas producto de su situación de marginalidad urbana, la violencia delictiva cobra cuerpo y de allí que se haya encontrado este tipo de datos para el tema de los homicidios.

Si hacemos un desglose en función de los datos acumulados por año veremos un panorama así: en el 2005 se registraron de forma global 83 muertes por causas violentas, lo que arroja una tasa global de 24,47 por cada 100.000, y la tasa global para Panamá fue de 44,7; el 2006 señala que hubo 115 muertes por las causas anotadas llevando la tasa general a 33,23, mientras que para todo el país la tasa total fue 51,9; el 2007 da como cifras que se registraron 135 muertes por violencia, siendo la tasa integral de 38,25, y en Panamá a nivel de toda la república fue 44,5.

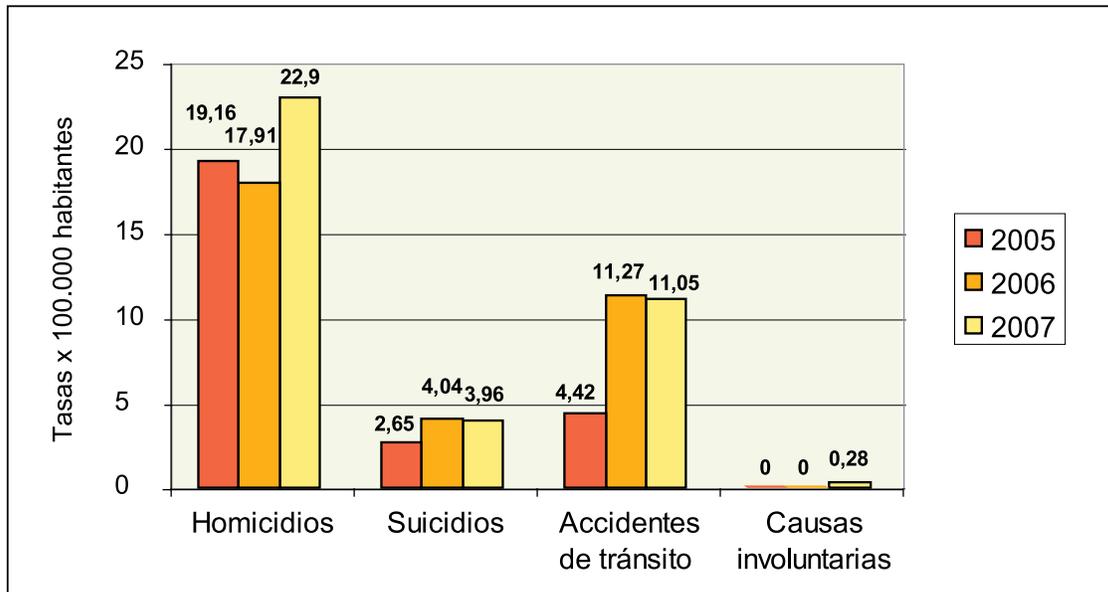
Comentando de forma breve se observa que de forma consistente la cifra de homicidios se mantiene elevada, al igual que las tasas correspondientes, ubicándose, para los tres años en mención, por encima de la tasa nacional, lo cual lo coloca como el principal problema. Hay que notar que al menos la cifra de muertes por accidentes de tránsito se mantuvo igual para los años 2006 y 2007, aunque se elevó con respecto al 2005, igual se notó para los suicidios que aumentaron en el 2006 y 2007 con igual número (14) con relación al 2005 nada más registra nueve.

Gráfica 3. Muertes violentas, según cantidad, tipo y año de ocurrencia en el distrito de San Miguelito, Años 2005-2007



Fuente: Observatorio municipal de San Miguelito

Gráfica 4. Muertes violentas, según tasas x 100.000 habitantes, tipo y año de ocurrencia en el distrito de San Miguelito. Años 2005-2007



Fuente: Observatorio municipal de San Miguelito

Al mismo tiempo que se desarrollaba la experiencia del observatorio en el Municipio de San Miguelito, también estaba llevándose a cabo la ejecución de un Convenio de Cooperación Técnica entre países (CTEP) Panamá-Colombia “Prevención y control de la violencia en entornos urbanos”, con el cual se efectuaron importantes avances como la realización de talleres de capacitación a personal de las instituciones del Municipio; suspensión del otorgamiento de permisos para la apertura de locales para el expendio y consumo de alcohol; incremento de la acción preventiva de la policía en aquellas áreas con mayor incidencia de hechos violentos, durante horas y días específicos; ampliación de la cobertura de las acciones preventivas con niños y jóvenes; utilización de un alcoholímetro para su uso en el Municipio de San Miguelito por parte de la Policía de Tránsito.



Entrega del alcoholímetro a autoridades de Tránsito de San Miguelito en las oficinas del Municipio de San Miguelito. 13 de julio de 2007

Esto permite delinear un patrón de conductas a las cuales hay que enfrentar de forma que el distrito tiene enorme necesidad de contar con un observatorio de violencia que permita responder al problema de forma científica.

Seguidamente se enumeran algunas ideas importantes del desarrollo del observatorio de violencia en el distrito de San Miguelito:

1. Para el grupo de San Miguelito la experiencia fue muy positiva desde que el proyecto empezó a ejecutarse porque favoreció que las instituciones estatales presentes en el distrito empezaran a trabajar de forma conjunta en temas específicos y concretos, no tanto en hechos coyunturales.

Este proyecto les dio la oportunidad valiosa de establecer nexos y enlaces basados en una tarea concreta para afrontar de forma única un problema que a todos los aqueja como comunidad y como organismos estatales.

2. Consideran que la metodología representa una forma novedosa de trabajo que conlleva activar la capacidad de respuesta del Estado en base a datos reales, con rigor científico porque las medidas adoptadas van en relación a lo observado. Al Comité técnico de San Miguelito le demostró que es una metodología válida por los resultados obtenidos después de su aplicación, ya que perciben que hay una nueva forma de hacer las cosas después que se instauró el observatorio, distinta a como manifiestan que se hacían antes, cuando era un tema en el que se trabajaba de forma aislada y sin tomar en cuenta los registros estadísticos y el análisis de la tendencia de conducta del problema.

Las principales ganancias del observatorio de San Miguelito tienen relación directa con los aspectos cualitativos del trabajo y sus consecuencias positivas, tales como procedimientos de coordinación interinstitucional claros; objetivos de trabajo compartidos con otras instituciones para el logro de un mismo fin; mejoramiento en el proceso de recolección de datos para la toma de decisiones adecuadas al problema que se está trabajando para resolver.

3. La parte estadística fue abordada de forma tal que todas las instituciones promovieron cambios internos de forma que el manejo de las cifras fuera acorde a las solicitudes surgidas de parte del observatorio. El uso de las cifras registradas los llevó a efectuar análisis que tuvieran un alcance más allá de lo puramente cuantitativo, con lo que estuvieron en la capacidad de estudiar otros factores de riesgo que iban surgiendo a medida que profundizaban el examen de las cifras reportadas.
4. El observatorio de violencia de San Miguelito tuvo una influencia directa en las funciones preventivas de la Policía Nacional, ya que el conocimiento de la situación, que no siempre implica la participación directa de la Policía, les hacía más evidente el tipo de disposiciones que tenían que promover para evitar incidentes delictivos o violentos. O sea, el producto del trabajo conjunto entre las instituciones dentro del observatorio facilitaba la planificación de las líneas de trabajo que llevarían a que la prevención estuviese fundamentada en datos científicamente válidos y con alto grado de confiabilidad. La conclusión a que llega el grupo de trabajo es que esto influyó de forma positiva en la situación adversa que existía en materia de violencia en el distrito. Hay que señalar que no se contó en el Comité técnico con la participación del personal del Ministerio de Salud y del SINAPROC.
5. El conocimiento de los datos proporcionaba suficiente información que hacía confirmar los puntos de vista existentes acerca de las causas y efectos de la violencia como problema de corte social; apoyados en esta evidencia priorizaban las medidas a asumir en razón de cómo se comportaba el problema en San Miguelito, por lo que a partir de allí se fortalecieron los planes y proyectos que estaban destinados a trabajar en temas como la familia y los valores de forma aislada en cada institución, para que eso pasara a formar parte del armamento preventivo del observatorio.
6. La estructura del observatorio desde el punto de vista institucional era igual que la existente en el Municipio de La Chorrera. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) participo en el marco de la Red contra la violencia doméstica.
7. El liderazgo del señor Alcalde de San Miguelito ha sido positivo para el reconocimiento y afirmación del observatorio adjudicándole una fortaleza institucional que lo hacen merecedor de poseer una fuerte personalidad e identidad propias. Muchas de las sugerencias o decisiones emitidas por el señor Alcalde se basan en los resultados, reportes e indicaciones provenientes de lo que ha realizado el observatorio. Y, a pesar de algunas ideas distintas a mantener los observatorios con la modalidad conocida para sustituirlos por otras alternativas, el Alcalde ha sido enfático en afirmar que el observatorio se va a mantener tal como fue concebido en el inicio.
8. Esto ha llevado (al Comité técnico) a la convicción de que el observatorio debe ser ubicado en un estructura propia, adscrita al Municipio de San Miguelito, pero donde esté dedicado exclusivamente a esa responsabilidad. El personal debe estar a tiempo completo coordinando con las instituciones participantes y emitiendo registros, reportes, análisis, propuestas que alimenten un sistema que debe ser regentado por el Municipio, pero que es parte del observatorio, debido a que de ello depende la formulación de políticas firmes para trabajar en el fondo del problema de modo ordenado y coherente.

9. No existe un plan de acción redactado, formulado; pero, como hecho lógico se ha planteado el trabajar de forma directa con las escuelas primaria y secundaria en temas como la prevención en niños pequeños y llevar a cabo capacitaciones a jóvenes para que aprendan a trabajar en proyectos dirigidos a ellos mismos ejecutando todo el proceso desde los pasos de investigación inicial hasta la ejecución, administración y evaluación del proyecto.
10. Las acciones de tipo más abarcador, encaminadas a abordar a la comunidad de forma masiva han sido, más bien, parte de lo que ya se había planificado desde la Red de violencia, ya que se tiene la idea (que no es incorrecta) de que todas las formas o la mayoría de las expresiones de la violencia tienen su origen en la dinámica familiar, pero hace falta profundizar más en otros aspectos particulares y que el enfoque del problema, nada más a través de la visión de la violencia doméstica no permite abarcar.



Actividad de la Red contra la Violencia Doméstica de San Miguelito

3.3 Arraiján:

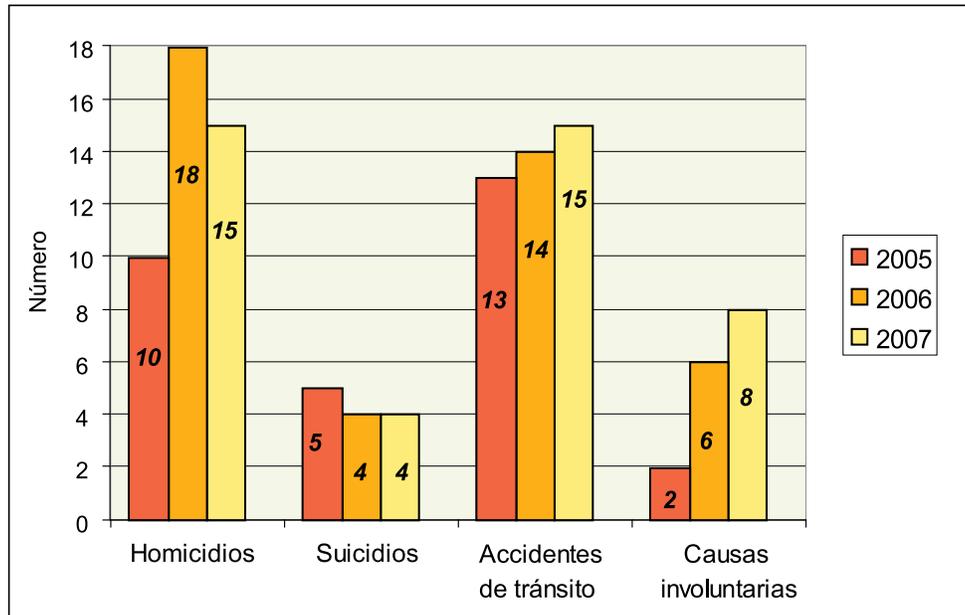
Las cantidades de defunciones por causas violentas en Arraiján en los años 2005, 2006

y 2007 nos dan una imagen de cómo ha ido moviéndose el fenómeno de la violencia en este municipio (al igual que en los otros con sus propias características), lo cual se puntualiza así: en el año 2005 el número de homicidios se colocó en 10, con una tasa de 5,27 por cada 100.000; en el tema de los suicidios, se produjeron un total de 5 para una tasa de 2,63 por cada 100.000; los accidentes de tránsito produjeron 13 víctimas fatales con una tasa de 6,85 por cada 100.000 y las personas que murieron por causas involuntarias sumaron 2, cuya tasa fue de 1,05 por cada 100.000.

Al llegar el año 2006 la situación se presentó de esta forma: 18 homicidios y una tasa del orden 9,16 por cada 100.000; 4 suicidios y una tasa de 2,03 por cada 100.000; 14 personas perecieron por accidentes de tránsito con una tasa de 7,12 y registraron 6 casos de defunciones por causas involuntarias, con lo que la tasa fue 3,05 en este año. La situación en el 2007 señala que hubo 15 homicidios con una tasa de 7,38 por cada 100.000; los suicidios fueron 4 y su tasa correspondiente estuvo ubicada en 1,96 por cada 100.000; las muertes por accidentes de tránsito fueron 15 refiriéndose a una tasa de 7,38 por cada 100.000, y se reportó que 8 personas murieron por causas involuntarias, la tasa fue de 3,94 por cada 100.000.

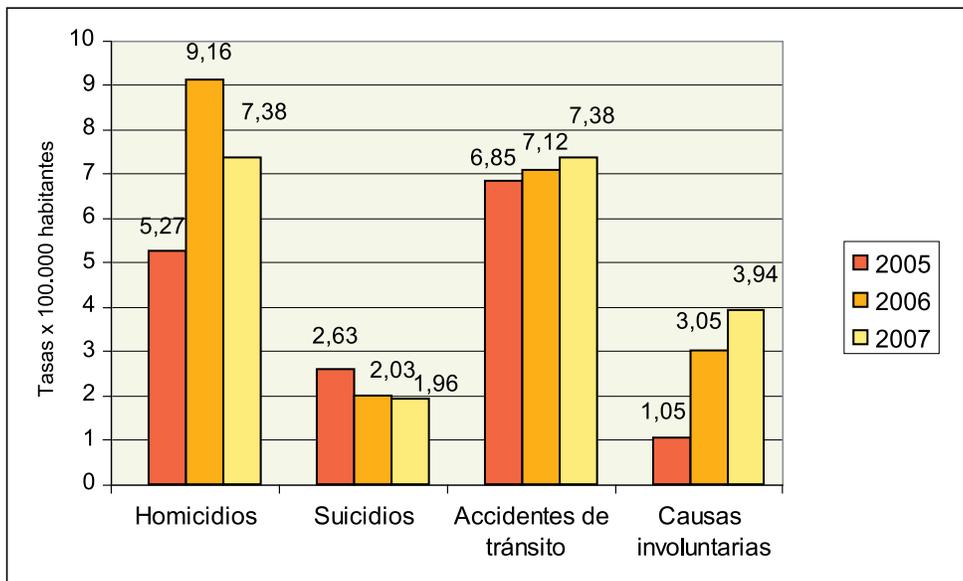
Si hacemos el análisis en base a los datos acopiados por año tendremos la perspectiva planteada de este modo: en el año 2005 se registraron de forma global 30 muertes por causas violentas, proyectando una tasa general de 15,80 por cada 100.000, y la tasa respectiva para Panamá fue de 44,7. En el 2006 se totalizaron 42 muertes por las causas anotadas produciendo una tasa general de 21,34 mientras que para todo el país la tasa total fue 51,9; el 2007 tiene como datos totales 42 muertes por violencia, colocando la tasa integral en 38,25 y en Panamá, a nivel de toda la República, fue 44,5.

Gráfica 5. Muertes violentas, según cantidad, tipo y año de ocurrencia en el distrito de Arraiján.
Años 2005-2007.



Fuente: Observatorio municipal de Arraiján

Gráfica 6. Muertes violentas, según tasas x 100.000 habitantes, tipo y año de ocurrencia en el distrito de Arraiján.
Años 2005-2007.



Fuente: Observatorio municipal de Arraiján

Es el distrito de mayor crecimiento poblacional del país, debido a la edificación constante de proyectos de vivienda, ya rebasa los 200.000 habitantes¹³; esto se debe a que debido a la falta de espacio en la Ciudad de Panamá muchas personas se han visto obligadas a recurrir al área oeste de la provincia, ya que es el lugar más cercano a la ciudad, para establecer sus residencias.

Sin embargo, existen muchos asentamientos de población que son producto de ocupaciones espontáneas, dando paso a problemas de infraestructura, salud, servicios básicos, educación, conservación ambiental, acceso vial, seguridad, que determinan que sean sitios con condiciones muy difíciles para desarrollarse de forma adecuada.

Lo que produce consecuencias que se traducen muchas veces en hechos violentos que causan muertes. Y la violencia criminal también ha ido en crecimiento sostenido en proporción al crecimiento poblacional que se registra en dicha región.

Luego de la intervención armada de los Estados Unidos en Panamá en 1989, algunos grupos de pandilleros de la ciudad de Panamá (concretamente del corregimiento de El Chorrillo¹⁴), por la presión que impusieron las tropas estadounidenses durante la intervención y posteriormente mientras se mantenía ocupado el territorio panameño, se vieron forzados a moverse hacia el área de Veracruz¹⁵, donde muy pronto se comenzaron a registrar incidentes armados entre grupos delictivos, que hasta hace poco operaban en el lugar, pero que mantienen cierto nivel de actividad más discreta pero reconocida por la población y las autoridades.

Más recientemente, en otros sitios del distrito, se han empezado a vislumbrar los primeros atisbos de situaciones que dejan entrever que si no se procede de forma oportuna se pueden convertir en verdaderos flagelos difíciles de controlar. Se ha detectado actividad de pandillas juveniles en ciertos sectores de forma consistente, y cada vez son más frecuentes las actividades de tipo criminal ligadas al crimen organizado, tales como ejecuciones, secuestros, asaltos a residencias, trasiego de narcóticos y armas, enfrentamientos entre grupos delincuenciales ligados al narcotráfico, lo que anuncia que la situación se puede tornar grave muy pronto.

En base a que la Carretera Panamericana inicia, hacia el interior del país, en ese distrito, y que al contar con problemas de planificación urbanística bastante serios, se convierte en una zona con altos niveles de riesgo de accidentes de tránsito.

De este modo, al ser un lugar tan diverso, que combina, espacios urbanos, urbano-marginales, rurales y de difícil acceso; Arraiján es un territorio interesante para estudiar con mayor precisión el problema de la violencia.

Acto seguido se mencionan las principales conclusiones a las que han llegado miembros del Comité técnico:

1. Después de la presentación del proyecto al señor Alcalde, se procedió a la realización de la convocatoria de todas las instituciones que entre sus competencias tenían la de proporcionar reportes de muertes violentas. Distinto a lo que ocurrió en los casos anteriores, se conformaron

13. Estimaciones y proyecciones de la población en la República de Panamá, por provincia, Comarca indígena, distrito y corregimiento, según sexo: Años 2000-2015. Octubre de 2006.

14. Corregimiento de la Ciudad de Panamá que estuvo expuesto a situaciones de combates armados durante dichos sucesos.

15. Veracruz es uno de los ocho corregimientos que conforman el municipio de Arraiján, colinda con la Ciudad de Panamá.

simultáneamente los dos comités sugeridos: el técnico y el de análisis, aunque con este último no sucedió casi nada, básicamente el que funcionó permanentemente fue el comité técnico.



Presentación del proyecto en Arraiján

2. No se produjeron tampoco muchas recomendaciones para aportar al desarrollo del proyecto de forma sustancial, se mantuvieron en el marco de lo que se les planteó como pautas del proyecto y se convocaron las instituciones, las mismas que en los dos otros distritos, pero no se contó con la participación de los juzgados de familia, tampoco se contó con el aporte del Ministerio de Salud y del SINAPROC, el resto de los organismos gubernamentales si participó en el comité de modo permanente.
3. El grupo de trabajo consideró, desde que comenzó a trabajar, que la metodología era buena, porque les suministraba la oportunidad de ocuparse del tema de modo ordenado, coordinado, determinando acciones permanentes de forma conjunta entre todas las oficinas que participaron, así como era la oportunidad perfecta para

poder aprender a tratar mejor el tema de la violencia, que toca diferentes aspectos de la vida humana en lo social e individual.

4. Varias direcciones regionales gubernamentales pudieron cambiar muchas de sus prácticas habituales para funcionar de modo más eficiente y brindar las respuestas que mejor se relacionan con las características del lugar; su labor se hizo más concreta y acorde con las particularidades de Arraiján. De la misma forma, en que la Policía pudo trabajar mejor en San Miguelito y planificar mejor su trabajo, lo mismo ocurrió en este otro lugar, en el que pudieron constatar que les era muy rentable contar con el conocimiento adquirido en el observatorio.



Reunión del comité técnico

5. La contribución del Alcalde fue muy tangible desde el principio, expresando su anuencia a participar de forma efectiva en el desarrollo del proyecto; con respecto a esto también existe la idea de que se cree una unidad administrativa y técnica dentro del municipio que se haga cargo de esta obligación de forma exclusiva, de modo que se pueda fortalecer su papel en

la determinación del camino a seguir en el tema de la violencia.

6. Hace falta que los gobiernos locales de los corregimientos participen más, porque la idea en este observatorio era la de involucrar a los representantes de corregimientos en las tareas operativas de campo. Pero, por otro lado, las Juntas Comunales apoyan en la divulgación de los trabajos que se efectúan en sus respectivos corregimientos, así como los propios datos que se obtienen y se comparten con la comunidad.
7. El observatorio de Arraiján sí dejó de lado el plantearse la formulación de un plan de acción porque consideraron que el proceso no era lo suficientemente maduro como para hacer un plan de acción para contrarrestar la violencia en el distrito.
8. No obstante, hicieron diagnósticos en algunas situaciones y se percataron de realidades muy interesantes en materia de seguridad vial, dado que muchas personas que viven en las comunidades ubicadas en sitios más adentro de la carretera principal mueren como producto de accidentes de tránsito, sobre todo por atropellos, por lo que se abocaron a proponer el mejoramiento de la infraestructura vial.
9. Para ellos es importante la participación de la sociedad civil desde el principio, ya que muchos de los problemas o consecuencias provocados por la violencia son sentidos en la comunidad, por lo que su idea es que participen de forma plena en las acciones del observatorio; tal vez lo que no está claro es el mecanismo de participación que haya de usarse, pero su idea sí apunta con claridad a la convocatoria de la comunidad de forma inmediata.



Sesión de trabajo en Arraiján

10. El Alcalde ha expresado su interés en que continúe la labor del observatorio, incluso previendo la posibilidad de tener que asignarle recursos de todo tipo para que sigan trabajando en esta ocupación porque de ello depende que se obtengan resultados visibles en materia de violencia en Arraiján.

Al analizar los planteamientos emitidos por parte de personas representativas dentro del proceso en cada uno de sus distritos es válido llegar a la conclusión de que la metodología es funcional, consta de pasos a seguir muy bien delimitados y definidos, en los cuales podemos advertir puntos de coincidencia entre los distritos en los que se trabajó.

Cuando se utilizan metodologías válidas desde el punto de vista científico estamos en capacidad de atestiguar su aplicabilidad, versatilidad y confiabilidad de dos maneras: la primera, viendo que al emplearse la metodología de la forma en que se tiene diseñada (en función de múltiples replicaciones) con los pasos a seguir bien identificados se surten los efectos esperados; la segunda, al no aplicarse los pasos o desviar el objetivo original de forma claramente identificada y señalando las desviaciones en que se incurrió y

se notan los resultados adversos. En los distritos que se han analizado se ven las dos condiciones: la de hacer las cosas en apego a la metodología y la de tropezar con dificultades que desvían el curso previsto y se producen saldos negativos.

La idea es la de establecer que sí contamos con la capacidad de replicar la experiencia en atención

a esos aprendizajes, contando con un bagaje documentado y utilizado de información que da cuenta de los alcances de los observatorios como herramienta de trabajo beneficiosa en el tema de la violencia.

4. Discusión

4.1 Acciones derivadas del trabajo de los observatorios de la violencia:

Los observatorios de violencia se enmarcaron en una lógica de trabajo en la que pudieron percibir que su papel era mucho más amplio y abarcador de lo que aparentemente era su tarea inicial.

Se trabajó en etapas muy claras que, sin que se hayan puesto de acuerdo para funcionar de la misma forma, fueron produciéndose por el impulso de la dinámica del propio trabajo. Algo que también nos indica que se trata de una metodología fuerte en sus posibilidades y versatilidad, ya que su puesta en ejecución lleva a caminos comunes.

En ese orden de ideas, es notorio que surgieron de forma lógica, medidas de tipo complementario que eran de obligatorio planteamiento porque de no hacerlo así el observatorio perdía fuerza y capacidad de convocar a todos los actores que se involucraron en la tarea y a los futuros representantes de instituciones a los que quisieran convocar posteriormente.

Esas medidas que derivaron en acciones alternas que sirvieron de punto de motivación para

profundizar los alcances de los observatorios y medir la posibilidad de incursionar en otro nivel de actuación, ya que el común denominador de todos los observatorios fue que identificaron que no podían mantenerse nada más como un grupo de trabajo que registraba información y emitía reportes; ya que no se veían a sí mismos como un ente pasivo, sino más bien como una estructura con vida e identidad propia que les empujaba a adoptar otro tipo de acciones más ligadas al contacto directo con las personas que a diario conviven con el problema en las comunidades.

Entre algunas de esas medidas de forma general que se identificaron como derivaciones directas del trabajo de los observatorios se pueden mencionar las siguientes:

- Formulación de planes de acción dirigidos al tema de la violencia, como en el observatorio de La Chorrera, que diseñaron un plan de acción general particularizando los aspectos que desean abordar en este tema; en San Miguelito no formularon un plan particular en sí, pero profundizaron las acciones ya emitidas por parte de la Red contra la violencia doméstica, que logró obtener mayor difusión en la

comunidad. Aun así, quedaron con la inquietud de establecer un plan propio de acción en general y que sea producto de las instituciones que participan en el observatorio como tal, incorporando el plan de violencia doméstica como un componente a incorporar.

- Las redes contra la violencia doméstica se incorporaron de inmediato al trabajo del observatorio y se alinearon con los propósitos estipulados por el mismo. Son parte integrante de su acción y se ha adquirido una mayor conciencia de la necesidad de no trabajar el problema aislado de las demás expresiones de violencia, sino que esto les ha ayudado a que los demás entes participantes entiendan mejor el alcance de la violencia basada en el género y tengan que producir medidas mucho más fuertes para atender esta situación. Se nota por parte de los corregidores y otras autoridades que tienen a su cargo la aplicación de la ley 38, la preocupación ante la situación y las consecuencias del trabajo no coordinado en forma ajustada a la ley.
- Los alcaldes de los tres municipios han declarado de forma pública que los observatorios gozarán de un estatus legal que les garantice su permanencia, de forma que ya se han hecho contactos entre los tres observatorios para trabajar de forma mancomunada y sistémica.
- Se pudo apreciar que su papel de ente interventor en las tomas de decisiones se ha asumido en los tres casos. Dadas las características de los tres distritos, los observatorios de cada uno, identificaron algunos elementos que afectaban a las personas en su seguridad y pasaron a indicar cómo podrían mejorarse algunos aspectos y así vemos que en el caso de Arraiján se

constató que muchas de las muertes por accidentes de tránsito tenían que ver con personas que eran atropelladas por falta de aceras en el distrito, que es un problema de vieja data, y más en las calles interiores en las comunidades que no están ubicadas en la carretera principal.

De allí surgió la idea de dotar de aceras al distrito, lo cual está siendo efectuado por medio de las obras de mejoramiento de las calles del distrito como producto del trabajo de ampliación de la Carretera Panamericana; faltando nada más evaluar el impacto de la medida en la disminución de los fallecimientos por esta razón, pero se tiene seguridad de que se podrá notar a corto plazo.

- La Red de violencia doméstica ha logrado que se sienta su presencia en el distrito de forma directa por medio de la realización de campañas de divulgación de la ley, seminarios y talleres de capacitación para personas de las comunidades, corregidores, funcionarios gubernamentales y de organismos no gubernamentales; así como mediante marchas de sensibilización a la población sobre este problema que cada vez se torna más grave y difícil de disminuir en sus efectos hacia las víctimas que pierden la confianza en los efectos de algunas acciones tomadas.
- En La Chorrera, sucede algo que para ellos es primordial y está también relacionado con lo anterior. Ellos identificaron que era importante establecer un ordenamiento en el tema de los pasos elevados, ya que se ven dos situaciones que han afectado a la población, se trata de que muchas personas también mueren por la falta de pasos elevados en la vía principal y más crece la preocupación como producto del ensanche

de la vía desde La Chorrera hasta Arraiján. Los pasos elevados fueron contemplados como parte de la obra y se ha construido un número considerable de estos.

Pero, además de esto, hay otro problema con los pasos elevados en La Chorrera y es que los moradores los ven como una fuente permanente de asaltos y otro tipo de incidentes, y se aduce que por falta de iluminación en ellos, y también por la proliferación de anuncios colocados en sus estructuras que limitan la visibilidad en los puentes por lo se constituyen en refugios para cometer delitos. Como fruto de esta preocupación está la intención de reglamentar este tema por medio de un acuerdo municipal para ver si de esta forma se puede poner freno a esta situación.

- En San Miguelito se identificó que en el aspecto relacionado con las muertes por atropellos había una cantidad considerable que se producían en una determinada área a ciertas horas, por lo que se decidió coordinar acciones con la Policía de Tránsito para reforzar la vigilancia y los operativos para la prevención de tantos accidentes fatales en la comunidad. Para tal fin, como ya se ha mencionado, se le dotó a la Policía de Tránsito de San Miguelito de un alcoholímetro como producto de las acciones derivadas de la ejecución del CTEP Panamá-Colombia, con el fin de mejorar la vigilancia en el tema de los accidentes de tránsito provocados por la ingesta de alcohol y la prevención de accidentes de tránsito como consecuencia de ello.

Se acordó con la Policía mantener un registro ordenado que le era compartido periódicamente y con el cual iban a recabar la suficiente información para poder saber cómo planificar sus operativos y los lugares

en los que había que poner mayor énfasis para disminuir los incidentes reportados de violencia, sobre todo aquellos en los que participaban miembros de pandillas. Como resultado de esto la Policía Nacional reportó ante el observatorio que dicha coordinación con ellos fue útil y positiva disminuyéndose el número de incidentes reportados.

4.2 Importancia metodológica e institucional de los observatorios de violencia:

Se ha reafirmado la constante idea de que los observatorios sirvieron para probar y validar más que un proyecto, propiamente dicho, una metodología de trabajo frente al tema de la violencia; como forma de responder ante un escenario que plantea problemas que son delicados de tratar por las implicaciones que tienen.

Sin embargo, al examinar con detenimiento lo realizado por los observatorios es comprensible el poder afirmar que es una metodología de trabajo buena que ofrece posibilidades de afrontar la violencia de modo ordenado, entendiendo el fenómeno en sus causas y consecuencias y sabiendo que muchas de las soluciones son de inmediato proceder.

Esto nos conduce a reconocer que hay fortalezas más allá del proyecto que se edifican sobre la base de lo que se debe hacer antes para garantizar el contar con una plataforma de actuación seria, capaz de adecuarse a las necesidades que surjan como producto de la implementación de las tareas planificadas.

Siendo así, existen algunos tópicos en los que se puede intuir que se influyó de modo directo en el quehacer cotidiano en el tema de la violencia, dando lugar al inicio de nuevas

prácticas institucionales, que ocasionan un claro mejoramiento no solo para este tema, sino que ayuda a perfeccionar otras habilidades y a incrementar la eficiencia en la labor, de allí que se pueden destacar algunos hechos significativos en el marco de lo que representó la operación de los observatorios en los distritos en los que se instalaron en forma preliminar:

- Los observatorios se convirtieron en un instrumento de expresión y elaboración de políticas públicas de acción local. Toda vez que plantearon medidas que respondían, aunque pareciera de forma espontánea, a principios rectores de la planificación de políticas públicas, ya que en el proceso de interacción mediante el cual se formulan las políticas públicas, el análisis de la realidad se convierte en un método para ejercer control sobre las variables y los procesos institucionales.

Se puede apreciar esto en base a que por medio de su actuación se estableció con claridad un proceso que delineó todo un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de un tema en particular.

- El observatorio en cada distrito actúa como un sistema de decisiones que son adoptadas para resolver o prevenir dificultades en un aspecto que es parte vital del quehacer de varios de los sectores en que se divide la actividad de gobierno. Por consiguiente, deben encaminarse a modificar o mantener (según la circunstancia que se presente) la realidad de uno, varios o todos los segmentos de la población, mediante la orientación de la actividad de gobierno (planes, proyectos y programas), en donde también debe incluirse la acción de la sociedad civil y la comunidad en su conjunto.

- Su trabajo se fundamenta en las características principales de cualquier política pública, tales como resultados o productos, que se examinan como un problema que se investiga antes de pasar a la acción. Existe una evidente articulación de los actos, con una estructura relativamente permanente de referencia u orientación para el trabajo y su seguimiento; el compromiso normativo existe en forma de objetivos y obligaciones que quien tiene el papel principal en la toma de decisiones no puede dejar de asumir; poseen la legitimidad otorgada por la autoridad legal, lo que le abre el camino para poder ejercer una especie de “coerción” que garantiza el cumplimiento de las medidas tomadas.
- Su lógica de funcionamiento se funda en la identificación de varios de los principales componentes que son comunes a toda política pública bien formulada, las cuales son elaboradas o decididas por una autoridad legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante. También, (los observatorios y sus acciones) conforman un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica (la violencia); comportan elementos conductuales que implica la acción o la inacción: hacer o no hacer nada, pero, sobre todo, conllevan un evidente curso de acción; incorporan a su bagaje de actividad productos de acciones con efectos en toda la sociedad (en este sentido a escala municipal)
- Se resaltó, para todos los casos analizados, que hubo importantes mejoras institucionales en la calidad de los registros, el manejo de las cifras, utilización de las estadísticas para la planificación de actos concretos dirigidos

a plantear soluciones al problema de forma inmediata, adaptaciones institucionales específicas que eran necesarias para poder responder a la dinámica de trabajo impuesta por el observatorio, que establece que hayan coordinaciones muy directas y en apego a lo que cada cual debe aportar desde el ámbito de sus características, competencias y prácticas habituales; y en ese mismo terreno de responsabilidad se produjeron algunas transformaciones en cuanto a las definiciones de algunos indicadores para poder emplearlos mejor y teniendo seguridad de que para todos los que los tuvieran que utilizar sería claro el significado del registro analizado.

4.3 Logros del proyecto:

Los logros del proyecto se pueden enumerar de forma muy concreta y acorde al análisis que se ha hecho los podemos ponderar de la siguiente manera:

1. Independientemente de que se presentaron y se conocieron diferencias de variada naturaleza entre uno y otro distrito, lo cierto es que los procedimientos y las indicaciones acerca de lo que había de hacerse para mantener el proyecto se conservaron. De forma tal que presentada esta situación se contó con un proyecto bastante unificado en sus criterios técnicos y en sus tareas a lo largo del proceso.
2. Por ende, el respeto a la metodología contribuyó a su mejor aceptación y les confirió la suficiente identidad y autoridad como para poder pasar al estadio de sugerir medidas de aplicación global para los municipios, que hicieron viable su aceptación y concreción en forma de mejoras a nivel de infraestructuras, planificación de trabajo a nivel interinstitucional, mejorando la coordinación efectiva y permanente entre las distintas instituciones gubernamentales participantes, con el fin de lograr mejorar entre todas los indicadores de violencia a nivel de cada uno de los tres municipios.
3. Más que el desarrollo de un proyecto importante para la comunidad en general, de los tres municipios, se logró establecer una metodología coherente de trabajo, con principios de trabajo comunes en sus actividades, indistintamente dónde se utilizarán. El asunto relevante es que se convirtió en un método de fácil comprensión y con un esquema de adaptación bastante versátil, que se acomoda a las características específicas de cada sitio; allí radica su verdadera fuerza y mérito.
4. Existe un marco de sensibilización en todos los entes participantes, que los ha llevado a mantener la motivación del trabajo (aunque en la actualidad los que mantienen el mayor nivel de operatividad son los participantes de La Chorrera, ya que San Miguelito ha bajado su escala de trabajo, al igual que en Arraiján, aunque continúan con la labor de recolectar la información y dándole seguimiento a los reportes. Se siente la necesidad de la sostenibilidad de la estructura y se reconoce que debe ser una unidad permanente adscrita de modo directo a cada municipio para evitar su desmovilización y que no se haga más nada en materia de violencia al nivel que ellos lo han hecho en cada distrito.
5. Para cada uno de los Alcaldes, el observatorio municipal representa la oportunidad de establecer disposiciones para la atención directa del tema de la violencia, privilegiando el aspecto preventivo y de planificación de medidas

de largo alcance. Eso ha ayudado a posicionar, con fuerza dentro de la agenda de cada municipio, el problema de la violencia como un problema de atención prioritaria porque representa un costo elevado para toda la comunidad.

6. Los observatorios han alcanzado una elevada cuota de respeto e identificación por parte de sus comunidades, que los ven como referentes autorizados para tomar en cuenta en el tema de violencia, lo que ha coadyuvado en la formación de una valoración positiva de lo que hacen a la vez que existe unidad en toda la estructura.
7. Aunque no se tomó en principio el tema de la violencia doméstica como parte del estudio y análisis de la situación de violencia en los municipios, ya que se iba a trabajar con indicadores que revelaban los casos en los que se producían muertes inmediatas, se llegó luego a un consenso frente a la necesidad de incluirlo como parte del accionar directo de los observatorios, por el hecho de que es un problema que cada vez se vuelve más grave y que constituye una seria amenaza a la estabilidad de la calidad de vida de las personas que viven este tipo de problemas que afectan la vida social y la integridad física y psíquica de las víctimas.
8. En ese mismo orden de ideas, se ha podido notar que en los municipios utilizados para el piloto del proyecto se ha mostrado más preocupación, por parte de todos los sectores colaboradores del proyecto, para que todas las instituciones hagan un buen trabajo y se apeguen a los procedimientos establecidos dentro de la norma legal, a fin de que las disposiciones existentes en la ley se cumplan de forma correcta. Por ello, ha aumentado el nivel de capacitaciones constantes a las autoridades que tienen la

obligación de hacer cumplir las ordenanzas legales, así como mejorar la comprensión de este fenómeno social, que en el año 2007 alcanzó la cifra de más de 3500 denuncias a nivel nacional y ya en el año 2008 se registran nueve femicidios, confirmando la proporción nacional de una mujer asesinada por violencia doméstica cada 13 días, similar a lo visto el año anterior.

4.4 Consideraciones generales para la elaboración de un plan local de acción frente a la violencia.

Los observatorios municipales de violencia instaurados en los tres municipios lograron establecer pautas de trabajo muy bien delimitadas y fueron produciendo acciones que dejaban apreciar pasos ordenados en función de constituir iniciativas con niveles óptimos de actividad y de permanencia.

Para tales efectos (como ya se ha mencionado antes), los municipios de La Chorrera y, aunque en menor escala, San Miguelito, crearon las bases para construir planes de acción que conllevaran un trabajo constante dividido en componentes de abordaje, con objetivos claros y actividades adaptadas a las características de cada componente de ejecución.

En principio, debemos aclarar que los planes de acción de cualquier naturaleza son instrumentos para el análisis de problemas definidos como prioridades que requieren de atención diferenciada, ordenada y apegada a hallazgos que justifican la creación de un plan de acción y abordaje, así como sirven para la gestión de las tareas que deben cumplirse para el logro de los objetivos trazados en el plan; más en los casos en los que, como ha ocurrido en los observatorios, participan distintas instancias gubernamentales,

que no siempre, aunque ahora les une un tema común, responden a funciones, competencias u obligaciones de igual magnitud, ni tampoco son similares en la mayoría de sus características, labores o experticias.

Por lo que al comienzo de la etapa en la que se identifica la necesidad de ir más allá del simple análisis cuantitativo del tema, hay que equilibrar los componentes y acciones que los definirán y le darán sustancia al trabajo.

Como ya se ha mencionado que el observatorio tiene funciones variadas, que pasan por asuntos tales como la vigilancia de las situaciones ligadas al tema específico, la sugerencia de medidas adecuadas a las características reales del problema, la construcción de acciones (políticas, vistas estas como un curso de acción coherente), la intervención a fin de contrarrestar los efectos nocivos del problema, continuando con el seguimiento y la evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas, siguiendo con esa idea notamos que la importancia del plan radica, entre otros factores más, que el plan de acción operativiza, le da contenido expreso, a las actividades que deben llevar a cabo las instancias participantes, permitiendo que exista una buena organización entre la operación total con la planeación particular de las entidades.

En los casos de los municipios mencionados antes, se percataron de la necesidad de estandarizar medidas y trabajar de forma ordenada, y con metas y componentes muy claros de trabajo.

No obstante, la intención en este apartado del documento es la de presentar ideas generales sobre la definición y el proceso de elaboración de un plan de acción de forma esquemática, así como los componentes que deben incluirse para contar con una estrategia clara, operativa y viable.

Un plan de acción, en su definición, debe ser preferentemente el producto de un amplio proceso de consulta, que asegure una amplia participación de todos los sectores involucrados, a fin de estimular el pensamiento estratégico (que trata de procesos y eventos sostenidos y ejecutados a mediano y largo plazo), con lo cual se logra generar una visión compartida del problema a abordar.

Con ello se debe entender que siempre corresponde tener un grupo de personas que se conviertan en los posteriores implementadores de la política a elaborar; o sea, una estructura que se encargue de la parte sustancial del trabajo de ejecución, que es lo que se espera de los observatorios, dado que una vez hecha la tarea de monitorear los números en razón de los eventos analizados, estos (los observatorios, sin menoscabo de que el modelo puede continuar funcionando, pero ahora asumiendo otro rol activo en la aplicación de medidas concretas) deben pasar a ser instrumentos de gestión de las políticas sugeridas.

La primera acción a tomar debe ser la de contar con un inventario de información de diversas fuentes, tales como servicios existentes en el área de estudio, recursos asignados, estructura de personal que labora concretamente en estos temas, instituciones adicionales que se prevea que pueden incorporar en otras etapas de desarrollo de las medidas adoptadas.

Esto es un diagnóstico de la realidad, que muy bien puede servir para establecer un componente de fortalecimiento institucional que vería estos y otros temas.

Acto seguido se prosigue con la obra de efectuar los análisis necesarios del problema y la elaboración de estrategias cónsonas con el trabajo que se piensa realizar, lo que nos lleva a definir una visión y misión ante los eventos estudiados, al igual que la preparación de

estrategias concretas para cada componente del Plan de acción local.

Hecho este trabajo hay que clarificar cómo se pueden identificar y/o construir los elementos fundamentales del Plan de acción, los cuales podrían analizarse utilizando una visión autocrítica con respecto al problema y lo que se tiene planteado hacer en el futuro, lo que produce como resultado que esto debe llevar a un mejor trabajo a las comisiones o comités que se conformen.

Antes de pasar a definir con claridad las tareas del plan cabe reflexionar sobre: ¿Cuál es la situación de la violencia en nuestra comunidad, corregimiento o distrito?; ¿Qué tipo de medidas utilizan los sectores gubernamentales competentes para plantear una solución a mediano plazo ante los hechos de violencia?; ¿Qué eficiencia han tenido algunas medidas adoptadas para aplacar los problemas aparecidos por la violencia?; ¿Con qué recursos se cuenta para hacer frente a la responsabilidad de participar como instituciones y personas en las acciones del Plan?; ¿Por qué se tiene que actuar en dirección contraria a las manifestaciones del fenómeno para resolverlo, elaborando un Plan de acción?; ¿Qué aspectos debe contener el Plan de acción?.

Estas interrogantes son útiles al momento de iniciar con las tareas de identificación de las áreas o componentes en las cuales se piensa subdividir el Plan, aunque debe tenerse en cuenta que la división en áreas o componentes es bastante artificial dado que todos los aspectos abordados comparten campos contiguos comunes entre sí, por lo que la clave es la previsión de las articulaciones que deben hacerse para complementar las tareas conjuntas, evitando duplicidades en las acciones y la utilización irracional de los recursos de toda índole que se asignan.

Muchas de las tareas previas a la elaboración del plan guardan relación con el aseguramiento del personal y las instituciones que se identifiquen como claves para la tarea conjunta que representa la confección del propio plan en sí. Por tal razón la primera estrategia es la identificar a las entidades que deben participar en la elaboración y ejecución de las tareas que se planteen en el plan; por esta razón, las reflexiones sobre el carácter del plan deben inclinarse hacia tres sentidos en las estrategias que deben garantizar los logros:

- a) Estrategias para asegurar la participación de todos los sectores que conforman la sociedad, que guardan relación con el hecho de que actualmente se utiliza un enfoque de inclusión global con el que se procura que todos los entes, personas (cuando son muy destacadas y/o relevantes por sí solas) o instituciones participen en todas las modalidades de discusión y solución de los problemas sociales, por lo que sería recomendable que los observatorios de violencia que se establezcan en lo sucesivo tomen en consideración en un inicio la participación de otros entes que no sean los del Estado exclusivamente, sin querer determinar que deben participar en todas las fases del trabajo, pero ayudarían mucho en el análisis de las estadísticas y la creación de medidas paralelas a las tareas del Comité técnico;
- b) Estrategias para revisar las políticas existentes en materia de lo que se está trabajando, en este caso en el tema de violencia, con la intención de conocer todo lo que existe a nivel de marcos jurídicos, prevención, promoción, atención, capacitación, análisis de las prácticas institucionales gubernamentales y no gubernamentales, aciertos y desaciertos, puntos de encuentro y separación entre unos y otros sectores, al

igual que analizar los escenarios deseados para efectuar un diagnóstico que consienta la realización de un trabajo efectivo sobre bases de conocimiento bien fundamentado, dado que existen prácticas y procedimientos validados por la experiencia en la ejecución. Lo que significa que se debe hacer un análisis en base al escenario actual al momento del abordaje inicial, para luego planificar sobre la base de lo que se desea lograr y obtener como escenario optimista, sin menoscabo de abordar la tarea en función de la realidad objetiva;

- c) Estrategias para el seguimiento y la evaluación de los resultados, que guarda estrecha relación con la construcción de los métodos de evaluación y seguimiento, tales como indicadores de impacto, de avance cuantitativo y cualitativo, con los cuales tener certeza acerca de los alcances de los logros que se vayan obteniendo a medida que se avanza en el trabajo.

Adicionalmente, surge la necesidad de establecer las fases de realización del trabajo, que pueden determinar los objetivos concretos para cada instante, al tiempo que se sabe que habrá acciones, actividades, etc., que se considerarían en delimitados instantes. La idea es tener claridad en los objetivos generales para derivar, a partir de ellos el resto de los objetivos que deben ser específicos y operativos al mismo tiempo. Esto quiere decir que se han de establecer los indicadores en concordancia con el trabajo y que se puedan medir los resultados de forma inmediata a los avances o retrocesos.

Dichos planes, en líneas generales, colocan en un espacio definido de tiempo y responsabilidad las tareas específicas para contribuir a alcanzar objetivos superiores.

Esto último va a estar relacionado con las actividades concretas para el logro de los objetivos en su conjunto, las cuales responden a las principales interrogantes de inicio: ¿Qué se quiere hacer y cuánto se desea lograr en tal período de tiempo? y ¿Por qué se trabajará en esto y con quiénes?; da lugar a otras tareas o interrogantes que deben ser respondidas en función de ciertas situaciones para poder darle forma al plan de acción: ¿Qué debemos hacer para la consecución de los objetivos planteados?, lo que justifica la subdivisión por áreas y/o componentes de trabajo de forma que se pueda contar con información acerca de los avances; ¿Cómo debemos hacerlo? es la otra pregunta obligada, ya que de esto depende todo lo que se haga y la forma en que se haga; con esto se definen los métodos, los procesos a seguir y toda la ruta posterior de trabajo, así como también todo lo que tienen relación con los controles de la tarea y la vigilancia del cumplimiento de las metas.

¿Con qué recursos, con quiénes y cuál es el monto que representa la tarea tanto en esfuerzo como en materiales y otros asuntos de tipo logístico?, si esto no se considera a tiempo se compromete todo el proceso de desarrollo futuro del plan y, por tal motivo, hay que tener también un presupuesto de gastos en los que se va a incurrir durante el transcurso del plan, de forma que se tenga en cuenta la realidad que implica su aplicación.

Los actores que van a participar deben establecer sus necesidades y aportes propios, haciéndose la salvedad de que habrá gastos o inversiones que se pueden presupuestar o incluir en el presupuesto que ya están garantizados de forma anticipada, como salarios de los funcionarios destinados a la tarea, gastos de movilización y/o combustible, al igual que otros que se aporten de forma previa, porque todo ello contribuye al éxito del plan y da cuenta real de los costos en los que se incurre como inversión.

No debe olvidarse que los planes de acción son documentos debidamente estructurados y que, por medio de ellos, lo que se busca es “materializar” los objetivos estratégicos previamente establecidos, dotándoles de un elemento cuantitativo y verificable a lo largo del proyecto, al tiempo que también se ponderan los posibles costos económicos.

Todos los planes de acción presentan su estructura de modo “particularizado” para cada componente, es decir, dependiente de los objetivos y los recursos, cada componente puede representar una especie de proyecto aparte en cuanto a la planificación para la asignación y uso de los recursos.

Finalmente, hay un aspecto que se debe abordar en un término medio de ejecución del plan, y que se debe establecer para responder a las interrogantes que surgen cuando se está produciendo una tarea y aparecen dificultades o hay que hacer cambios y adaptaciones, y es en este momento cuando surge la inquietud de responder sobre: ¿Qué modificaciones son necesarias realizar para lograr los objetivos planteados?, esto se justifica en cuanto que la propia elaboración del plan bosqueja los mecanismos de evaluación constante, toda vez que el seguimiento y la evaluación son medidas constantes y de efecto inmediato.

Hay que eliminar la idea de que la evaluación y sus conclusiones se dejan para el final, porque de ser así estamos llamados a ver un transcurso de eventos que no se controlarán y que se observarán sin producir cambios para que haya éxito en la tarea, y la idea debe ser la controlar las actividades de forma tal que se tenga conocimiento de cómo se desarrolla lo planificado y se puedan hacer cambios y transformaciones. Se debe procurar hacer transformaciones parciales a corto plazo y como producto de situaciones de orden inmediato, y realizar una evaluación a medio

término para planificar los cambios necesarios para corregir todo el proceso hasta el final del plan.

Luego de esto la evaluación tomará en cuenta todo el proceso de principio a fin, con lo que se podrá conocer si lo planeado al principio tuvo fallas por el diseño general, o por la intervención de variables extrañas imprevistas e inevitables, también debido a situaciones que tuvieron que ver con el cumplimiento de las tareas, etc. Después de esto, se tendrá certeza, sobre la base de lo aprendido, de dónde se localizó la falla o grupo de fallas que afectaron o pusieron en riesgo el cumplimiento de los objetivos trazados al comienzo.

Para el caso de los observatorios de violencia es evidente que se requiere de una profundización de su trabajo, por lo cual el ir evolucionando de forma paulatina desde el inicio en que fueron convocados diversos entes estatales para participar en un trabajo en el que no se tenía total manejo de todo lo que se hacía o se debía hacer en materia de violencia, hasta llegar a tener un mejor conocimiento de lo que la realidad les mostraba, marcaba necesariamente la pauta a seguir y ese camino era el de elaborar un plan acorde a los requerimientos que surgían y que para ese momento no había respuestas institucionalmente coordinadas de forma unificada.

En ese sentido, por lo menos en el Observatorio de La Chorrera, que fue el lugar en el que más avanzaron los participantes, se delineó una respuesta única, coordinada y articulada en la que todos los sectores tienen competencias y obligaciones específicas derivadas de sus prácticas institucionales habituales, pero que ahora se enmarcan en analógica de trabajo conjunto, sin estar aislados unas entidades de otras, proponiendo medidas de aplicación viable porque no contraviene nada de lo que se ha hecho hasta el momento.

En los otros distritos se experimentó un proceso diferente, en San Miguelito se aprovecharon las acciones derivadas del Plan de violencia doméstica, regentado, por así utilizar el término, por la Red de violencia de San Miguelito, a lo cual ya se ha hecho referencia antes manifestando que esta modalidad de trabajo responde a otro nivel de acción y que por tanto urge la creación de un plan más abarcador y que dé pie a esfuerzos articulados con cobertura a manifestaciones variadas de la violencia social y que al trabajar de forma más amplia podemos estar incidiendo en el fenómeno de forma más global.

En el caso de Arraiján sí quedó pendiente el plantearse esa fase de trabajo, pero también existe el interés de agotar este paso, que representa un salto cualitativo en la labor que efectúan y efectuarán, en lo sucesivo, los próximos observatorios que se establezcan en la República de Panamá.

A lo cual hay que agregar que entre los componentes siempre van a existir articulaciones que beneficiarán la ejecución de los planes de acción; en conclusión de este punto lo que debe vislumbrarse con claridad es que van a existir temas que deben ser trabajados como ejes transversales tales como:

- a. Prevención
- b. Promoción
- c. Capacitación

- d. Registro de información y análisis estadístico

- e. Fortalecimiento institucional

Que entre otros aspectos más son los que le dan sustancia a todo el proceso de planificación al definir la ruta exacta a seguir, con los componentes del trabajo que efectúan las instituciones, tal vez por separado, pero que ahora se convierten en elementos únicos de una tarea global.

En los tiempos que corren las tendencias marcan la importancia del manejo articulado, interdisciplinario (y ya existen expertos que hablan de la acción transdisciplinaria, que abogaría por el intercambio de conocimientos para la creación de nuevas experticias y hasta disciplinas híbridas), y transversal de todos los temas, sobre todo en aquellos de carácter social, ya que estos poseen como características principales que son:

1. Irrepetibles
2. Impredecibles
3. Imperfectos

El quehacer interdisciplinario requiere de la motivación, la participación y también del consenso activo de distintos profesionales interactuantes en un determinado medio institucional.

Por estas razones se trabaja con la conjunción de todos los esfuerzos posibles y tomando en cuenta todos los prismas de visión para ganar en eficiencia y efectividad.

5. La replicación de los observatorios

La experiencia obtenida en los observatorios resultó en una gama de factores útiles para el aprendizaje que facilitan la utilización de los conocimientos para dar cuenta de un método válido de trabajo, cuya principal ganancia reside en la replicabilidad.

Se ha mencionado que los fenómenos sociales son irrepetibles en cuanto a que los mismos hechos o circunstancias no se repitan en lo que respecta a los mismos actores, pero también es cierto que los fenómenos sociales tienen cualidades que les hacen susceptibles de ser estudiados a profundidad, por lo que hay posibilidad de que ante la presencia de cierto tipo de relaciones causales, que conllevan el poder ligar causas y efectos de modo continuo se puede crear un estilo de abordaje capaz de ser replicable en lo que atañe a poder emprender una tarea que apunte a solucionar el problema identificado.

El observatorio de violencia no puede ser una excepción, y se ha visto en el análisis que se partió de un problema reconocido, sobre el cual existe suficiente evidencia de sus características, manifestaciones, causas, consecuencias, así como posibles vías de abordaje para llegar a una solución

de las situaciones; obviamente, que en este largo decurso de hechos se presentan escenarios que hacen variar algunas cosas en forma a menudo tan sutiles que no se advierte la diferencia, pero lo cierto es que se tiene comprensión de lo que acontece, con lo que al acumular nuevas experiencias lo que se obtiene es que lo novedoso (en este caso los observatorios) se convierte en una herramienta que aprovecha lo ya existente y no hay que transformar nada de forma radical, sino que se marcha sobre el camino ya trazado. Sin embargo, lo valioso está en que se pueda repetir un modelo al cual no habrá que hacerle muchas adaptaciones metodológicas, sino más bien de tipo práctico en tanto que se sepa, por ejemplo, cuáles son las características demográficas, políticas, sociales, económicas, educativas, geográficas, etc., de un lugar en especial e ir trazando una ruta de aplicación de los criterios generales ya existentes; que es diferente a tener que estar constantemente creando modelos nuevos para cada lugar. Si algo como esto sucede quiere decir que no tenemos una metodología válida, todo lo contrario, y siendo así tampoco podemos hablar de criterios científicos ciertos porque no se podría afirmar que se conoce bien el problema en el que se trata de trabajar.

Lo que se notó en los observatorios es que al poderse mantener la unidad de criterios quiere decir que hay un instrumento sólido, confiable y replicable en otros sitios, que posiblemente tengan otras condiciones concretas, pero en los que también existen dificultades reales con la violencia, y que del mismo modo seguramente tengan mayor expresión de otras manifestaciones distintas a las que hay en otro lugar, pero que se pueden afrontar siguiendo el mismo modelo de trabajo. Esto solamente se garantiza si se siguen los mismos procedimientos en todos los lugares, de forma que al cumplir con estos podemos lograr que haya altas probabilidades de éxito.

En este amplio análisis de lo que sucedió con los observatorios de violencia se pueden advertir evidentes señales de lo que se debe hacer para poder replicar la experiencia, habida cuenta del exhaustivo discernimiento efectuado alrededor de todo lo que se ha plasmado como parte de los puntos comunes de procedimientos que sirven de basamento firme para replicar de forma aceptable el trabajo a partir de un nuevo observatorio, así que los elementos están plenamente identificados; pero existen algunas otras condiciones o temas que deben ser cubiertos como ejes transversales para afirmar cualquier proceso de recreación de los observatorios en otros distritos o provincias, según sea estimado; tales ejes son, por así decir, ineludibles en cualquier tipo de emprendimiento social.

Por eso, es que más que proponer una fórmula tipo recetario es preferible reflexionar sobre los aspectos definidos; las fórmulas suelen ser rígidas y poco versátiles, más aún en temas sociales porque no admiten transformaciones o alteraciones en el orden preestablecido, cosa que debe ser una condición per se al tratarse de un abordaje social; la flexibilidad es otra característica de la intervención social porque se puede precisar cualquier cambio sin que se perturbe el resultado.

Seguidamente, se ponen en consideración a grandes rasgos los aspectos generales que hay que tomar en cuenta al momento de efectuar las réplicas en otros distritos.

5.1 Investigación sobre la dimensión del problema:

Todo acto que comporte la construcción de conocimientos científicos está obligado a sustentarse sobre estudios minuciosos de la realidad circundante. No puede haber ciencia y avances de verdadero peso sin la producción de los datos necesarios para encontrar los aspectos relevantes del problema a estudiar.

Para el tema que tratamos esto es todavía más importante porque se trata de establecer pasos previos antes de la instalación propiamente dicha de los observatorios porque hay que constatar una serie de eventos apreciables que den pistas seguras acerca de lo que sucede en el área con la cuestión de la violencia. Significa, que más allá de las tasas, índices y otros parámetros estadísticos importantes, hay que tener una impresión inicial para saber cómo habrá que adaptar el observatorio a las características propias del sitio, llámese corregimiento, distrito, provincia o país; con independencia de esta delimitación geográfica es importante esta definición antes de empezar el trabajo en firme o la aplicación de los aspectos puramente mecánicos del proyecto.

Las investigaciones sociales son importantes para establecer el tamaño, alcance, influencia, delimitación territorial de un determinado asunto, con lo que debemos valorarlas y considerarlas en su justa dimensión desde el principio porque no son simplemente una cuestión de mera curiosidad. No responden a un simple ejercicio académico inútil que busca producir una información que luego no obtendrá ningún tipo de uso práctico, por el contrario, con ellas se alimentan todas aquellas iniciativas que

tienen como prioridad la atención de los grupos humanos, ya que nos hacen entender que las personas deben vivir mejor, para que la sociedad progrese, que las organizaciones y servicios funcionen adecuadamente y que los ciudadanos sean más conscientes de su realidad para poder revertir de forma positiva los efectos de los males sociales que aquejan a las personas.

En la mayoría de los casos, los organismos públicos carecen de un programa general de investigación social. Es decir, se realizan investigaciones sueltas, sin continuidad, con metodologías distintas, sin un plan global. La ausencia de series estadísticas (o series de tiempo) que permitan la comparación y evaluar la evolución de un comportamiento, de una opinión, de una necesidad social o del funcionamiento de una institución resulta penosa, porque hace mucho más complicado el proceso e impide la obtención de antecedentes para medir la magnitud del problema y cuáles son las tendencias verdaderas por medio de las cuales se expresa un fenómeno como la violencia.

No hace falta subrayar que la investigación social, especialmente la que se lleva a cabo desde las instancias estatales, debe servir de referente para orientar las políticas. Los datos sirven para planificar una actuación o para corregirla. El planteamiento de Augusto Comte sigue siendo básico: «Saber para prever, prever para poder». No es positivo que se planifiquen actuaciones sociales sin conocer las necesidades y deseos de la población.

Hay dos motivos que justifican la relevancia de este tema, uno teórico y el otro relacionado con la gestión de políticas públicas, tal como se ha asegurado a través de todo el desarrollo del documento. Desde el punto de vista teórico, las relaciones entre variables como pobreza, desempleo, falta de educación, falta de

planificación de las medidas de administración de la sociedad, por medio de marcos e instrumentos jurídicos y otros mecanismos más, con la violencia han sido ampliamente discutidas en la literatura científica específica sin llegar a conclusiones realmente definitivas.

Muchas veces los resultados varían de un lugar a otro, incluso dentro de un mismo país, de allí la pertinencia de que los observatorios efectúen investigaciones o diagnósticos generales previos para establecer de antemano el perfil de conducta de su circunscripción local antes de iniciar o determinar con cuáles formas de violencia va a trabajar (si eso fuese posible, y si no es así, por lo menos, poder pautar su propio criterio de priorización particular de aquellas expresiones de violencia con las que se vaya a trabajar, de forma tal que lo que para un sitio no es relevante en otro sí lo es y diseñar las estrategias en apego a su propia realidad).

La investigación así orientada hacia el tema en concreto viabiliza poder conocer el nexo entre condición socioeconómica, sociabilidad, cultura local, espacio público y violencia es imprescindible para implementar políticas preventivas adecuadas. Es importante, que los estudios centren su atención en poblaciones concretas, y que los resultados sean comparables con los de otras regiones a nivel nacional, por eso la importancia de que se trabaje en red entre los observatorios existentes. Para ello es necesario el diseño y la utilización de metodologías tanto cualitativas como cuantitativas.

5.2 Homologación intersectorial:

Uno de los principales retos del trabajo intersectorial, interinstitucional es el de poder conjugar las diferencias para, al mismo tiempo, darles validez con miras a que hayan puntos de vista equivalentes allí donde parece que no los puede ni debe haber. Sin embargo, el mundo

actual se mueve en base a una lógica distinta, que apunta al logro y la consecución de consensos cuando hay que producir una respuesta única y articulada ante un mismo problema, debido a que se ha establecido previamente un sistema de responsabilidad compartida y en el que cada quien aporta según sus características y prácticas institucionales.

Por tal razón, cuando los observatorios han agotado el proceso de investigación (o durante el mismo, si las condiciones así lo exigen o permiten) surge la necesidad de establecer acuerdos institucionales en cuanto al manejo de ciertos conceptos, indicadores, procedimientos, etc. Este paso es de imperioso cumplimiento por muchas razones de orden técnico y de funcionamiento. En el primer motivo, esto guarda estrecha relación con la claridad y unidad que debe mantenerse para poder encarar los conceptos y procedimientos de la misma forma, ya que nos tropezamos con frecuencia con circunstancias en las cuales una institución define algo de una forma y otra institución la define de una manera diametralmente opuesta.

No se puede olvidar que muchas veces el modo en que se define un indicador o cualquier otro concepto puede determinar la modalidad y el tipo de actuación de quienes tienen responsabilidad de atender alguna situación. En Panamá sucede muy a menudo que existen divergencias conceptuales importantes entre las entidades que trabajan en alguna área en particular, y suele presentarse con mucha frecuencia que ante un mismo problema se identifican o definen indicadores, conceptos e ideas de forma opuesta; tomemos como ejemplo el tema de la violencia doméstica, en el que con mucha frecuencia se reduda en los conceptos o se cae en aquello de particularizar demasiado las definiciones y se muestran como diferentes conductas que son lo mismo; a menudo se oye hablar de violencia verbal, psicológica, emocional, etc., como si

fueran hechos o situaciones distintas, cuando la realidad es que tanto la violencia verbal como la emocional son parte de un concepto abarcador denominado violencia psicológica, se confunden manifestaciones o expresiones de un particular estilo de ejercer un tipo de violencia domésticas como si cada uno fuera un tipo distinto.

La homologación conceptual evita eso y aclara los hechos desde el principio, porque si no tenemos eso bien establecido sucede que se puede estar trabajando en abstracto, y la pregunta sería, para utilizar el mismo ejemplo, ¿y qué es entonces violencia psicológica?, porque no hay pie a pensar en la complejidad del problema y de ese mismo modo reaccionan las instituciones y las personas.

Todos los entes actuantes deben operar con los mismos conceptos, los mismos indicadores con iguales definiciones, procedimientos estandarizados y equivalentes para todas las instituciones; pero, eso es producto de un intercambio de conocimientos e ideas que debe producir un único cuerpo de conceptos que servirán para la correcta administración de las medidas que sean utilizadas.

No se puede trabajar sin ese paso previo, en el observatorio de La Chorrera se presentó esa situación de forma más evidente que en el resto, al punto que mencionan que esta discusión inicial les tomó mucho tiempo poder saldarla a satisfacción de todas las entidades participantes, porque se puede presentar la disyuntiva de que si se acepta una definición o idea que no va acorde a lo que hace en un determinado organismo se contraviene y hasta se echa por tierra todo lo actuado hasta ese instante preciso, dando la señal equivocada.

No es fácil, pero esto obliga a todos a adecuarse para poder ofrecer una respuesta oportuna y apropiada a las circunstancias, de manera que se

vayan creando nuevas prácticas institucionales que se conjuguen con las nuevas demandas surgidas como efecto inmediato de la acción conjunta.

Tal como sucedió con la Policía Nacional que en algunos de los observatorios declaró haber transformado antiguos procedimientos de producción y uso de la información, el registro fue adecuado a los formularios únicos de registro que eran para la utilización de la información dentro del comité, pero que ellos hallaron positivo incorporarlos a sus formatos de registro; igualmente está el que sus métodos de planificación de las acciones preventivas del delito y la violencia se fundamentaron en la información producida en el observatorio; estos ejemplos nos muestra de forma clara que siempre que se trabaja en equipo y que la consecuencia del trabajo es aportar entre todos para el éxito de la tarea se debe establecer un proceso de unificación de criterios porque de esa manera podemos entablar un proceso innovador con productos definidos y transformaciones institucionales profundas que redundan en beneficios conjuntos.

Este proceso se encuadra en dos aspectos generados por la innovación:

1. Se crea un conocimiento (para este tema particular de generación local, pero con posibilidad de ser utilizado o adaptado a otras esferas) que será incorporado en la forma de un proceso operativo mejorando lo anterior o totalmente nuevo; pero, siempre habrá cambios que habrá que asumir para renovar el trabajo de todos aportando nuevas experticias.
2. Aparece un nuevo proceso de organización y gestión, que influye en todos los órdenes de las instituciones, pero en especial aquellas tareas que demandan la aplicación de nuevas perspectivas científicas. Se sabe actualmente

que el enfoque represivo utilizado para confrontar algunos tipos de violencia no está tan aceptado en la actualidad como antes, y para eso se desea que todos los actores estén en concordancia los unos con los otros para aplicar los conocimientos en apego a los criterios que la ciencia aporta en la actualidad. De lo contrario no hay progreso posible.

Unido al argumento de la necesidad de homologar conceptos e ideas también está el hecho de tener que establecer diagnósticos para la identificación de todas las operaciones que directa o indirectamente estén ligados al asunto de interés de todos los entes actuantes, así se crea la sensación de conocer mejor a la institución en la que se trabaja y mirar con detenimiento todo lo que hace y comprender, por esa misma vía, a todas las demás.

Ello lleva a establecer un primer nivel de entendimiento para identificar las prácticas institucionales comunes a todos, a la vez que se destaque la sustentación por la que cada quien piensa, siente o sabe que es o debe ser así, porque posiblemente se está haciendo algo por el hábito de la costumbre; pero, que no cuadra bien con las capacidades o competencias institucionales, y se llega a crear prácticas legitimadas por la fuerza de la costumbre, más no por la fuerza de la ley. La violencia doméstica es un ejemplo de esto, ya que se actúa de forma muchas veces mecánicamente utilizando, como es sabido, un mismo tipo de medida, sin pensar en todas las demás alternativas que ofrece la ley.

Ese primer diagnóstico hace viable la decantación de procesos que resultan inadecuados (no solo en el rango de lo punitivo), que dificultan las tareas de los otros, con lo que desde lo institucional se da el paso fundamental de revisar las conductas institucionales para apegarlas al nuevo estilo

de trabajo que representa la participación en un observatorio, que presenta particularidades en su accionar que lo diferencian del resto de las iniciativas en materia de violencia, ya que resulta tan poderoso, si se usa de la forma correcta, que puede activar mecanismos de transformación institucional, que pueden producir medidas de aplicación más rápidas y efectivas porque se trabaja de forma coordinada y para ello todos deben funcionar de acuerdo a los consensos que deban construirse para mejorar los niveles de actividad.

El segundo tipo de diagnóstico es el que lleva a ver los puntos que no son comunes y a reflexionar sobre su utilidad individual como entidad, pero también en cuanto al grupo, pensando en que el observatorio tiene criterios de permanecer activo y originando respuestas apropiadas a la tarea. Se trata de identificar lo actuado por cada uno y cómo y cuánto se desvía del nuevo “tipo ideal de actuación” que estipula el observatorio en razón de todo lo que se ha analizado, como resultado de esto han de aparecer nuevas formas reaccionar dentro y fuera de cada institución, pero también actuando en función del nuevo grupo al que se pertenece (observatorio) y para el cual hay que adoptar todos los cambios que sean necesarios.

5.3 Funcionamiento intersectorial:

La homologación entre las instituciones no podrá ir aislada del nuevo tipo de funcionamiento que se impone como efecto esperado. Y es por ello que se habla de articulación intersectorial, que tiene derivaciones muy interesantes, como la búsqueda constante de la optimización en la utilización de los recursos solicitados; evitar la duplicidad de actividades, que ayuda a disminuir los costos operativos, así como obliga a colaborar de modo más constante y sin dejar de tener presente otra cosa que no sea el mejoramiento de la eficiencia.

Esto quiere decir que, aunque se trabaje con un objetivo común, con tareas específicas para cada cual, y con un hondo espíritu de colaboración, hay instantes o circunstancias en los que será inevitable el tener que moverse en apego a estrategias diferenciadas que hagan fluido el trabajo y extraigan lo mejor de la capacidad de respuesta de parte de cada institución, de modo que se generen las condiciones para que cada sector cumpla con su función y se haga realidad la anhelada articulación.

Por medio de la articulación intersectorial se construye la capacidad de ser flexibles para poder articular actividades hasta ahora poco vinculadas entre sí, pero que en tanto se establezcan secuencias de trabajo conjunto cobran su razón de ser porque se crean espacios más eficaces, ágiles y operativos entre varias instituciones entre sí. Esto es vital y se logra mediante la creación de condiciones de tipo organizativo, estructural y normativo, que posibiliten una relación sinérgica fuerte con dinámica propia en forma de redes que implementen una constante cooperación y retroalimentación entre distintos actores en distintos niveles, pero actuando como un solo grupo.

Representativo de esto es lo que se ha apreciado por parte de las autoridades locales (Alcaldes), quienes brindaron apoyo en distintas modalidades, que van desde la validación política (que equivale al reconocimiento de una necesidad sentida por toda la comunidad, por tanto, es un asunto de intereses comunes y que goza de consensos generales) hasta la asignación de recursos y la incorporación de las acciones del observatorio a un discurso que es común para todos; por consiguiente, se logra que exista una identidad que los abarca a todos y hace que sea menor la resistencia que exista ante los cambios, que siempre las va a haber, pero se disminuye su efecto si se articula en torno a los objetivos que les son comunes a todos.

El principal elemento que incentiva la articulación interinstitucional es la semejanza en los objetivos que persiguen los diferentes proyectos y programas institucionales a lo interno; con la articulación interinstitucional generalmente se resaltan fundamentalmente los beneficios mutuos que trae la generación de alianzas estratégicas, redes, asociaciones múltiples en cualquier modalidad que promueva la horizontalidad, por medio de un proceso de sinergia que favorezca la promoción de procesos equitativos e igualitarios. Todo proceso sinérgico produce resultados cualitativamente superiores a la suma de las actuaciones individuales, se suele considerar que toda articulación interinstitucional estaría simbolizada con la fórmula: uno más uno es mayor que dos.

Ahora bien, hay que tomar nota de los riesgos que se pueden enfrentar si no se conocen bien los beneficios que traen las alianzas estratégicas o las redes interinstitucionales. El primero se presentaría de no planificarse un proceso de capacitación a todos los niveles para emprender procesos de articulación intersectorial que traigan efectos positivos tanto para las autoridades como para los equipos técnicos locales y la población.

El segundo surge al no estar suficientemente claros los mecanismos estructurales de coordinación e instrumentos legales para realizar las distintas tareas que garanticen esto. Si definimos de esta manera el problema, de más está decir que con buenos programas de capacitación conseguiríamos una política pública local coordinada y ordenada desbordada de sinergias.

En este marco de ideas, la esencia de la articulación sería la de introducir mecanismos de articulación horizontal que implica reformular prácticas existentes, que no fragmenten el entorno local de trabajo,

sino más bien construir un ambiente de colaboración mutua. La articulación sólo es “un medio”, un instrumento que hay que utilizar correctamente para verificar sus beneficios para conseguir buenos resultados sociales, los cuales podrán variar según las condiciones que existan en cada caso.

Algunas preguntas básicas, que habría que realizar en el análisis o reflexión inicial sobre el proceso de articulación serían más o menos como: ¿Qué ventajas y desventajas nos trae esta articulación entre las instituciones donde cada cual pone en conocimiento todos sus programas?; ¿Articulamos los programas existentes o reestructuramos lo que ya existe, incluyendo la propia unidad técnica?; ¿Con quiénes es más conveniente la articulación?; ¿Hasta dónde podemos coordinar para articular?; ¿Cuánto debe durar este proceso?; estas preguntas generadoras de ideas son las que se imponen para percibir los beneficios que este produce en el caso de los observatorios, que tienden a convertirse en unidades de gestión local estratégica.

5.4 Fortalecimiento institucional y sostenibilidad del proceso

Tal vez el principal elemento a considerar en este proceso es el de poder garantizar que las instituciones cuenten con la capacidad de asumir una tarea compleja y que demanda una gran cantidad de esfuerzo y recursos que no siempre se tienen a disposición.

No obstante, hay que resaltar que al hablar de fortalecimiento institucional no solamente se hace referencia al estado de las estructuras físicas o provisión de recursos materiales o técnicos. En el ámbito de los gobiernos locales el fortalecimiento de las instituciones conlleva el aumento de la participación de las personas en las decisiones, para conocer los problemas

comunes de la población, promoviendo ese aspecto de la vida comunitaria para fortalecer los liderazgos locales, en forma de un compromiso real de parte de las autoridades que se manifiestan en forma de disposiciones legales, estructuración de acuerdos permanentes que den carácter de funcionalidad eficiente a las nuevas formas de organización que surjan dentro de los gobiernos municipales, como en el caso de los observatorios, que están destinados a convertirse en parte fundamental de la gestión local.

Para el caso de los observatorios los planes de fortalecimiento institucional deben ir encaminados a garantizar, desde el inicio, que estos instrumentos de gestión obtengan el estatus correspondiente a la construcción de un espacio reconocido dentro de la comunidad, que sirva de referente operativo, técnico, con experticia suficiente como para ofrecer sus conocimientos y que en cada lugar sea el primer sitio al que se acuda en caso de necesitarse saber cómo se actúa de forma coordinada en el tema de la violencia.

Centralizando en una estructura municipal la articulación de todos los esfuerzos en materia de violencia se puede lograr que se integre una dinámica de trabajo que haga valer el planteamiento de que en toda intervención, cada ciclo de injerencia social, cada proyecto dirigido al desarrollo o mejoramiento comunitario, contribuye a fortalecer a ese grupo social y por lo tanto deben replicarse como un proceso continuo, que dé lugar a un sistema de trabajo validado y comprobado en el terreno de lo práctico.

Eso reafirma el hecho de que para continuar sosteniendo el proceso, manteniéndolo como una modalidad de intervención continuada, el interés debe provenir de la propia comunidad. Y a eso se referían los interlocutores con los que se dialogó al decir, ante la pregunta de si habían identificado alguna amenaza o problema que les inquietara,

que sentían que el futuro de los observatorios actuales se podía comprometer si no se incluía de forma pronta a la sociedad civil; pero para el caso de los observatorios venideros su idea es que se les involucre de inmediato, ya que esa es la única forma de poder mantener los vínculos con la realidad y llevando las instituciones a tener sentido de pertenencia y apropiación que deben convertirse en parte de la memoria colectiva de toda la intervención realizada.

Fue un punto en el que los tres grupos coincidieron de forma categórica, es a la vez una preocupación que también llevó a otro punto ya referido, que tiene que ver con la institucionalización desde lo formal de los observatorios, darles existencia física dentro de las propias instancias municipales y que se reconozca su presencia de modo efectivo dándoles la posibilidad de mantenerse de forma permanente.

En los grupos de trabajo de los tres distritos se percibe una especie de inestabilidad de la experiencia porque no hay en los municipios una unidad o departamento que esté identificado de forma expresa como la oficina del observatorio. Por eso su planteamiento es que tan pronto como sea posible, y en forma paralela a otras tareas debe garantizarse que se funde una oficina dedicada exclusivamente a llevar adelante el observatorio municipal.

La nueva configuración social, hace que no podamos pensar exclusivamente en un sistema social o institucional vertical, sino que lo abordemos como una multitud de recorridos, situaciones, espacios y tiempos en los que es susceptible de darse el acto de entender la configuración actual de la nueva dinámica de la sociedad como reflejo de las instituciones que le sirven.

6. Conclusiones

Como producto del análisis realizado existen una serie de conclusiones que surgen en razón a que los observatorios, como experiencia novedosa en Panamá, han mostrado ser una herramienta positiva de trabajo que ayuda a mejorar los niveles de eficiencia de las instancias de gobierno en el ámbito local y le dan un giro diferente y cualitativamente superior al significado de la gestión local.

Por tanto, tomando en cuenta los datos suministrados y las impresiones recibidas a través de las entrevistas efectuadas se puede concluir lo siguiente:

1. La metodología demostró ser válida y refleja que el funcionamiento de los observatorios ayuda a conocer mejor la realidad local por medio del manejo adecuado, oportuno y ordenado de los datos estadísticos; influyendo en la cultura institucional, particular y grupal, del registro, interpretación y utilización de los datos para la toma de decisiones.
2. Aparecen como causa de la tarea asumida, nuevas prácticas institucionales, que favorecen la articulación de las tareas, los roles, competencias y recursos en pro de una acción en la que se producen respuestas únicas, que tienen la ventaja de ser producto del análisis conjunto, del consenso grupal, y brindan la oportunidad de trabajar en una dirección que estimula la eficiencia. Tales prácticas institucionales novedosas incluyen un manejo más expedito de la información, actualización constante de dicha información, crecimiento de la colaboración interinstitucional, se establecen procedimientos uniformes en tareas relacionadas a la información en todo el proceso desde el levantamiento, registro de datos, limpieza de la información, utilización de formatos de registro comunes, entre otras más.
3. En el aspecto institucional hace falta trabajar en todo lo que corresponde a homologaciones de tipo conceptual, registros estadísticos, definición de indicadores, procedimientos de abordaje del tema, para así crear protocolos de funcionamiento que instituyan maneras normatizadas de actividad corporativa, para hacer más eficaz la acción emprendida en materia de violencia, abarcando desde el aspecto preventivo hasta la formulación de políticas públicas.

4. A partir de estas experiencias iniciales, deben conformarse estructuras permanentes de trabajo con miras a profundizar el papel del observatorio de pasar a convertirse en un ente con una dinámica que no se interrumpa y que tengan mayor cantidad de reconocimiento y validación ante las comunidades a las cuales pertenecen.
5. El papel de los gobiernos locales es fundamental para el buen funcionamiento de los observatorios, así como para garantizar su éxito y continuidad, ya que les brindan solidez, garantizan la realización de trabajos específicamente dirigidos a un fin reconocido en un problema que aqueja a la comunidad de forma inmediata. Siempre que las autoridades locales han participado de forma comprometida se tiene como resultado que el trabajo continua sin interrupción y se crean pautas de trabajo que mantienen la sostenibilidad a largo plazo
6. En mayor o menor medida, en los tres observatorios instalados se reconoció por parte de las personas e instituciones participantes que existe una ruta de trabajo que los lleva de forma ineludible a tener que conocer el problema, entender las peculiaridades de cada municipio para darle seguimiento a esos factores para pasar a esbozar propuestas de planes de acción en los que participen todos los sectores envueltos en la faena desde el comienzo.
7. Los observatorios son en gran medida un instrumento apto para actuar de forma tal que sean más que un ente pasivo, por lo que están en el deber de convertirse en agentes de propuesta y gestión de políticas en ciertos niveles intermedios, ya que están ubicados en una posición que les da la potestad de sugerir medidas y establecer procedimientos, procesos y rutas a seguir para garantizar el éxito de la tarea.
8. Existen diferencias entre unos y otros observatorios en función del nivel de participación de cada uno, pero se puede reconocer, que a través de los aciertos y fallos notados se tiene claridad en los pasos que se deben asegurar para garantizar la aplicación de la metodología para instalar un observatorio de violencia a nivel local, lo que significa que se cuenta con un aprendizaje valioso y científicamente viable.

7. Recomendaciones

1. Hay que establecer, como parte de la dinámica propia de los observatorios municipales en los cuales se continuará con esta metodología, una estructura que tanto administrativa como técnicamente tenga existencia y sustentación propias; lo cual implica que se creen, dentro de los municipios, dependencias o unidades administrativas y/o técnicas que encarnen el proyecto de forma concreta y que se ocupe exclusivamente de su ejecución y supervisión.
2. Las medidas relacionadas con el fortalecimiento institucional tienen que ser, en lo posible, previstas antes de la instalación del Comité técnico y que se ocupen de otras tareas, con miras de garantizar la fluidez del trabajo y garantizar la sostenibilidad, por lo que la ruta de trabajo debe comenzar, en el plano operativo por los acuerdos, u otro tipo de instrumentación jurídica que se utilice, al igual que la asignación de recursos, que dependerán del carácter y naturaleza del trabajo de cada instancia.
3. Su papel ha de ser, por consiguiente, totalmente activo, propositivo y generador de soluciones, por lo menos a nivel de sugerir medidas a considerar como soluciones a las situaciones observadas.
4. Los observatorios, en una segunda etapa, tienen que ser concebidos para que funcionen en red, creando un sistema nacional, algo que no es imposible de realizar y tampoco representa una carga adicional, que les permitan dar cuenta de los avances obtenidos en el tema de violencia y monitorear la eficacia de las acciones, tipos de manifestación o expresión del problema que existen o que son de reciente aparición, diferencias por área geográfica, indicadores utilizados, etc.
5. La participación más activa de las autoridades locales debe ser estimulada desde el inicio de las labores de organización preliminar, de forma que su papel sea visto por todos los actores de forma positiva, para que de esa forma la sostenibilidad del observatorio esté amparada de manera formal y legal, asumiendo las conclusiones y medidas sugeridas como el producto de un consenso dictado por fuerzas representativas de la comunidad.

6. Desde el preciso instante en que se inician las labores del observatorio tiene que existir una idea de que hay varias tareas que asumir, tales como la constitución del observatorio, la organización del trabajo, así como también la producción de elementos de juicio que ayuden a la toma de decisiones acertadas, sustentadas en un plan de acción.
7. Los observatorios no se pueden limitar al trabajo de intercambiar información, producir algunos reportes y organizar actividades aisladas. Su perfil de grupo interventor les ha de impulsar a generar acciones, medirlas, fortalecerlas, corregirlas, mantenerlas y/o desecharlas si es necesario, porque los observatorios son auxiliares de los gobiernos locales al apoyarles para determinar de modo correcto el rumbo concreto a seguir en materia de violencia y todas las aristas que caracterizan a este tema complejo.
8. La capacitación debe ser permanente, debido a que los problemas sociales cambian constantemente su dinámica de expresión y tales transformaciones a menudo impiden adecuarse apropiadamente para solucionar los hechos emergentes; también existen diversos enfoques de trabajo que se tienen que conocer para poder realizar acciones en este tema tan complicado, tales como enfoque de género, enfoque de juventud, enfoque de seguridad humana, que orientan el diseño y la concepción de todas las medidas adoptadas en un determinado momento.
9. Hay que trabajar con miras a la creación de un Sistema nacional de observatorios municipales de violencia, que sirva para poder obtener datos particulares y generales, de forma que cada municipio conozca de forma detallada la situación de su demarcación territorial-administrativa, de manera tal que esta información se pueda comparar entre municipios para que se vean las fortalezas y/o debilidades entre ellos y compartir experiencias desde la óptica del gobierno municipal a escala de los municipios y a lo interno de los corregimientos de cada municipio, así mismo se puede conocer la situación por cada provincia. Otra dinámica que emanará de este sistema sugerido es que las instituciones también podrían tener la oportunidad de saber de qué forma se está llevando a cabo la tarea en cada provincia, municipio o corregimiento, por lo que podrá adoptar las medidas correctivas pertinentes a cada realidad territorial o institucional.
10. El sistema propuesto debe ser parte de una institución con cobertura nacional, en este caso el Ministerio de Salud, por lo que tiene que contar también con un procedimiento único de manejo de información que permita construir reportes que hagan posible tener conocimiento de la evolución de la situación a nivel de corregimientos, municipios, provincias y a escala nacional, con miras a observar y analizar las particularidades del fenómeno en el país de forma integral, así como tener evidencias claras de cómo se va desarrollando la situación, por medio de registros muy claros, tal vez con bases de datos únicas, donde se refieren las informaciones recibidas en cada institución, lo mismo con las tasas, que se calculen de forma local, regional, provincial y nacional para así ir construyendo un mejor perfil de conocimientos del problema dentro de Panamá.
11. Se pueden incluir otras personas que representen a las instituciones.

