



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:**

Programa de Seguridad Integral (PROSI)

**País:** PANAMÁ

**Equipo de Proyecto Original:**

Juana Salazar (RE2/SC2), Jefe de Equipo, José Luis Irigoyen (RE2/SC2), Mariko Russell (RE2/SC2), Karelía Villa (RE2/SC2), Isabel Nieves (COF/CPN), Eduardo Rodal (SDS/ICT), Javier Cayo (LEG/OPR), y Asunción Galdón (RE2/SC2).

**Número de Préstamo, CT(s):** 1762/OC-PN

**Fecha del QRR:** 26 de febrero del 2015

**Fecha de Aprobación Final:** 19 de junio del 2015

**PCR Equipo: Autor Principal y Miembros:** Alexandre Veyrat-Pontet (ICS/PN), Jefe de equipo, Adriana Núñez C. (consultora), y Melissa González (IFD/ICS).





## Abreviaturas y Acrónimos

Sigla	Significado
AL	Financiamiento con Aporte Local
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID OC	Financiamiento BID Fondo de Capital Ordinario
BID SF	Financiamiento BID Fondo de Operaciones Especiales
CGR	Contraloría General de la República
CIG	Convenios Interinstitucionales de Gestión
CM	Comités Municipales
CODIPRO	Comité Directivo del Programa
CONADEC	Comisión Nacional de Análisis de Estadísticas Criminales
Contrato	Contrato de Préstamo ____/OC-PN
CT	Comité Técnico
CTEB	Coordinador Técnico de la Entidad Beneficiaria
EB	Entidades Beneficiarias
EPSC	Estrategia País de Seguridad Ciudadana
FDP	Final del Proyecto
GOBN	Gobierno de Panamá
INAC	Instituto Nacional de la Cultura
INCRIDEFA	Información de Incidentes Criminales, Denuncias y Faltas Administrativas
INDE	Instituto Nacional del Deporte
INADEH	Instituto Nacional de Desarrollo Humano
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno y Justicia
MINSA	Ministerio de Salud
ML	Marco Lógico
MP	Ministerio Público
OEVP	Oficina Especial de Prevención de la Violencia y Atención Integral de la Población Juvenil
ODSS	Oficina de Desarrollo Social Seguro
OJ	Órgano Judicial
ONG	Organismo no Gubernamental
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OSEGI	Oficina de Seguridad Integral
OVE	Oficina de Evaluación del BID
PCR	Informe de Terminación del Programa
PN	Policía Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PROSI	Programa de Seguridad Integral
PSC	Programa de Seguridad Ciudadana
PTJ	Policía Técnica Judicial
PdeA	Plan de Acción
RO	Reglamento Operativo
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidades Institucionales
SIAFPA	Sistema de Administración Financiera de Panamá
SIEC	Sistema Integrado de Estadísticas Criminales
VD	Violencia Doméstica





## Índice

<b>I.</b>	<b>INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>EL PROYECTO .....</b>	<b>2</b>
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO.....	2
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	2
C.	REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO .....	3
<b>III.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>3</b>
C.	EFFECTOS DIRECTOS .....	3
B.	EXTERNALIDADES .....	8
C.	PRODUCTOS.....	9
<b>D.</b>	<b>COSTOS DEL PROYECTO .....</b>	<b>12</b>
<b>IV.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....</b>	<b>13</b>
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	13
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA .....	14
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO.....	14
<b>V.</b>	<b>SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>14</b>
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS .....	14
B.	RIESGOS POTENCIALES .....	15
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	15
<b>VI.</b>	<b>EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>15</b>
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS .....	15
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST .....	15
<b>VII.</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>16</b>



## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: PN-L1003

TITULO: PROGRAMA DE SEGURIDAD INTEGRAL (PROSI)

Prestatario: REPÚBLICA DE PANAMÁ  
 Agencia ejecutora (AE): MINISTERIO DE  
 SEGURIDAD PÚBLICA  
 Préstamo(s): 1762/OC-PN

Fecha aprobación Directorio: 26 de julio del 2006  
 Fecha efectividad contrato préstamo: 13 septiembre del 2006

Fecha elegibilidad primer desembolso: 05 Enero del 2007

Sector:  
 Instrumento de préstamo: Inversión

Meses en ejecución  
 \* desde aprobación: 98 meses  
 \* desde efectividad del contrato: 96

#### Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 13-sep-2011

Fecha actual desembolso final: 13-nov-2014

Extensión acumulativa (meses): 38 meses

#### Monto préstamo(s)

\* Monto original: US\$22,7 MILLONES

\* Monto actual: US\$22,7 MILLONES

\* Pari Passu (si aplica): 90,00

Fueron fondos re direccionados de [ ] o a [ ] este proyecto?

[ x ] N/A

Monto US\$:

Número de proyecto(s) o sub proyecto(s) para donde los fondos fueron re direccionados:

Número de Proyecto(s) o sub proyecto(s) de donde los fondos fueron re direccionados:

Desembolsos: US\$ 20.047.097,11

\* Monto actual: 88,31 (%)

Reducción de Pobreza (PTI): Si  
 Equidad Social (SEQ): Si  
 Clasificación ambiental: C

#### Costo total del proyecto (estimado original):

#### En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: NO

De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):

Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica): NO

### Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



## II. El Proyecto

### a. Contexto del Proyecto

- 2.1 **El contexto socio demográfico y económico en el que surge y se implementa el Programa de Seguridad Integral (PROSI), expone contrastes que reúnen factores de riesgo de alto impacto en la inseguridad ciudadana del país, y que dan cuenta de la pertinencia del programa en ese periodo.** Al 2005, un año antes de iniciar el programa, con una población estimada de 3,8 millones de habitantes, Panamá es el país con más alto índice de desarrollo humano en Centro América (IDH 0.812) y el séptimo en la región. Es la economía de más rápido crecimiento entre el 2000-2004 de la región, con una inversión del 29% como porcentaje de su PIB por encima del promedio latinoamericano. Sin embargo, Panamá era también el tercer país de la región que registraba los más altos índices de desigualdad, con un índice de Gini de 56 en el 2006, con una tasa de desempleo entre jóvenes de 15-24 años de edad del 25%; una tasa de pobreza del 34,1% en ese grupo de edad<sup>i</sup>; y con un 70% de jóvenes de 17 años que tienen un nivel de escolaridad menor a la esperada<sup>ii</sup>. **En relación a las condiciones de seguridad ciudadana**, entre el 2000 y el 2010 se registra un deterioro en toda la Región de América Latina y el Caribe, con un incremento importante de los índices de criminalidad y violencia en Panamá en los cinco años previos al inicio del programa<sup>iii</sup>. De acuerdo a un estudio del BID en el 2002<sup>iv</sup> se indicaba que el fenómeno de la violencia en el país era predominantemente urbano y se concentraba en las provincias de Panamá, Colón y Chiriquí, donde la población de jóvenes era la más afectada. Las estadísticas disponibles al 2005 indican un incremento en los delitos de mayor impacto en el país: **(i)** los homicidios registran una tendencia creciente en los últimos 5 años, con una tasa de 12,9 por 100.000 habitantes al 2005 **(ii)** un incremento importante de los delitos contra el patrimonio donde el robo con 9,9 % de incremento registra una tasa de 51 por 100.000 hab. en el 2005; **(iii)** los incidentes por drogas e incautación de armas aumentó a una tasa anual de 10%; y **(iv)** la percepción de inseguridad es del 87% y la victimización reportada del 21%(latinobarometro,2005); **(v)** el 57,4% de las víctimas de algún delito no denunciaban (Lapop,2006); al 2006 el segundo problema más importante para los panameños después del desempleo era la delincuencia y seguridad pública (16%)(Latinobarometro 2006); y **(vi)** se incrementó entre el 2000 y 2002 la tasa de riñas estudiantiles en 26.9%; se aumentó la tasa anual de menores infractores a 4,9%; y el porcentaje de detenidos menores de edad pasó de 12,3% en el 2002 a 14,8% en el 2006 (Contraloría General de la República, 2007); **(vii)** Según las estadísticas de delitos, la mayoría de víctimas y victimarios son jóvenes de 12 a 29 años, y aunque en Panamá para ese periodo no se registra un fenómeno de asociaciones criminales como las “maras” de los otros países de Centroamérica, al 2005 se identificaban 94 pandillas en el país, con 1385 miembros, para un promedio de 15 miembros por pandilla<sup>v</sup>. **Las capacidades institucionales en materia de justicia y seguridad** en el periodo en que se concibe el programa, son muy débiles, con duplicación de esfuerzos y recursos por ausencia de coordinación y orientación estratégica clara para intervenir en el sector de la seguridad ciudadana. No existía una instancia en el Ministerio de Gobierno (MINGOB) que pudiera orientar las acciones de seguridad y violencia a nivel nacional ni municipal. La inversión para el periodo 2001 a 2005 había aumentado 4,1% anual en el presupuesto nacional, y solo el 1,29% del presupuesto de las instituciones se invertía realmente en prevención y seguridad ciudadana; el resto correspondía esencialmente a funcionamiento. La Policía Nacional (PN), si bien había avanzado en varios procesos de modernización, con algunos programas de prevención de la violencia, no contaba con el personal formado para realizar esta labor adecuadamente, y registraba unos niveles de desconfianza del 52,5% al 2006. En cuanto a la otras instituciones que debían contribuir con intervenciones en prevención de violencia como el Ministerio de Educación (MEDUCA), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y el Ministerio de Salud (MINSAL) entre otras, no contaban con personal calificado, no incluían enfoques integrales ni existía articulación entre ellos. La información sobre criminalidad y violencia en el país era insuficiente y de baja calidad, lo que no permitía la toma de decisiones y orientación de la política pública. Al momento de implementación del PROSI, existían otras intervenciones que buscaban resultados similares, y que complementan las acciones del PROSI. Al mismo tiempo surgen otras iniciativas por las agencias de cooperación internacional, Organismo no Gubernamental (ONG) internacionales e iniciativas privadas y de la sociedad civil, algunas de las cuales interactúan con las acciones del PROSI.
- 2.2 En cuanto al contexto político, lugar en la agenda y orientación de la política de seguridad pública, tanto en el periodo de gobierno previo al programa de 1999-2004 como en los dos siguientes de 2004-2009 con Martin Torrijos y 2009-2014 con Ricardo Martinelli, el problema de seguridad estuvo presente en las agendas de gobierno siendo objeto de las campañas presidenciales el enfoque de seguridad adecuado para el país. Así, mientras para el gobierno que inicia en el 2004 la orientación es hacia el fortalecimiento de la institucionalidad y la atención directa al crimen; en el siguiente gobierno se propuso un enfoque de “cero tolerancia y mano dura”. Estos cambios en la orientación de la política de seguridad ciudadana afecta el proceso de implementación del PROSI, con cuatro cambios de ministros que afectó la permanencia de funcionarios que se habían formado en el marco del programa, con una alta rotación de personal en las diferentes instituciones beneficiarias; de otro lado implicó desajustes en los tiempos de los desembolsos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo que no permitió la simultaneidad de acciones para potenciar los resultados institucionales con las acciones en comunidad en cada uno de los cuatro municipios. Durante estos ocho años, se dan transformaciones institucionales importantes, gran parte de ellas motivadas y apoyadas en el marco del PROSI.

### b. Descripción del Proyecto

- 2.3 El PROSI se propuso actuar sobre la prevención y control de los factores de riesgo asociados con la violencia y la criminalidad en Panamá. Su diseño incorporó el análisis de los programas sectoriales previos y aquellos existentes en el país que podrían contribuir en este propósito, así como las lecciones aprendidas de experiencias similares en la Región. Comprende los principios fundamentales de los programas de prevención de violencia: *focalización*, en las zonas y poblaciones más vulnerables; *enfoque de riesgo*, para actuar sobre la multicausalidad del problema; e *integralidad* para actuar en todo el ciclo de violencia, con intervenciones en prevención primaria, secundaria y terciaria. El PROSI incorpora acciones para el fortalecimiento de las instituciones en el nivel nacional, el desarrollo de capacidades en los gobiernos locales para la gestión de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia, y la creación de espacios para la integración social y comunitaria.

#### 1.1.1. Objetivo(s) del Desarrollo





- 2.4 El PROSI se planteó como objetivo general contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana en los municipios con mayor incidencia de violencia en Panamá: Colón, David, Panamá y San Miguelito, mediante acciones estratégicas, integrales, interinstitucionales y participativas de prevención de la violencia juvenil. Sus objetivos específicos son: (i) mejorar la capacidad de gestión de las instituciones nacionales y locales que participan en el programa para planificar y cumplir eficazmente su función institucional en el ámbito de la seguridad ciudadana; y (ii) Reducir el índice de participación de jóvenes entre 12 y 29 años de edad en actos violentos o delictivos en los municipios beneficiarios. Sus objetivos de desarrollo se mantuvieron durante los ocho años de operación, y en coherencia con los diferentes instrumentos del país desarrollados durante ese periodo para actuar sobre los problemas de violencia y convivencia con focalización geográfica y poblacional.

### 1.1.2. Componentes

- 2.5 El Programa estructuró dos componentes inter relacionados para alcanzar los objetivos de desarrollo, que se mantuvieron durante el tiempo de operación del programa. Estos componentes son:
- 2.6 **Componente de Fortalecimiento institucional (US\$6.5 millones)**, orientado a desarrollar e implementar capacidades institucionales para la gestión de sus funciones en seguridad ciudadana y contribuir a la ejecución sostenible de las actividades financiadas por el PROSI. El programa se propuso fortalecer el MINGOB en su función rectora de la seguridad pública, con el desarrollo de instrumentos de política pública e instancias técnicas y de gestión de la seguridad; la PN sería apoyada en su proceso de modernización institucional y de recurso humano para su rol preventivo en comunidad; el MIDES sería fortalecido en su rol como ente normador y rector de la prevención primaria y ejecutor de la prevención secundaria y terciaria; el fortalecimiento del MEDUCA, comprendía el desarrollo de intervenciones de prevención, planes de capacitación y formación de agentes mediadores y multiplicadores en la comunidad educativa y el Instituto nacional para la mujer (INAMU) se apoyaría para la atención de víctimas y protección en violencia doméstica. En cuanto al fortalecimiento de los gobiernos locales de Panamá, San Miguelito, Colón y David, se apoyaría el desarrollo de capacidades para la gestión y responsabilidad de la seguridad ciudadana en los municipios. El PROSI comprende el fortalecimiento de la capacidad nacional para la recolección, análisis y difusión de información confiable sobre violencia y delincuencia en el plano nacional y local, con la implementación de una plataforma tecnológica nacional para este propósito; la creación del observatorio nacional y el fortalecimiento de capacidades técnicas. De manera transversal, se propone una estrategia de comunicación orientada a la promoción y transformación de actitudes, así como a la construcción de ciudadanía que reforzaría las acciones en prevención de violencia.
- 2.7 **Componente de Programas para la Seguridad Ciudadana (US\$15.9 millones)**. Este componente tiene como objetivo el desarrollo de las acciones de prevención de violencia e intervención de los factores de riesgos asociados a la participación de los jóvenes entre 12 y 29 años en actos violentos y delictivos. Comprende intervenciones de atención primaria, secundaria y terciaria a realizar en coordinación con las entidades beneficiarias y los gobiernos municipales focalizados. En prevención primaria el PROSI incorporó el programa *Juntos por Una comunidad sin Violencia* orientado a jóvenes escolarizados y la comunidad educativa en general; se propuso desarrollar estrategias de promoción del uso del tiempo libre y un programa de igualdad de oportunidades para la capacitación laboral y promoción del empleo juvenil para atender población joven escolarizada y no escolarizada en las comunidades vulnerables focalizadas e impulsar la consolidación de la policía comunitaria. En prevención secundaria, con el propósito de atender los jóvenes en riesgo simpatizantes o miembros de pandillas, incorporó el programa existente del MIDES; y programas de atención a víctimas de violencia doméstica con el INAMU. Finalmente en prevención terciaria, el PROSI orientó sus acciones a la implementación de un programa de rehabilitación e inserción integral para la inserción social de los jóvenes en conflicto con la ley y la adecuación de los centros de cumplimiento juveniles.

## C. Revisión de la Calidad del Diseño

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## III. Resultados

### c. Efectos Directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)
<b>Objetivos de Desarrollo(s) [Clasificación: Probable]</b>
Contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana en los municipios de Colon, Panamá, David, y San Miguelito.
<b>Indicadores Claves de Efectos Directos</b>





### Efectos Directos Planeados

#### 1.1. Se reduce en 25% el índice de percepción promedio de inseguridad en los municipios intervenidos

	<u>Línea Base (2006)</u>	<u>FDP (2014)</u>
<i>Fuente:</i>	16,1	12
<i>Línea base programa</i>		
<i>Latinobarometro</i>	87%	61,2%

#### 1.2. Se disminuye en 10% la tasa de homicidios por 100.000 habitantes de jóvenes de 12-29 años, a los 3 años de la FDP.

	<u>Línea Base tasa pcmh (2006)</u>	<u>FDP tasa pcmh (2013)</u>
Panamá	6,3	5,67
Colon	16,3	14,67
David	1,4	1,26
San Miguelito	8,1	7,29

#### 1.3. Se reduce a 6% la tendencia del crecimiento de la población carcelaria entre 18 y 29 años que provienen de los municipios beneficiados por el programa.

<u>Línea Base 2006)</u>	<u>FDP (2014)</u>
10%	6%

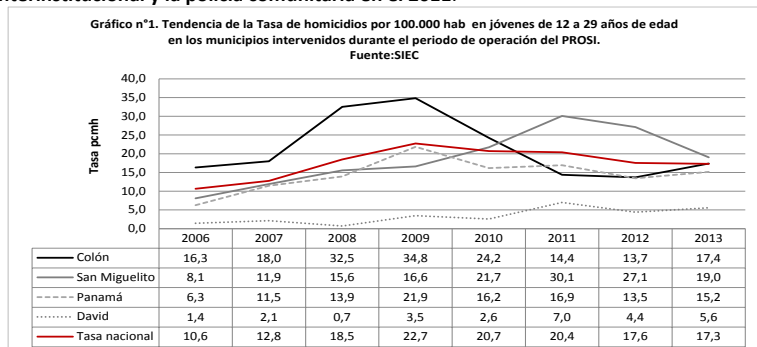
#### 1.4 Se verifica una reducción del 35% en la incidencia promedio de los jóvenes a involucrarse en acciones delictivas de los municipios intervenidos

	<u>Línea Base (2006)</u>	<u>FDP (2014)</u>
Panamá	2,07	1,35
Colon	1,85	1,2
David	0,38	0,25
San Miguelito	1,09	0,71

### Efectos Directos Logrados

Con una leve tendencia a mejorar en los últimos cuatro años, la percepción de inseguridad en el país es alta, principalmente asociada al incremento de homicidios, pandillas y narcotráfico. **En el 2010 el 83% de la población encuestada percibía el país como inseguro y en el 2013 el 80%<sup>vi</sup>**. Esta relación se mantiene a nivel de distritos con una percepción de inseguridad del 65% en el 2010 y de 60% en el 2013. En el caso de los municipios intervenidos, la percepción de inseguridad en el 2013 reportada es: Panamá: 79% Colón: 84%, San Miguelito: 89%; David: 51% según la fuente independiente Observatorio de Seguridad Cámara de comercio/PNUD. De acuerdo a la medición realizada por la evaluación intermedia en el 2010 los niveles de percepción de inseguridad eran: Panamá 93,5% Colón: 82,7%, San Miguelito SD%; David: 76%. La medición de este indicador de cambio de percepción de la inseguridad medido en los barrios es más pertinente con las intervenciones del PROSI. Al respecto, en el 2010 la medición realizada por el Observatorio señaló que **sólo el 12,5% de los entrevistados percibían que la inseguridad en sus barrios había disminuido; para el 2013 el 20% de los encuestados, reportan que la inseguridad en sus barrios disminuyó.**

1.2. La tendencia de la tasa de homicidios en este grupo poblacional muestra un incremento en los primeros tres años de inicio del programa. La participación porcentual de la tasa de homicidios de este grupo atareó a nivel nacional va del 39,9% en el 2006 al 60,6% en el 2013, es decir al inicio del periodo 4 de cada 10 homicidios comprometía un joven, ahora 6 de cada 10 a nivel nacional. **En los municipios focalizados se observa igualmente este incremento, en los primeros tres años, sin embargo esta tendencia inicia su descenso a partir del 2010, año en el que se inicia con las estrategias de intervención del programa en las comunidades de manera masiva y en sectores críticos focalizados con estrategias claves como la red interinstitucional y la policía comunitaria en el 2011.**



1.3. Al 2013 la población carcelaria en Panamá se estima en 13.522 reclusos, de la cuál 4.796 corresponde a población entre 18 y 29 años que proviene de los municipios beneficiarios, lo que representa el 35,5% de la población carcelaria total. A septiembre del 2014, la población carcelaria que proviene de estos municipios es de 4.820; es decir se ha dado un incremento de tan solo el 0,5% de diciembre 2013 a septiembre del 2014 lo que indicaría una tendencia a la disminución del crecimiento de la población carcelaria proveniente de los municipios beneficiarios al FDP cumpliéndose la meta..

1.4. Para el 2010, se registra un 33% de cambio de actitudes sobre el uso de la violencia y de comportamientos agresivos por los jóvenes encuestados que habitan en los municipios beneficiarios. **Al final del programa, el 58% de los jóvenes valorados reportan estos cambios. Adicionalmente, otras medidas proxy a este indicador realizadas al FDP dan cuenta de un mejor relacionamiento con pares (85%), y con figuras de autoridad (70%); aspectos que se reconocen son efectos directos de los programas e intervenciones que se desarrollaron en el marco del PROSI<sup>vii</sup>.**

**Objetivo 1:** La capacidad de gestión de las instituciones nacionales y locales involucradas en el Programa (Entidades Beneficiarias (EB)) para planificar y responder eficientemente a las necesidades de atención, de prevención y de control de la seguridad ciudadana mejorada.

Indicadores Claves de Efectos Directos



VPC/PDP



#### Efectos Directos Planeados:

- 1.1. Se reduce al 10% las inconsistencias de la información del crimen y delitos a través de la hoja de reporte de incidentes registrada por las fuentes primarias de información (PN, PTJ, ML).

<u>Línea Base 2006)</u>	<u>FDP (2014)</u>
85%	10%

- 1.2. 100% las acciones de prevención del delito son coordinadas por MINGOB con los ministerios, municipios y entidades que participan en el PROSI, con responsabilidad legal sobre la materia.

<u>Línea Base 2006)</u>	<u>FDP (2014)</u>
0%	100%

- 1.3. 100% implementada la Estrategia País de Seguridad Ciudadana (EPSC)

<u>Línea Base 2006)</u>	<u>FDP (2014)</u>
0%	100%

- 1.4. Disminuir 25% las sanciones disciplinarias de los policías miembros de los cuatro Distritos.

	<u>Línea Base 2005)</u>	<u>FDP (2014)</u>
Panamá	704	528
Colon	271	203
David	104	78
San Miguelito	310	233

- 1.5. Se incrementa en 25% el Índice de satisfacción de la población con las Entidades beneficiarias al FDP

	<u>Línea Base 2006)</u>	<u>FDP (2014)</u>
Fuente: LB PROSI	ND%	25% más

#### Efectos Directos Logrados

- 1.1. Las inconsistencias se estiman por debajo del 5% desde abril del 2013. El SIEC ha conformado mesas temáticas para la validación, homologación y estandarización de las estadísticas de criminalidad y violencia en el país, donde todas las fuentes primarias, validan la información correspondiente a cada indicador por tipo de evento y se genera una única cifra conciliada<sup>viii</sup>

- 1.2. Con la creación del Ministerio de Seguridad en el 2010<sup>ix</sup> se está coordinando el 100% de las acciones en seguridad ciudadana y prevención del delito en el país. Desde la OSEGI se coordina la gestión de las acciones del PROSI, y de la Estrategia país de Seguridad Ciudadana desde el 2012. Como instrumentos y mecanismos de coordinación se cuenta con los convenios interinstitucionales; acuerdo con los municipios; con la creación de instancias tales como el Comité Directivo del programa (CODIPRO), la creación de la Red Interinstitucional (RIIP) conformada por 22 instituciones y la creación del Gabinete de Prevención en el 2012. Todos estos mecanismos han contribuido al MINSEG en la coordinación y gestión de la seguridad en el país.

- 1.3. La EPSC se implementa a partir del 2012 con un horizonte de metas hasta el 2015. El PROSI contribuye hasta junio del 2014. La arquitectura institucional para la gestión de la estrategia como compromiso del PROSI se encuentra operando en el 100% desde el 2013 con: (1) la creación de la Unidad Especializada para la EPSC; (2) conformación de los grupos técnicos en cada institución; (3) definición de enlaces en 27 instituciones, y (4) el sistema de M&E de la EPSC aprobado y actualizado al primer semestre del 2014<sup>x</sup>.

- 1.4. A la fecha de realización del PCR no fue posible acceder a este indicador de las sanciones disciplinarias por municipio por registro administrativo de la Policía Nacional, debido al cambio de gobierno nacional y de autoridades en la PN.

- 1.5. Al 2010 en la evaluación intermedia, el nivel de satisfacción con el trabajo de la policía en su zona fue reportado como muy bueno/bastante bueno por el 56,2% de los encuestados. En el 2013 una encuesta realizada por la Policía Nacional establece que aproximadamente el 60% de los encuestados consideran que el desempeño de la policía es bueno/ muy bueno, y el 88% de los encuestados califican la policía comunitaria como buena/ muy buena. El nivel de confianza reportado hacia la policía actual al 2013 es del 64,6%. Otras fuentes independientes como la encuesta LAPOP 2013 indica para Panamá un nivel de confianza del 60,2% en la policía. En relación al desempeño de las alcaldías en el tema de seguridad la califican como bueno/muy bueno el 12,9% y reportan un nivel de confianza del 41% en los gobiernos locales.

#### Objetivo 2

La participación de jóvenes de 12 a 29 años en actos violentos o delictivos disminuida en los municipios intervenidos al final del Programa.

#### Indicadores Claves de Efectos Directos

#### Efectos Directos Planeados:

- 2.1 Se aumenta en 25% el Índice de uso promedio positivo del tiempo libre de los jóvenes en los municipios intervenidos.

	<u>Línea Base (2005)</u>	<u>FDP (2014)</u>
Panamá	17,32	21,65
Colon	17,52	22
David	17,56	22
San Miguelito	18,25	22,81

#### Efectos Directos Logrados

- 2.1 Mediciones realizadas por el programa dan cuenta del uso intensivo del tiempo libre, refiriendo una superación de las metas en cada municipio, con un porcentaje de uso a mitad del programa de 18,44%<sup>xi</sup> en promedio para los cuatro municipios en el 2010 y de uso del tiempo libre del 27% en promedio para los tres municipios al 2013 indicando superación de la meta al FDP.





2.2 Aumenta en 50% el índice del uso de los espacios deportivos y culturales construidos y rehabilitados por el Programa en los municipios beneficiados a los 2.5 años de inicio del Programa.

	Línea Base (2005)	FDP (2014)
Panamá	6,6	10
Colon	7,19	10,78
David	6,54	9,81
San Miguelito	6,55	9,82

2.3 Se reduce en 5% la tasa proyectada de deserción anual de jóvenes en nivel pre-medio y medio de educación en los establecimientos en donde el programa "Juntos por una comunidad sin violencia" está implementado al FDP.

Estudio costo- beneficio:

	I	II	III	IV	V	VI
sin programa(2003)	10,9	9,8	9,6	13,1	14,7	6,4
supuesto reducción c	10,36	9,31	9,12	12,45	13,97	6,08

2.4. Se reduce en 5% la tasa proyectada de repetición anual de jóvenes en nivel pre-medio y medio de educación en los establecimientos en donde el programa "Juntos por una comunidad sin violencia" está implementado al FDP.

	I	II	III	IV	V	VI
Línea de base (sin programa)	6,5	6,2	4,3	4,1	3,2	2
Dato simulado con programa	6,18	5,89	4,09	3,9	3,04	1,9

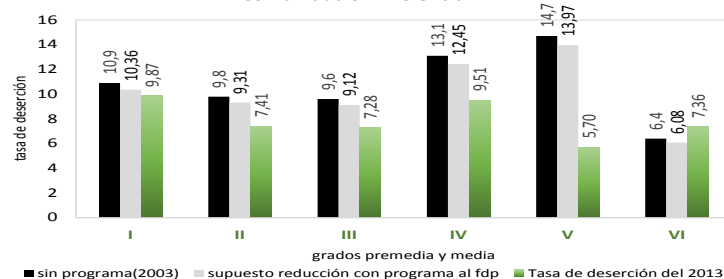
2.5. Al menos el 75% de los jóvenes que completan el programa de resocialización del Centro de Cumplimiento de Pacora (CCP) no reinciden en delitos registrados judicialmente a partir del 4to trimestre 2009

Línea Base 2006)	FDP (2014)
0%	70%

2.2 De acuerdo a la evaluación intermedia en el 2010, este indicador registró un promedio de 7,26 con un aumento de 0,56 en el índice de uso de espacios deportivos y culturales de acuerdo a la encuesta a jóvenes escolarizados y no escolarizados. Para el FDP las diferentes mediciones del programa de uso del tiempo libre, reportan uso intensivo de los espacios deportivos y culturales así: (1) Los jóvenes de los municipios de San Miguelito y Panamá reportan un uso efectivo de los espacios deportivos y culturales que se construyeron o remodelaron en los municipios del 88%; (2) Los jóvenes de David reportan un uso de los espacios deportivos y culturales del 93%; y (3) Para las municipalidades, de acuerdo a las entrevistas realizadas este uso es superior del 70%, dada la diversificación de la oferta cultural y deportiva durante el año, brindando mayores oportunidades de uso efectivo por toda la población.

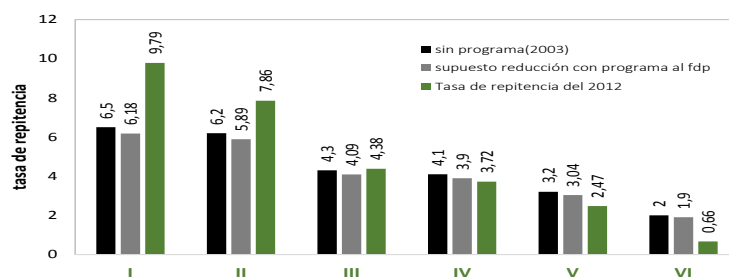
2.3 A nivel nacional la Tasa de deserción escolar media y pre-media total al 2010 era de 11,3<sup>xii</sup>, la tasa para los cuatro municipios focalizados era de 7,11. De acuerdo a los datos del MEDUCA, se calcula la tasa de deserción en 10,21 para el 2013. Con relación a las proyecciones del estudio de costo beneficio del programa, la tasa de deserción se encuentra por debajo de lo esperado en la mayoría de los grados al final del programa, con reducciones mayores al 5%, excepto para el VI grado. Estos resultados se han asociado a los beneficios de la Beca universal, transferencias condicionadas y transformación curricular para todo el país, por tanto no es muy clara su atribución al programa.

Tasa de deserción al final del programa en los establecimientos educativos en los que se desarrollo la Estrategia "Juntos por una Comunidad sin Violencia"



2.4. Con una tasa promedio a nivel nacional de 8,1 al 2013, este indicador registra un incremento en repitencia en los niveles de premedia en las instituciones educativas contrario a lo esperado. Se observa una reducción en los dos últimos grados de educación media con relación a la meta al FDP del 20% (V) y del 64% (VI). Al igual que el indicador anterior, no es posible la atribución directa de estos efectos al programa.

Tasa de repitencia al final del programa en los establecimientos educativos en los que se desarrollo la Estrategia "Juntos por una Comunidad sin Violencia"



2.5. Entre aquellos jóvenes que han finalizado el ciclo de resocialización el Instituto de Estudios Interdisciplinarios (IEI) reporta casos positivos que han avanzado a procesos de reinserción laboral. Sin embargo, no es posible establecer el efecto directo, al no existir un sistema de información penitenciario a nivel nacional adecuado para identificar la proporción de jóvenes que salen del CCP e ingresan al sistema penitenciario de adultos en caso que reincidieran. El sistema de información implementado por el IEI presenta debilidades importantes que no permiten obtener esta información de manera confiable.





**2.6. 60% de las familias de jóvenes privados de libertad integradas al programa de atención familiar al FDP**

<u>Línea Base 2006)</u>	<u>FDP (2014)</u>
0%	60%
Disminuyen el número de fugas del Centro de Cumplimiento en un 80% para llegar a un 25% al FDP	
<u>Línea Base 2006)</u>	<u>FDP (2014)</u>
121%	25%

2.6. **A julio del 2014 el 77,6%** (90 familias) de las familias de los jóvenes internos en el CCP están participando en conjunto con los jóvenes del modelo de intervención, en el eje familiar, educativo, y de derechos.

**La tasa de fugas del Centro de Cumplimiento de Pacora es del 2,6% a julio del 2014**, resultado que supera la meta, y se relaciona directamente con el cambio en las condiciones físicas del establecimiento y de atención que intervienen favorablemente para que los internos no se fuguen del Centro de Cumplimiento.

**Reformulación:** [x] N/A

**Reajuste ISDP:** Los indicadores del marco lógico del programa se ajustaron, precisando los instrumentos de medición, fuentes de verificación y construcción de índices. Estas modificaciones fueron aceptadas por el Banco mediante nota CPN-2303/2008 de 19/sept./2008<sup>iii</sup>. Este PCR se basa en el marco lógico ajustado, sin embargo, dado que el sistema de M&E del programa no operó como se esperaba, por debilidades técnicas del equipo de la Unidad Ejecutora, se dificultó su adecuada implementación siendo necesario acudir a mediciones realizadas no necesariamente con los mismos criterios de la línea de base, ni con los mismos instrumentos y metodologías. La información que se ha utilizado para establecer y verificar los resultados finales del programa y realizar su evaluación final proviene principalmente de registros administrativos de las diferentes instituciones; de ejercicios de medición realizados en el marco del PROSI desde las intervenciones tanto cualitativos como cuantitativos; de ejercicios de medición rigurosos en cuanto a tamaños de muestra y diseño como es la encuesta de percepción de seguridad ciudadana del Observatorio de la Cámara de Comercio y el PNUD ; la serie de encuesta de LAPOP; de la evaluación intermedia del programa e informes regionales realizados por el BID y agencias tales como UNODC y PNUD.

**Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):**

**[ x ] Muy Probable(MP)**

**[ ] Probable (P)**

**[ ] Poco Probable (PP)**

**[ ] Improbable (I)**

**Los efectos directos que se han obtenido con la implementación del PROSI se encuentran en la cadena lógica de resultados propia del diseño del programa.** En su orden: **(1)** los resultados obtenidos en fortalecimiento y desarrollo de capacidades institucionales para la gestión de la seguridad ciudadana en el país; **(2)** los efectos observados a nivel individual de modificación de comportamientos y mitigación de factores de riesgo en los jóvenes; y **(3)** Efectos de orden colectivo, vinculados a la construcción de capital social en las comunidades vulnerables focalizadas de los municipios intervenidos tales como mayor confianza en las autoridades e instituciones de seguridad y mayor cohesión social en las comunidades intervenidas.

**El principal resultado directo atribuible al PROSI es el haber generado una arquitectura institucional más coherente para la gestión de la seguridad ciudadana en el país, en comparación con la que existía antes de su implementación.** Como parte de esta arquitectura institucional, Panamá cuenta ahora con una Estrategia País de Seguridad Ciudadana (EPSC) adoptada en el 2012, de carácter multisectorial que define la acción de las instituciones públicas inscritas en un sistema de seguridad ciudadana coordinado por el Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG) el cuál fue creado en el 2010 como parte de los desarrollos del PROSI. Como parte de esta arquitectura se consolidaron instancias de coordinación, con enfoque multisectorial tales como: (1) el Gabinete de prevención conformado por el MINSEG, que lo preside; Ministerio de la Presidencia; MINGOB; MEF, MINSA, MITRADEL, MEDUCA, MIDES; y representantes de la Autoridad Nacional de la Micro y Mediana Empresa; (2) la Red Interinstitucional para la Prevención (RIIP), conformada por 22 instituciones que coordinan la respuesta institucional para atender factores de riesgo en las comunidades generando sinergias institucionales para mayor efecto de las acciones en prevención.

**El país tiene ahora una mayor capacidad de producir información confiable y oportuna en seguridad ciudadana**, gracias a la creación y fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales SIEC. Se amplió su cobertura en el territorio nacional, y se fortaleció con un equipo interdisciplinario para la investigación y análisis de los fenómenos de criminalidad y violencia con la creación del Observatorio Nacional de Seguridad.

**Toda esta arquitectura se encuentra respaldada con la producción de protocolos, manuales y guías de atención en cada una de las instituciones beneficiarias para realizar las intervenciones correspondientes**, al tiempo que se produjo la capacitación de aproximadamente 375 funcionarios de las instituciones beneficiarias incluyendo personal de las municipalidades y equipo profesional en colegios, sin incluir personal de la policía nacional capacitado en seguridad ciudadana que supera el 70% de los agentes activos.

Adicionalmente, un total de 761 personas de la comunidad entre monitores, árbitros, madras y directores vinculados a las actividades de las intervenciones en la comunidad. **Se ha consolidado el Programa de Policía Comunitaria en algunas zonas críticas de la provincia de Panamá**, lo que ha contribuido de manera importante en mejorar la percepción de seguridad en estas áreas y de mejorar la confianza de la población en la policía comunitaria (85%).





**Se han fortalecido los gobiernos locales en la apropiación de las responsabilidades de la gestión de la seguridad a nivel local**, asignando personal exclusivo para coordinación de acciones de prevención de violencia en el municipio; involucrando recursos en el mantenimiento y continuidad de las acciones de prevención conducidas por el programa, como es el caso del Municipio de David que ha participado activamente en la implementación de las acciones del PROSI, con un gobernante que ha incorporado el esquema de operación del programa en la estructura municipal para garantizar la sostenibilidad de las acciones tanto preventivas, como de mantenimiento de los escenarios deportivos y culturales, e innovando en el desarrollo de acciones preventivas más allá de las propuestas por el PROSI.

**Los efectos directos en la población logrados con las diferentes intervenciones del PROSI, tienen que ver principalmente con cambios de actitudes, comportamientos y prácticas asociadas con la violencia en los jóvenes beneficiarios.** Gran parte de los resultados tienen una inscripción puramente individual, asociada a factores protectores que se relacionan más con convivencia, civilidad, solidaridad, liderazgo, auto-determinación en los jóvenes beneficiarios. La población escolarizada reporta mejores niveles de relacionamiento social y habilidades para el manejo de conflictos con una disminución de la conflictividad escolar en las instituciones que participaron del programa en los cuatro municipios del 18%; mayor cohesión social entre las comunidades y familias beneficiarias. Los programas de prevención primaria han beneficiado a más de 60 mil jóvenes al año en los últimos cuatro años, propiciando en un 60% de los casos evaluados mejoras en el rendimiento escolar; un incremento del 58% del uso de los mecanismos de resolución pacífica de conflictos; un aumento del 76% de la participación de los jóvenes en las actividades extracurriculares y un mejoramiento del 85% de las relaciones entre pares; además se ha evidenciado un 70% de mejoría en la relación con las figuras de autoridad. El fortalecimiento de habilidades para la vida contribuyó al 88% de los jóvenes beneficiarios encuestados a sentirse más seguros de sí mismos y autónomos al 77%. **Estas valoraciones dan cuenta de transformaciones en los jóvenes que les permite estar capacitados para manejar riesgos, privilegiando acciones y comportamientos positivos para una adecuada convivencia social y familiar.** La evaluación que efectuaron Gibbons et Rossi en el marco del PROSI, del programa *Juntos para una comunidad sin violencia* entre el 2011-2012, presenta como principal resultado la disminución de los embarazos adolescentes en alumnas de 8vo, 9no y 12vo año; si bien no se exploraron los mecanismos asociados a este hallazgo, este orienta sobre algunos resultados importantes en habilidades para la vida.

De igual manera **hay efectos directos de inscripción colectiva (de grupo) y comunitarias**, que incluyen el desarrollo y fortalecimiento de capacidades comunitarias, de cohesión y control social, que no se incluyeron como efectos del PROSI en el ML, pero que se han producido con la implementación del programa lo que conforma un capital social importante para la sostenibilidad de las acciones de intervención y la consolidación de la EPSC.

En relación a indicadores como tasa de homicidios, si bien no es posible establecer una asociación directa con el programa, la modificación de la tendencia de la tasa nacional de homicidios por 100.000 habitantes descendió de 22,7 en el 2009 a 17,3 en el 2013, con un descenso de 24%, mientras que a nivel de Colon y Panamá en ese mismo periodo el descenso fue en promedio del 55% y en San Miguelito del 13%. Las lesiones personales presentan una disminución del 65,3% y las riñas el 39,8% en estos municipios entre el 2007 y el 2013.

Aquellos efectos directos propuestos y que no se alcanzaron, están vinculados con modificación de dinámicas de criminalidad y patrones de delincuencia de jóvenes pertenecientes a pandillas, que requieren de modelos de intervención mejor estructurados que el propuesto por el MIDES (Por Una Esperanza), el cual se suspende con el propósito de ajustar el modelo. En cuanto a los efectos esperados con la intervención en jóvenes en conflictos con la ley, la construcción del Centro de Cumplimiento de Pacora y el modelo de intervención, han beneficiado al 33% de la población de jóvenes privados de libertad. Dada la alta pertinencia y relevancia de esta intervención y las condiciones de rehabilitación ofrecidas por la infraestructura y atención integral por el modelo, se perfila como uno de las intervenciones que tendrá impactos positivos posibles de ser medidos en dos años cuando se consolide el modelo y fortalezca el personal del centro para su implementación y monitoreo.

**Estrategia de País:** *Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia de país en el país*

La operación del PROSI y sus resultados están en completa coherencia con el eje transversal de gobernabilidad y transparencia considerado en la Estrategia de País del 2005-2009, siendo la mayor contribución del programa el instalar y fortalecer capacidades en las instituciones del orden nacional responsables de la seguridad jurídica y ciudadana representadas en el Ministerio de Seguridad Pública y los viceministerios asociados, así como la creación de la Oficina de Seguridad Integral –OSEGI–, para conducir las acciones en seguridad ciudadana y prevención de violencia como una prioridad en el país. La alineación entre los objetivos del PROSI con las iniciativas y propuestas del gobierno nacional favorecieron el logro de los productos y resultados. **Entre los resultados a resaltar que contribuyen directamente a la estrategia de país del Banco, se encuentra el fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos locales con los mayores índices de criminalidad y violencia en el país, mejorando su capacidad de gestión y promoviendo su participación en la gestión de la seguridad ciudadana a nivel local, en orden a promover el proceso de descentralización y la transferencia de competencias en acciones de prevención de violencia.** El PROSI promovió mayores niveles de coordinación entre sectores para promocionar la seguridad y convivencia ciudadana, con estrategias focalizadas en las áreas y poblaciones más vulnerables lo cual está en línea con la estrategia de país y su objetivo de desarrollo económico sostenible con inclusión social fortaleciendo la gestión pública, mejorando la eficiencia en la conducción de acciones centradas en poblaciones vulnerables y donde se concentran los factores de riesgo en criminalidad, todos estos aspectos considerados en las Estrategias de país 2005-2009 y del 2010 al 2014, en sus objetivos de incrementar la competitividad de la economía y desarrollar capital humano y productivo superando las brechas de inequidades en el país.

## b. Externalidades

- 3.1. La transformación del enfoque de seguridad pública a prevención de la violencia, ha significado una ganancia importante para las instituciones y la sociedad panameña, que inscribe la política actual de seguridad ciudadana del país en las dinámicas regionales. Esta nueva orientación, le ha permitido a las instituciones y los distritos la reconfiguración de las respuestas desde el nivel local a las problemas de violencia social en el ámbito urbano involucrando acciones integrales que fortalecen la descentralización y la amplificación de acciones para la seguridad ciudadana en el país, que de manera acertada se sabe deben ser responsabilidad de los gobiernos locales.
- 3.2. Gracias a los resultados que logró el PROSI, se ha beneficiado el país con la Cooperación No Reembolsable por la Unión Europea para la Acción “Cooperación en Tema de Seguridad en Panamá” -SECOPA por 28 millones de euros que incluye el Componente Ampliación del PROSI-, para darle continuidad al programa en el país con el apoyo en su administración por parte del BID.
- 3.3. La tercera externalidad positiva, se relaciona con la construcción de capital social en las comunidades focalizadas de los cuatro municipios, fortaleciendo su confianza en la sin instituciones, mayor cohesión y control social, donde la participación de la comunidad en espacios deportivos y culturales, promovió la interacción de agentes de la sociedad civil organizada y no organizada en apoyo a las iniciativas de prevención de violencia. Vinculado a esto, la articulación con actores externos tales como Agencias de Cooperación Internacional y sociedad civil organizada y del sector privado que se sumaron para interactuar con las acciones del PROSI articulando esfuerzos, y posibilitando mayor cobertura del programa.





## c. Productos

### PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)

Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
	Productos Planeados	Productos Logrados
<b>1.</b> <b>Componente 1</b> <b>FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b> <b>Costo total:</b> US\$11.890.137 <b>Contrapartida:</b> US\$5.711.383 <b>BID:</b> US\$6.178.754	<p>1.1. Política Integral de Seguridad Pública creada y consolidada al 4to semestre del 2008.</p> <p>1.2. Estudio para la viabilidad política, técnica y económica del Viceministerio de seguridad al 4to trimestre 2008.</p> <p>1.3. Elaborado e implementado el plan de sensibilización y comunicación a partir del 1er trimestre 2009.</p> <p>1.4. Constituido el Comité Directivo del Programa (CODIPRO) al año de inicio del programa.</p> <p>1.5. Sistema de Monitoreo y evaluación en funcionamiento y brindando información sobre el avance de los indicadores al 2do trim 2009.</p> <p>1.6. Sistema Integrado de Estadísticas criminales (SIEC) en funcionamiento en los 4 municipios de programa.</p> <p>1.7. Plan de fortalecimiento de la Policía Nacional ejecutado.</p> <p>1.8. Plan de fortalecimiento del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ejecutado.</p> <p>1.9. Plan para el fortalecimiento del Ministerio de Educación (MEDUCA) ejecutado.</p> <p>1.10. Plan para el fortalecimiento de las Alcaldías ejecutado.</p>	<p>1.1. Se diseña, adopta e implementa la Estrategia país de Seguridad Ciudadana como Política de Estado en el 2012<sup>xiv</sup> que será regida e implementada por el Ministerio de Seguridad Pública<sup>xv</sup>. Se crea el Gabinete de Prevención<sup>xvi</sup> como instancia de coordinación para su implementación.</p> <p>1.2. Se realiza el estudio de viabilidad institucional y conveniencia técnica para la creación del Viceministerio de Seguridad en el marco del PROSI, que recomienda su creación. Así, al 2008 se crean los Vice ministerios de Gobierno y de Seguridad Pública en el Ministerio de Gobierno y Justicia (Ley No 42 del 14 de julio 2008). Posteriormente, como producto de esta re estructuración, se apoya en el marco del programa la creación del Ministerio de Seguridad Pública (Ley No. 15 de 14 de abril 2010).</p> <p>1.3. Se realizan acciones en comunicación que se enmarcan principalmente en la divulgación de la imagen del PROSI y comunicación de sus actividades (2010).</p> <p>1.4. Se constituye el CODIPRO el 11 de septiembre del 2007, por los titulares de los Ministerios de Gobierno y Justicia, Educación y Desarrollo Social y los Alcaldes de los Municipios beneficiarios.</p> <p>1.5. Se implementa el Sistema de monitoreo &amp; evaluación en la OSEGI (2008). Sin embargo, la información que produjo no respondió técnicamente a las necesidades específicas para el monitoreo adecuado del programa y su evaluación.</p> <p>1.6. Se crea el Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) como una dirección nacional a nivel del MINGOB en agosto 2007, y se implementa el observatorio de la violencia articulado al SIEC (Decreto Ejecutivo No. 471 de 27 de agosto de 2007). Al finalizar el 2010 se ha dotado e implementado el SIEC con un total de 185 puntos de captura de información operando en las provincias y en 4 instituciones de orden nacional conectadas con el SIEC: PN, Dirección de Investigación Judicial (DIJ), Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) y Dirección General de Aduanas, con el concurso de 96 dependencias en el nivel local y nacional. Se inicia su ampliación para todo el territorio nacional. Al FDP se había ampliado la cobertura del sistema, superando la meta propuesta de los 4 municipios del programa.</p> <p>1.7. Se fortaleció el 100% del personal planeado de la PN a nivel nacional y en los municipios intervenidos, mejorando su capacidad de intervenir en temas de seguridad ciudadana y prevención de violencia. Al 2008 se logra el 100% de la dotación mobiliaria y tecnológica; al 2009 se producen los manuales y protocolos de capacitación con enfoque comunitario en: violencia doméstica, pandillas, menor y seguridad ciudadana, y al 2010 ya se ha logrado el 100% del personal planeado capacitado.</p> <p>1.8. Plan de fortalecimiento del MIDES ejecutado en un 100%. Se crea la oficina de desarrollo social seguro ODSS, (2006) para la gestión de la prevención secundaria en el MIDES; al 2008 el 100% del plan de dotación ejecutado; a diciembre del 2009, se había capacitado el 100% de los promotores municipales de deportes superando la meta en 55% más; Manuales, protocolos y guías de atención elaboradas y personal planeado capacitado (2010); dotación del INAMU en el 2008, y fortalecimiento del INAMU en el 2011.</p> <p>1.9. Plan de fortalecimiento del MEDUCA Ejecutado 100%. Se crea la Oficina Especial de Prevención de la Violencia y Atención Integral de la Población Juvenil OEPV al 2008; Elaboración del Modelo conceptual y operativo del programa Juntos por Una Comunidad sin Violencia (2010); 100% de los funcionarios planeados capacitados para implementar el programa en los municipios intervenidos (2009); Línea de base en los 65 centros educativos de los municipios intervenidos (2008).</p> <p>1.10. Plan de fortalecimiento de Colon ejecutado en 70% (2013) Plan de fortalecimiento de David ejecutado en 100% (2013) Plan de fortalecimiento de Panamá ejecutado en 90% (1er trimestre 2014). Plan de fortalecimiento de San Miguelito ejecutado en 70% (1er trim del 2014).</p>





Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). Los productos planeados en este componente han sido ajustados principalmente por razones que estaban fuera del control de la agencia ejecutora. Modificaciones que no interfirieron en el logro de los resultados esperados y sus efectos directos, pero si afectaron el tiempo en obtener los productos, aspecto que comprometió la eficiencia del programa. Las diferencias entre los productos planeados y actuales dadas por estas modificaciones son: (1). Al no ser adoptada la política de Seguridad integral formulada en mayo del 2008, se avanzó desde el segundo semestre del 2010 en la construcción de la Estrategia País de Seguridad Publica, que no estaba consideraba, la cual fue aprobada por decreto en el 2012 con horizonte hasta el 2015, para lo cual se conformó con el apoyo del Banco la Unidad de Implementación de la Estrategia responsable del seguimiento a la Estrategia País. El programa debió realizar ajustes asociados a la ejecución del plan de acción del MIDES que presentó muy bajo compromiso con la implementación en las intervenciones que le correspondían en el marco del PROSI. Este ajuste hace referencia al compromiso del MIDES de reforzar sus equipos técnicos mediante la contratación de personal adicional (psicólogos, trabajadores sociales) requerido para la orientación a jóvenes en riesgo social. El MIDES no dispuso de este personal, por lo cual fue contratado directamente por la OSEGI. El costo de dichas contrataciones se cargó en el presupuesto en la categoría de Creación y Operación de la OSEGI.

**Todos los productos asociados a la consolidación de un marco institucional para la seguridad ciudadana que se generaron en el marco del PROSI, han contribuido de manera transcendental en la conformación de la arquitectura institucional actual para la gestión de la seguridad en el país.** Entre ellos, (1) la creación del SIEC desde el inicio del programa (2007), y que durante el tiempo de operación se ha fortalecido técnicamente (2009), contando además con un data center operando desde el 2011. Plataforma que le provee la capacidad actual para obtener información de todos los distritos policiales en el país. El SIEC cuenta con un Observatorio de la Violencia para mayor capacidad de análisis integrales de la criminalidad y violencia en el país fortalecido desde el 2do sem del 2013.(2) Los productos asociados al fortalecimiento de la Policía Nacional superaron en número la meta planeada de personal capacitado (37% más de personal capacitado planeado); se identifican productos de alta calidad asociados a la formación y modernización de la institución con la producción de la Política de recursos humanos y protocolos de desempeño que son implementados desde el 2008 en el marco del PROSI.

**Dos productos presentan debilidades técnicas para cumplir totalmente con las especificaciones definidas:** (1) la estrategia de comunicación y sensibilización del programa que se había considerado en el diseño del PROSI, respondía al propósito de promover cambios culturales y transformación de comportamientos relacionados con la violencia lo que implicaba desarrollar una estrategia de comunicación pedagógica que acompañara las intervenciones del PROSI; el producto que se obtuvo se orientó principalmente al posicionamiento del PROSI y comunicación de sus actividades.; (2) el Sistema de monitoreo y evaluación del PROSI, presenta debilidades de carácter técnico y de gestión. Se esperaba que las EB y los municipios alimentaran el sistema de acuerdo a los planes de acción concertados con apoyo de la OSEGI. A la complejidad de gestión del programa, se sumó una propuesta de monitoreo y medición compleja<sup>xvii</sup>, para la cual no había experticia técnica, y orientación estratégica de su importancia en el programa. No se adaptó o desarrolló una plataforma tecnológica para el sistema<sup>xviii</sup>; Hay un bajo nivel de sistematización del programa;. Si bien durante el 2013 se hacen esfuerzos para diseñar los sistemas de M&E de los diferentes programas del PROSI, estas medidas no logran subsanar el no haber contado con un sistema de M&E más riguroso y adaptado a las necesidades técnicas del sector durante estos 8 años de operación del programa.

**Reestructuración.** Dificultades asociadas principalmente a los cambios de Ministro en cuatro ocasiones y posteriormente de Gobierno afectaron la operación de desembolsos del MEF, ocasionándose atrasos en la ejecución planeada. En agosto del 2012, el Banco y el Ejecutor revisaron el programa y acordaron que para lograr cumplir con los objetivos de desarrollo del mismo, se requerían 36 meses adicionales para comprometer y desembolsar los recursos. El Banco aprobó esta extensión con la priorización de los siguientes ejes de intervención: (i) apoyar la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (ii) la expansión del SIEC a nivel nacional; (iii) el fortalecimiento del Modelo Terapéutico de Resocialización de Menores Infractores; (iv) Fondo Municipal de Recursos Concursables en materia de Prevención; y (v) Programas de prevención primaria, secundaria y terciaria.

Muy Satisfactorio (MS)

[ x ] Satisfactorio (S)

[ ] Poco Satisfactorio (PS)

[ ] Muy Insatisfactorio (MI)

## 2. Componente 2

### PROGRAMAS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

**Costo total**  
:US\$22.840.065  
Contrapartida:  
US\$14.245.036  
BID: US\$8.045.029

#### Productos Planeados

- 1.1. Programa a escolarizados "Juntos por una comunidad sin violencia" implementado mediante 64 Unidades de Mediación y Arbitraje (UMAs) al 1er trim 2011.
- 1.2. 64 grupos de liderazgo conformados en los centros educativos y capacitados en habilidades para la vida y actitudes no violentas (al 3er trimestre 2011).
- 1.3. 2026 docentes capacitados en temas de manejo de conflictos, habilidades para la vida, liderazgo y otros al 3er trim del 2011.
- 1.4. Maestros y padres de familia de los establecimientos escolares beneficiados por el programa Juntos por una comunidad sin violencia sensibilizados (al 3er trim. del 2011).

#### Productos Logrados

- 1.1. El modelo Juntos por *Una comunidad sin violencia* es implementado con 29 UMAs organizadas y capacitadas en los centros educativos intervenidos (2011), lo que indica que no se cumplió la meta definida de 69 UMAs.
- 1.2. Al FDP se tienen 29 grupos de liderazgo conformados por 2196 jóvenes capacitados en liderazgo y mediación en los centros educativos intervenidos (2013). La meta en número de estudiantes era 1044 para 64 grupos dado por una relación de 2 estudiantes por cada curso de media y premedia, lo que significa superación de la meta en términos de jóvenes capacitados en menor número de UMAs.
- 1.3. 145 docentes y personal técnico de 13 centros educativos (2011) capacitados para actuar como agentes multiplicadores hacia la comunidad educativa en mediación y liderazgo en las 4 regiones educativas y el nivel central.
- 1.4. Un total de 103117 padres y madres de los estudiantes sensibilizados (2013).100% del personal docente de los establecimientos escolares sensibilizados





	<p>1.5. Jóvenes entrenados en disciplinas deportivas (al 2do trim. del 2011) [Panamá: 10.000 jóvenes al 2011; Colón: 800 jóvenes al 2011; San Miguelito: 3840 jóvenes al 2011; David: 1170 jóvenes al 2011]</p> <p>1.6. Infraestructura para actividades deportivas y culturales dispuesta en los municipios al (3er trim del 2009).</p>	<p>1.5. Con la estrategia de Uso del tiempo libre se cuenta con la participación promedio de <b>51965 jóvenes que han sido entrenados en disciplinas deportivas en los cuatros distritos al 2013</b> con una participación promedio de 2 temporadas cada uno, con un registro de 103.930 jóvenes participando en cada municipio así: Colón (26752), Panamá (34145), David (16745), San Miguelito (26288), superando la meta propuesta para cada municipio. Se realizaron 868 ligas deportivas durante la operación del programa; con un promedio de 26 ligas anuales en cada municipio superando las metas propuestas.</p> <p>1.6. Escenarios deportivos y culturales, construidos y mejorados en los cuatros municipios focalizados</p> <table><tr><td colspan="3"><b>Habilitación infoplaza realizada</b></td></tr><tr><td rowspan="5"><b>David</b></td><td>Mejoras Biblioteca las lomas realizadas</td><td></td></tr><tr><td>Mejoras Gimnasio Escolar realizadas</td><td><b>2012-2013</b></td></tr><tr><td>Mejoras complejo deportivo realizadas</td><td></td></tr><tr><td>Escuela municipal de Bellas Artes construida, equipada y operando</td><td></td></tr><tr><td>2 casa de cultura construidas y equipadas</td><td>2013</td></tr><tr><td rowspan="3"><b>Panamá</b></td><td>Habilitación mobiliario en 10 parques realizada</td><td>2014</td></tr><tr><td>Instaladas 10 infoplazas</td><td>2007</td></tr><tr><td>Escuela de bellas artes construida, equipada y operando</td><td>2010</td></tr><tr><td rowspan="2"><b>San Miguelito</b></td><td>Construcción complejo deportivo finalizado</td><td>2013</td></tr><tr><td>6 canchas multiusos construidas</td><td>2008-2009</td></tr><tr><td><b>Colón</b></td><td>Construcción de la Escuela nacional de Arte y Cultural iniciado con recursos BID que se continúa con aporte local.</td><td>Al 2013</td></tr></table>	<b>Habilitación infoplaza realizada</b>			<b>David</b>	Mejoras Biblioteca las lomas realizadas		Mejoras Gimnasio Escolar realizadas	<b>2012-2013</b>	Mejoras complejo deportivo realizadas		Escuela municipal de Bellas Artes construida, equipada y operando		2 casa de cultura construidas y equipadas	2013	<b>Panamá</b>	Habilitación mobiliario en 10 parques realizada	2014	Instaladas 10 infoplazas	2007	Escuela de bellas artes construida, equipada y operando	2010	<b>San Miguelito</b>	Construcción complejo deportivo finalizado	2013	6 canchas multiusos construidas	2008-2009	<b>Colón</b>	Construcción de la Escuela nacional de Arte y Cultural iniciado con recursos BID que se continúa con aporte local.	Al 2013
<b>Habilitación infoplaza realizada</b>																															
<b>David</b>	Mejoras Biblioteca las lomas realizadas																														
	Mejoras Gimnasio Escolar realizadas	<b>2012-2013</b>																													
	Mejoras complejo deportivo realizadas																														
	Escuela municipal de Bellas Artes construida, equipada y operando																														
	2 casa de cultura construidas y equipadas	2013																													
<b>Panamá</b>	Habilitación mobiliario en 10 parques realizada	2014																													
	Instaladas 10 infoplazas	2007																													
	Escuela de bellas artes construida, equipada y operando	2010																													
<b>San Miguelito</b>	Construcción complejo deportivo finalizado	2013																													
	6 canchas multiusos construidas	2008-2009																													
<b>Colón</b>	Construcción de la Escuela nacional de Arte y Cultural iniciado con recursos BID que se continúa con aporte local.	Al 2013																													
	<p>1.7. Jóvenes atendidos por los Centros de Orientación (Prevención Primaria) (al 2do trim del 2009).</p>	<p>1.7. Se re orientó a la conformación y fortalecimiento de 22 centros de alcance positivo en alianza con USAID donde se atendieron y formaron cerca de 1000 jóvenes al año.</p>																													
	<p>1.8. Albergue para la prevención/protección de la violencia doméstica construido y equipado.</p> <p>1.8. Programa de seguridad ciudadana "Por una Esperanza" orientado a Jóvenes miembros de pandillas fortalecido e implementado a partir del 3er trim 2008.</p> <p>1.10. Instalaciones físicas del Centro de cumplimiento para adolescentes en conflicto con la ley adecuadas a la prestación de servicios y nuevo modelo de rehabilitación implementado al 3er trim 2009.</p>	<p>1.8. Equipamiento, habilitación y re estructuración de la Casa Albergue Nueva Vida en el Municipio de Panamá, para la atención integral de mujeres víctimas sobrevivientes de VD, y sus hijos e hijas (2011).Se conforma la Red Local contra la VD en el distrito de David con 33 organizaciones locales (2008).</p> <p>1.9. A partir del 2008 se implementó el modelo ajustado del programa por Una Esperanza de MIDES logrando la participación de 620 jóvenes de 29 bandas o pandillas al 2007, superando la meta propuesta para la fase experimental de 345 jóvenes, que corresponde al 45,5% de la población a riesgo. Sin embargo la siguiente fase presenta dificultades de operación, por lo cual, <i>este programa se interrumpe, para su evaluación y ajuste.</i></p> <p>1.10. Centro de cumplimiento de Pacorá, construido, equipado y operando (2012), con atención integral a los jóvenes privados de libertad y sus familias inscritos en un modelo de rehabilitación e inserción social (2 trim 2014).</p>																													



Hay diferencias en tres tipos de productos planteados: (1) El primero corresponde a las acciones definidas en prevención y atención de violencia doméstica que inicialmente se habían especificado como productos a nivel del Sistema de prevención y atención integral contra la VD, definido para el ISDEMU del MIDES, que posteriormente son modificados para ajustarse a requerimientos del INAMU creado en 2008<sup>xx</sup> como instituto autónomo. Estas modificaciones se ajustaron en el marco lógico y fueron aceptadas por el Banco. Por lo anterior se reorientan los productos a la atención de víctimas (prevención secundaria) con el mejoramiento y fortalecimiento de la Casa Albergue Nueva Vida, Esto significó el desarrollo de algunas de las acciones previstas en el nivel primario de prevención de VD por el programa. (2) El otro producto que es ajustado corresponde a la construcción y equipamiento de los centros de orientación juvenil del MIDES, implementando a cambio en la estrategia de los Centros de Alcance Positivo en alianza con USAID para organizar y apoyar 22 centros operados por ONGs que atienden a la misma población objetivo con el fin de proveer oportunidades y participación en las comunidades vulnerables para mejorar la seguridad ciudadana y reducir la violencia juvenil; y (3) El tercer producto que presenta diferencias, corresponde a la construcción de los escenarios deportivos y/o culturales planeados, que fue necesario en su mayoría modificarlos a procesos de remodelación o fortalecimiento, dado que los terrenos considerados inicialmente para su construcción no eran de propiedad de los gobiernos locales. Al momento de la evaluación final se cuenta con los diseños y aprobación de los planos para remodelación de los escenarios pendientes en los distritos de Panamá, Colón y San Miguelito.

#### *Productos intervención primaria*

Los productos alcanzados en atención primaria, dadas las acciones colectivas y la estrategia de multiplicadores en la implementación de los programas *Juntos por Una Comunidad sin Violencia* y *Uso del tiempo libre*, superaron muy por encima las metas propuestas de atención planeada. El primer programa llegó a 32% más de la población escolarizada que se esperaba, así como a familias y comunidad con mayor cobertura de la esperada. El programa *Uso del tiempo libre*, atendió el 30% más de jóvenes de lo planeado, es decir cerca de 45000 jóvenes más; los Centros de Alcance Positivo, ampliaron su cobertura en 2 centros más de lo acordado, y la ONG que desarrolla este proyecto se ha propuesto avanzar en su implementación en el resto del país.

#### *Productos intervención secundaria*

Los productos asociados al programa de intervención "Por Una Esperanza" orientada a la reinserción social de jóvenes miembros de bandas y pandillas operado por el MIDES, se ejecutó parcialmente y con dificultades en la operación que oportunamente la agencia ejecutora suspendió para evaluar el modelo y reorientar la intervención. Durante la primera fase y parte de la segunda que se alcanzó a desarrollar, el programa vinculó a 480 jóvenes miembros de pandillas y bandas en una temporada y 240 en una segunda temporada a campeonatos de fútbol, con la conformación de 19 ligas (Panamá (280); Colón (156) San Miguelito (81), David (43); realizó convivios con aproximadamente 217 jóvenes; se alcanzó a realizar diagnóstico psicosocial al 28% de los jóvenes en el 2009, 123 visitas familiares; y otorgar bonos de alimentos a 629 jóvenes entre diciembre del 2007-enero 2008.<sup>xx</sup>

#### *Productos intervención terciaria*

El Centro de cumplimiento de Pacará y el modelo de intervención integral para adolescentes privados de libertad son dos productos concretos en este nivel de intervención que superan lo dispuesto inicialmente, y responden a los estándares internacionales para adelantar procesos de rehabilitación y reinserción social de los jóvenes en conflicto con la ley. En relación a la infraestructura moderna del Centro de cumplimiento se destaca su calidad siendo modelo para la región en materia penitenciaria, dignificando el proceso de resocialización en condiciones físicas y pedagógicas adecuadas. En relación al modelo de intervención que tiene como objetivo general promover el cambio integral del adolescente privado de libertad, para su resocialización e integración social, incorpora intervención biopsicosocial, reincorporación al sistema educativo formal y/o vocacional, y de trabajo; incluye el apoyo terapéutico con la familia e incorpora acciones de compromiso de la sociedad e instituciones mediante el establecimiento de redes para la reinserción real de los jóvenes. Este modelo ha sido revisado y evaluado para su implementación<sup>xxi</sup>.

**Reestructuración.** La construcción y equipamiento de los centros de orientación juvenil fue una actividad que se reemplazó debido a la falta de interés por parte del MIDES que no se comprometió a nombrar el personal técnico que se requería para operar dichos centros (esto era una condición básica). Se realizó a cambio otra intervención con el mismo propósito y en la misma población objeto en alianza con USAID

### Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Poco Satisfactorio (PS)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

## d. Costos del Proyecto

- 3.4. El costo actual del proyecto resultó mayor al planeado en un 28%, este aumento fue cubierto totalmente con un mayor aporte local. Los incrementos porcentuales se dan así: 25.1% en el componente de fortalecimiento Institucional y el 304,6% en el de Programas para la seguridad ciudadana. El mayor incremento de costos en el componente de programas para la seguridad ciudadana con respecto al costo planeado se explica en la decisión de construir un nuevo Centro de Cumplimiento para Menores Infractores, en reemplazo de financiar la rehabilitación del antiguo centro de Tocumen dadas sus malas condiciones físicas; en este sentido se reasignaron recursos del financiamiento y el Gobierno de Panamá realizó aportes adicionales, no previstos, para completar la obra a un costo de B/.11.497.844 millones. Dentro de este mismo componente se presenta una disminución del 58.4% en el subcomponente de prevención secundaria que es explicado porque el modelo de intervención diseñado para ser ejecutado por el MIDES en 4 etapas y dirigida a la atención de jóvenes miembros de pandillas se ejecutó parcialmente. Se decidió no completar la segunda etapa, y no se realizaron la 3 y 4 etapa. El subcomponente de prevención primaria presenta dos situaciones: por un lado, se redujo en un 71% la atención a jóvenes escolarizados en el programa por una comunidad sin violencia donde la meta planeada era intervenir en 64 centros educativos de media y premedia y solo se intervinieron 29 centros y las actividades extracurriculares fueron muy limitadas; por otro lado se incrementó en un 30.1% la atención a jóvenes vulnerables en zonas de alto riesgo con el programa de promoción del uso positivo del tiempo libre y la construcción y recuperación de infraestructura para actividades deportivas y culturales). Esta diferencia se explica básicamente por incremento en los costos de construcción por cuanto la mayor parte de las obras de infraestructura se emprendieron en los últimos años de vigencia del programa. El 25,17% de variación frente a lo planeado en el componente de Fortalecimiento Institucional se explica por: (1) extensión de plazo de 36 meses para ejecución del Programa y Contratación de equipo Psicosocial que no fue asumido por el MIDES. (2) al no adoptarse la política de seguridad ciudadana, en el año 2011 se aprueba diseñar la EPSC, para lo cual se financió servicios de consultoría internacional y nacional, y un equipo clave para la implementación de la estrategia que representó un incremento del 2883%, en relación a lo planeado, además se aumentó el costo en la creación y operación de la OSEGI debido a: (i) extensión del programa por 3 años adicionales; (ii) costo de equipo psicosocial (psicólogos, trabajadores sociales, sociólogo..., que debieron ser contratados por el Ministerio de Desarrollo Social -MIDES-, en el marco del PROSI, y no lo hizo), que fue contratado por la OSEGI para





orientar a los jóvenes en riesgo; (iii) asistencia técnica de la OSEGI, lo cual represento un cambio porcentual de un 144.6 % frente a lo planeado. La participación relativa de los 2 componentes en términos generales tuvo pequeñas variaciones: disminuyó en el Componente de fortalecimiento institucional en -1,37 % y se incrementó en +2,24% en los programas para la seguridad ciudadana.

- 3.5. En el [enlace electrónico #1](#) se muestra el cuadro de costos del PROSI que comprende el 100% del financiamiento utilizado del aporte BID hasta el 13 de noviembre de 2014, no obstante, en aporte local solo están los pagos realizados hasta el 31 de octubre. En el monto local no se incluyen compromisos de PROSI asumidos por el aporte local, que se encuentran actualmente en ejecución, tales como la escuela de bellas artes de Colón, mantenimiento del SIEC, apoyo técnico y otros que suman, aproximadamente, 1.3 millones.

## IV. Implementación del Proyecto

### a. Análisis de los factores críticos

- 4.1. En la valoración de los factores críticos positivos, se destaca la gestión conjunta de la Agencia Ejecutora y el BID ante la Unión Europea para continuar el fortalecimiento de las actividades del PROSI con la aprobación de una cooperación técnica no reembolsable por un monto de €21,7 millones que serán administrados por el BID, lo que permite la continuidad y sostenibilidad financiera de los resultados hasta ahora logrados.
- 4.2. **Factores de orden político.** El apoyo y apropiación del gobierno nacional fue un factor crítico durante la operación del programa en dos periodos presidenciales, con cambio de cuatro ministros de gobierno, lo que significó diferentes niveles de compromiso hacia el programa y la OSEGI. Esta situación limitó el logro y apropiación de los productos en el tiempo establecido inicialmente, tal como la política de seguridad elaborada en el 2008; afectó la trascendencia del programa hacia otros actores; así como el posicionamiento del PROSI en las agendas multisectoriales como se requería en ese periodo. De igual manera, se afectó la operación por restricciones del presupuesto y por tanto la realización de los desembolsos, situación que vulneró el modelo de intervención en lo que se refiere a la simultaneidad de las acciones que son necesarias en los programas de prevención de violencia. Todo lo anterior significó un incremento en los costos planeados, principalmente por una extensión de 36 meses necesaria para poder avanzar con los productos establecidos, afectando de manera importante la eficiencia del programa. Este escenario y los riesgos que esto impuso al programa, fueron mitigados en parte con la consolidación de una arquitectura institucional en el marco del PROSI, la creación del MINSEG que asume las funciones de prevención, la creación del Viceministerio de Seguridad; la creación del Gabinete de Seguridad Preventiva y la creación y fortalecimiento de la OSEGI. Sin embargo, esta arquitectura, aún no se traduce necesariamente en una gestión estratégica de la seguridad, con mayor coordinación de las instituciones en el nivel distrital, y de descentralización de acciones hacia el nivel local. Si bien, se encuentra en la agenda nacional como una prioridad el tema de la seguridad y convivencia ciudadana, el fortalecimiento de capacidades institucionales es aún un reto para la implementación de la estrategia.
- 4.3. **Factores institucionales asociados a la acción multisectorial del programa.** En este aspecto, un primer factor crítico es la alta rotación de los funcionarios, con pérdida de capacidades instaladas y el ingreso de perfiles no necesariamente adecuados para realizar las actividades que se requieren en el sector. Este aspecto fue relevante y tuvo alta incidencia a nivel de los municipios donde el cambio de funcionarios ocasionó pérdida de capital humano haciendo necesario ampliar tiempos de operación del programa para retomar y fortalecer nuevamente capacidades. Un segundo factor crítico de orden institucional, fue el bajo compromiso del MIDES en la implementación del programa, al no asumir su rol a cabalidad en las acciones de prevención primaria y secundaria, lo que ocasiona que la OSEGI asuma la operación de algunos de estos compromisos, asumiendo funciones que no le correspondían. De igual manera, la ausencia del Ministerio de Salud (MINSA) en el programa, limitó la interacción de efectos en ambos componentes, en el entendido que la violencia como problema de salud pública (OMS, 2002), tiene un rol privilegiado en la prevención y por la misma razón es uno de los sectores con mayores capacidades instaladas para interactuar con las comunidades, monitorear y hacer vigilancia epidemiológica de eventos de violencia, llevar a cabo acciones preventivas y de intervención. Su ausencia en las acciones del programa le resta capacidad en ámbitos clave como detección, remisión y tratamiento de víctimas de violencia en el nivel de prevención primaria y secundaria. Con el fin de abordar los riesgos identificados de baja participación y dificultades de coordinación entre las diferentes instancias, se crearon espacios de coordinación de las acciones del PROSI en el nivel nacional y sub nacional, sin embargo, estas no logran consolidarse aún como instancias técnicas que deben orientar o re orientar acciones, hacer seguimiento a los resultados tempranos. En algunos casos estas se constituyeron más bien en espacios de rendición de cuentas de la OSEGI, elemento importante pero no suficiente para garantizar la sinergia entre las instituciones y las intervenciones del programa en prevención de violencia juvenil, en razón del supuesto definido para el logro de los resultados.
- 4.4. **Factores técnicos.** El sistema de M&E del programa presenta debilidades importantes. Su diseño no fue adaptado para el seguimiento de un programa de prevención del orden nacional; su complejidad no toma en consideración las restricciones técnicas y capacidades disponibles en el sector y en el país. No se logró que las EB y los Municipios alimentaran el sistema en lo correspondiente a los subcomponentes y actividades que realizaban de acuerdo a los planes concertados. Si bien, se realizaron ejercicios importantes que han permitido vincular resultados del programa, todos estos esfuerzos no se articularon a un sistema riguroso de M&E por parte de la OSEGI dadas las debilidades técnicas para su operación y coordinación. De otro lado, los ejercicios de sistematización fueron aislados, no articulados al M&E, y por tanto no han sido concretados ni analizados en esta perspectiva desde la coordinación técnica del programa. Para mitigar este riesgo se desarrolló un sistema de monitoreo en cada intervención que aún está en proceso de consolidación.
- 4.5. Un segundo elemento crítico de carácter técnico, es la complejidad estructural del programa, donde la viabilidad de algunos sub componentes estaba comprometida desde el principio, o condicionada a la capacidad y existencia de un proveedor u organismo local con experiencia en el tipo de actividad que se propone en el diseño general del programa y que excedía la capacidad de las instituciones operadoras y del organismo ejecutor. En cuanto a la interacción de intervenciones, y enfoque multicausal, el no haber desarrollado las acciones previstas en prevención de violencia doméstica, disminuye la amplitud de los efectos logrados en el nivel individual y colectivo del programa.





## b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

- 4.6. Para la agencia ejecutora, los cambios en el contexto político representaron un riesgo importante para su desempeño, principalmente en la primera etapa, cuando se retrasaron y dificultaron los procesos de dirección y administración del programa, así como su interlocución y negociación con otras instancias del gobierno central y otros actores institucionales y de la sociedad civil. La segunda dirección del programa, realiza una labor importante de interlocución a nivel del gobierno nacional y con los gobiernos distritales que permite superar varias de las restricciones de orden político impuestas al programa. La OSEGI como instancia coordinadora de la ejecución del programa adoptó los dispositivos administrativos y financieros dispuestos por el Banco de manera adecuada, realizando esfuerzos institucionales importantes para la gestión de los recursos desde el inicio en el cumplimiento de las condiciones previas. Finalmente la agencia ejecutora comprometida con los OD del programa y en línea con la estrategia de país y con el apoyo del Banco, logró la movilización de recursos para darle sostenibilidad financiera a los resultados del programa, logrando apoyo económico no reembolsable por parte de la Unión Europea.
- 4.7. La estructura y ejecución del programa es muy compleja, y superaba la capacidad técnica instalada en las entidades beneficiarias y la OSEGI misma. La gestión del programa, debió enfrentarse a riesgos que habían sido calificados como de bajo impacto y que se presentaron, ocasionando atrasos importantes en la operación por circunstancias ajenas al Ministerio de Seguridad y la OSEGI; así mismo, debilidades del ejecutor en los procesos de contratación afectaron el tiempo de la ejecución del presupuesto y consecuentemente, la realización de los desembolsos que comprometieron la eficiencia del programa. La agencia ejecutora presentó debilidades en la implementación del sistema de M&E, así como baja sistematización del programa.
- 4.8. La valoración de su desempeño realizada por los actores institucionales que participaron del programa es positivaXXii, indicando apertura y acompañamiento en los procesos administrativos, aspecto que no fue igualmente valorado en lo técnico, donde se realizaron observaciones frente a recomendaciones sectoriales que no fueron tomadas en cuenta y/o se tomaron decisiones que no fueron consultadas. La OSEGI, logró crear confianza con las EB y socios estratégicos como USAID y PNUD para el desarrollo de iniciativas conjuntas. Se reconoce el desarrollo de alianzas y articulación de esfuerzos con el sector privado y la sociedad civil organizada, proceso que pudo ser orientado de manera más estratégica.

### Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (PS)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

## c. Desempeño del Banco

- 4.9. **El acompañamiento y rol del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- para el logro de resultados relevantes.** El acompañamiento del Banco fue determinante para sacar adelante temas relevantes, tales como: (i) La Estrategia País de Seguridad Ciudadana; (ii) el Convenio de Financiación de Cooperación No Reembolsable con la Unión Europea para la Acción “Cooperación en Tema de Seguridad en Panamá” - SECOPA, y el Componente Ampliación del Programa de Seguridad Integral –APROSI-, por 28 millones de euros; (iii) la creación y puesta en operación de la Oficina de Seguridad Integral –OSEGI- desde el año 2006; (iv) la creación del Viceministerio de Seguridad Pública, en el año 2008, en el Ministerio de Gobierno y Justicia y, luego, la creación del Ministerio de Seguridad Pública, en el año 2010; (v) la creación y fortalecimiento del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales –SIEC- y del Observatorio de la Violencia en el SIEC; (vi) el diseño, construcción y equipamiento del nuevo centro de cumplimiento para menores infractores y el desarrollo de un modelo de atención para el mismo, entre otros.
- 4.10. Áreas en las cuáles el Banco pudo brindar un mayor apoyo. EL acompañamiento del Banco fue variable durante el período de ejecución del Programa. Durante los primeros 27 meses fue poco el acompañamiento técnico lo cual, a nuestro juicio, era necesario en consideración de que el Programa es sobre un tema en el no existían experiencias previas en el país. A partir del año 2009 esto mejoró, en varios aspectos, no obstante, consideramos que el Banco pudo apoyar más en cuanto a: (i) la elaboración y puesta en práctica de una Estrategia de Sensibilización y Comunicaciones; (ii) el diseño y puesta en operación del Sistema de Monitoreo y Seguimiento; (iii) la ejecución del Subcomponente Prevención Primaria, en cuanto a la estrategia dirigida a jóvenes escolarizados “Juntos por una Comunidad sin Violencia” y en cuanto a la estrategia dirigida a jóvenes en riesgo, en las comunidades, “Uso Positivo del Tiempo Libre”; (iv) ejecución del Subcomponente Prevención Secundaria, dirigido a jóvenes miembros de pandillas y, (v) en cuanto a capacitación y formación de personal de la OSEGI tanto del área técnica como administrativa.
- 4.11. Otra consideración, que es oportuno resaltar, es que a pesar de que el PROSI fue diseñado por expertos dirigidos por un equipo de proyecto del Banco, posteriormente se dieron muchas voces críticas, dentro de las filas de la propia institución, en cuanto al propio diseño, exceso de actividades y resultados e impactos previstos.
- 4.12. Los procesos administrativos y financieros del Banco. Los procesos administrativos y financieros del Banco no representaron, en ningún momento, una dificultad para la ejecución del Programa debido que el personal contratado para estas funciones contaba con experiencia previa, adquirida en otros programas, sin embargo, era importante actualizarlas y reforzarlas para mejorar la eficiencia del programa.

### Clasificación del Desempeño del Banco

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (PS)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

## V. Sostenibilidad

### a. Análisis de Factores Críticos

- 5.1. Los resultados logrados por el PROSI, que se han podido establecer, cuentan con una plataforma institucional y financiera que da garantías para su sostenibilidad. Esta plataforma de sostenibilidad está dada por: (1) La donación por parte de la Unión Europea de €28 millones, de los





cuales €21,7 millones serán administrados por el BID, para continuar las acciones del PROSI en coherencia con la EPSC, otorga garantía a la sostenibilidad de los resultados mediante un nuevo programa denominado “Ampliación del Programa de Seguridad Integral – APROSI”. (2) Mayor confianza entre las instancias nacionales que coordinan las acciones del sector seguridad ciudadana y prevención de violencia con organismos multilaterales tales como USAID y PNUD para avanzar con acciones conjuntas y coordinadas. (3) La mayor confianza de las comunidades en la policía y gobiernos locales para tratar los temas de seguridad ciudadana.

## b. Riesgos Potenciales

- 5.2. El mantenimiento de un entorno político favorable, que en la actualidad –todo- indica que se mantendría, es condición necesaria para la sostenibilidad de los resultados que el PROSI alcanzó, y de su continuación con APROSI. Es necesario promover la disposición de un marco normativo que precise las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales en la gestión de la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana, dado que actualmente no existe un instrumento formal para esto. Al respecto, es necesario continuar en línea con la Estrategia País del Banco en relación con la promoción de la descentralización de funciones en seguridad ciudadana hacia los gobiernos locales.
- 5.3. Con relación a los municipios y gobernantes locales, si bien no se consolidaron planes específicos de sostenibilidad de las acciones, que comprometieran por ejemplo el mantenimiento de las estructuras físicas entregadas; y de recursos para programas de alto costo como el uso de tiempo libre, va a ser necesario identificar instrumentos formales que garanticen su apropiación a nivel local.
- 5.4. Por último, la no participación de los grupos beneficiarios en el diseño mismo de las actividades pudo restar apropiación de las acciones y resultados del programa por la comunidad, al tiempo de asegurar su sostenibilidad y el logro de metas más rápidamente. Este aspecto es particularmente crítico y sensible en las intervenciones con jóvenes miembros de pandillas y jóvenes privados de libertad, que debe superarse con el fin de construir y/o restituir confianza para continuar su adhesión al modelo de intervención que se proponga.

## c. Capacidad Institucional

- 5.5. La operación de la segunda fase- APROSI- cuenta con una capacidad institucional instalada que se configuró justamente como principal resultado del PROSI. Esta arquitectura institucional es un elemento clave para la continuidad de las acciones y resultados obtenidos. Sin embargo, (i) la pérdida de recurso humano que se produce en cada cambio de gobierno, al no existir la carrera administrativa representa un factor crítico para aprovechar las capacidades instaladas y aprendizajes; (ii) se requiere una instancia coordinadora con mayor capacidad técnica para la orientación estratégica de las acciones y su sostenibilidad; (iii) Es necesario fortalecer la capacidad de análisis, monitoreo y evaluación, para mayor eficacia de la Estrategia País en Seguridad Ciudadana; (iv) Se requiere fortalecer la coordinación de la acción multisectorial en diferentes niveles de la política sectorial más allá de los programas e intervenciones compartidas en el marco de la EPSC.
- 5.6. Un elemento fundamental en la sostenibilidad de los resultados del programa es la consolidación y ampliación del esquema de policía comunitaria en áreas urbanas de todo el país, como actor estratégico en la puesta en marcha de varias acciones de la EPSC en el plano de prevención de violencia comunitaria, dados los resultados preliminares y reconocimiento por la comunidad hasta ahora logrados.

### Clasificación de Sostenibilidad (SO)

☒ Muy Satisfactorio (MS)      ☐ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (PS)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

## VI. Evaluación y Seguimiento

### a. Información sobre Resultados

- 6.1. Con la creación del SIEC, se fortaleció la capacidad para el registro administrativo de los eventos de delincuencia y criminalidad; con el ajuste al Marco lógico se definieron instrumentos de medición de los indicadores, tales como encuestas poblacionales a jóvenes escolarizados y no escolarizados, a miembros de las instancias colectivas y a la comunidad. Se elaboró una línea de base para algunos indicadores que se ajustó en el 2010. Se cuenta con evaluaciones cualitativas de algunas de las intervenciones; con dos estudios de percepción de seguridad y victimización, ambos con limitaciones técnicas. Se cuenta adicionalmente con una batería de evaluaciones cualitativas elaboradas por el equipo psicosocial del programa, que incluyen entrevistas a jóvenes beneficiarios, familiares y equipo técnico, así como grupos focales de grupos de jóvenes que genera información valiosa sobre los resultados del componente de Programas para la seguridad ciudadana, todos estos esfuerzos requieren de mayor rigurosidad metodológica.

### b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

- 6.2. El estado actual de las intervenciones y los resultados identificados dada la continuación del programa con APROSI, demandan el seguimiento específico de los efectos directos con mayor rigurosidad en la aplicación de las mediciones, con métodos que se correspondan con el tipo de efectos e impactos que se buscan establecer. El MINSEG como unidad ejecutora, debe reestructurar la coordinación técnica general del programa y la OSEGI para llevar a cabo el seguimiento, esto incluye la conformación de un equipo técnico de M&E dada la debilidad durante la ejecución del PROSI. Adicionalmente, deben fortalecerse la Unidad Especializada para la Estrategia de Seguridad, así como las acciones de seguridad y prevención de violencia en el país.
- 6.3. El PROSI consideró en su diseño la realización de evaluaciones de impacto de algunas de las intervenciones, propuesta que es retomada por el APROSI, donde la revisión y ajuste del diseño del sistema de M&E es un aspecto crítico. En la medida en que se cumplan las recomendaciones dadas a los modelos de intervención y se dé la sistematización de los procesos y opere el sistema de M&E adecuadamente, los modelos de intervención integral para jóvenes privados de libertad en el Centro de Cumplimiento de Pacorá, así como los programas de Policía Comunitaria, y “Juntos por una comunidad sin violencia”, son los más indicados para que se les realice una evaluación Ex-post. El sistema de M&E debería ser capaz de prever las diferencias o desviaciones que se van dando de la EPSC que de no atenderse oportunamente, pueden





convertirse en grandes obstáculos para el cumplimiento de objetivos y metas del APROSI. Un sistema efectivo debería disponer de varios elementos (i) operar en tiempo real con las intervenciones; (ii) unidad técnica responsable; (iii) personal ampliamente capacitado en monitoreo, evaluación, medición y análisis de información; (iv) esquema de comunicación, flujo de la información y retroalimentación institucionalizado; (v) plataforma tecnológica que permita a nivel nacional su monitoreo. Ahora bien, en coherencia con los indicadores clave de la matriz de resultados definidos para la operación del APROSI, es necesario ajustar los sistemas de registro de todas las entidades participantes para evitar dificultades en su medición. Esto va requerir el fortalecimiento y desarrollo de capacidades de instancias como el SIEC y el Observatorio para que acompañen estos procesos de análisis con mayor rigor.

## VII. Lecciones Aprendidas

### En relación al diseño:

- 7.1 Asertividad en el diseño del programa al incluir como punto de partida consolidar una arquitectura institucional desde la definición de marcos institucionales que regulen y soporten las acciones que se buscan desarrollar en seguridad ciudadana y prevención de violencia en el país. En este propósito incluyó elementos estratégicos como la formulación de la política pública, y la creación de nuevas instancias de coordinación que serían necesarias para conducir las acciones del programa en un diseño que demandaba alto nivel de coordinación multisectorial. Estos dos aspectos estaban identificados que dependerían de voluntades políticas y sinergias institucionales. Si bien, no se pudo mitigar el riesgo oportunamente, su inclusión en el diseño es un aporte importante en los esquemas de fortalecimiento institucional en el sector para futuras operaciones.
- 7.2 Un elemento clave dentro de un programa de prevención de violencia es la estrategia de comunicación para la promoción de cambio de actitudes y construcción de ciudadanía, asociada a procesos pedagógicos y de cultura ciudadana para la transformación de comportamientos, y por tanto es una herramienta fundamental para potenciar los efectos de las intervenciones en prevención de violencia. Este elemento era necesario para orientar sobre la cadena de resultados del PROSI como programa de prevención de violencia y seguridad ciudadana en los operadores, gobiernos locales y población en general. Su diseño e implementación debe estar garantizado dentro de los recursos del préstamo / cooperación. La debilidad en este producto le significó al PROSI una pérdida importante de oportunidades para su posicionamiento y sostenibilidad. De otro lado, ante una percepción de inseguridad tan alta en el país (87% en el 2005), era importante informar sobre el alcance del PROSI, sus objetivos, estrategias y productos, con el fin de situar la expectativas frente a los resultados esperados, que en la población general y actores institucionales públicos y privados estaba asociados con la disminución directa de la criminalidad y accionar de las pandillas. La orientación de la comunicación habría modificado el alto nivel de desconocimiento del programa por actores claves del sector privado y la sociedad civil.
- 7.3 Es necesario dimensionar que la definición de fortalecimiento institucional debe centrarse en las funciones de integración de los sectores involucrados hacia un sistema nacional de gestión de seguridad. Entendido de esta manera, el fortalecimiento institucional se debe orientar hacia el desarrollo de capacidades en sectores prioritarios y trascender a otras instancias del sector público, del sector privado, de las ONG y de la ciudadanía en general. Los procesos de fortalecimiento se entendieron de manera más instrumental que estratégica en este componente. Panamá se encuentra instalando capacidades, validando el enfoque preventivo y los diferentes instrumentos de intervención y mecanismos institucionales de coordinación, por esta razón es importante articular los procesos de fortalecimiento institucional con estrategias nacionales, como instrumento que le da sentido a los esfuerzos y prioridades institucionales. Es decir, más allá del financiamiento de acciones básicas para la realización del programa, se pudo involucrar fases de desarrollo estratégicos que trascendiera por ejemplo hacia el diseño de planes locales de seguridad en cada distrito dado el espectro del tema de seguridad ciudadana.
- 7.4 Dado el diverso nivel de maduración de las intervenciones existentes de los otros sectores (social y educación) al momento de plantearse el PROSI, era de vital importancia establecer los resultados logrados por esas intervenciones que se incorporaban y definir un plan de seguimiento adecuado para establecer su evaluabilidad y poder identificar las variaciones que esto representaría en el corto plazo. El conocimiento acumulado en la Región y por el Banco acerca de modelos de intervención con evidencias y evaluaciones que dan cuenta de su efectividad en el campo de la prevención de la violencia era una oportunidad invaluable para el PROSI de poner en marcha modelos de intervención comunitaria que no se aprovechó apropiadamente.

### En relación a la implementación:

- 7.5 En consideración a los modelos conceptuales que sustentan los programas de prevención de violencia social, es fundamental que se dé la simultaneidad de las acciones previstas para actuar de manera eficaz sobre los factores de riesgo identificados. Sin desconocer las dificultades en la implementación asociadas al cambio de cinco ministros durante la operación del programa, desde un punto de vista técnico y conceptual, en la implementación del PROSI se vulnera el criterio de simultaneidad en dos sentidos: (1) con el esquema de acciones de intervención estacionaria en comunidad que incluyen recesos importantes; y (2) la no realización de las acciones en violencia doméstica en intervención primaria previstas en el diseño. Las intervenciones en comunidad demandan concentración de acciones y permanencia para construir procesos, y de intervención de varios factores de riesgo al mismo tiempo para poder lograr resultados en la transformación de actitudes y comportamientos en los jóvenes beneficiarios y de construcción de capital social en las comunidades.
- 7.6 Los espacios de coordinación multisectorial requieren una alta cualificación técnica, con la capacidad de convocar los esfuerzos institucionales hacia propuestas integrales y complementarias. Los espacios de coordinación que se formularon y crearon, no fueron plenamente estratégicos, operaron principalmente como espacios de rendición de cuentas de la OSEGI. Este aspecto orienta igualmente a la urgencia de mayor rigor técnico y mayor cualificación en la unidad ejecutora para que tome el liderazgo de estos espacios y se consoliden acciones y decisiones estratégicas con soporte técnico.
- 7.7 La debilidad del sistema de monitoreo y evaluación significó una de las principales limitaciones del programa, tanto para un mejor desempeño, como para la obtención de efectos mensurables directamente asociados a las intervenciones. Las restricciones para establecer los resultados al final del programa están asociados directamente con la baja capacidad técnica del equipo ejecutor para poner en funcionamiento el sistema de M&E diseñado. Se recomienda el diseño y operación de un Sistema de M&E funcional, xx para toda la





operación, que recopile información de los diferentes subprogramas y que sea capaz de reportar en cualquier momento su estado y los resultados alcanzados, que genere en todo caso alertas tempranas sobre los desvíos del programa y los cambios en los indicadores asociados.

#### **Con relación a la gestión:**

- 7.8 Es necesario construir estructuras de operación menos complejas desde el punto de vista del número de entidades que involucra y de la amplitud de las acciones a realizar, tomando en cuenta los problemas de coordinación interinstitucional que generaron obstáculos en la ejecución de proyectos siendo particularmente complejos en Panamá por su carácter centralizado. La diversidad de aspectos que deben insertarse en la gestión de la seguridad ciudadana y la prevención de violencia en un país, hace necesario acceder a personal altamente calificado que permita asesorar los programas emprendidos por las diversas instituciones vinculadas al sector. Las capacidades del país al momento de operación del programa eran muy limitadas.
- 7.9 La voluntad política en el nivel local es un elemento clave para controlar los riesgos asociados a la gestión del programa desde lo nacional. El programa tiene en el municipio de David un ejemplo de liderazgo y empoderamiento local para la gestión de la seguridad ciudadana y la prevención de violencia que actuó superando dificultades de coordinación en el orden nacional.

#### **En relación a los resultados:**

- 7.10 Las estrategias e intervenciones que consideraron un modelo integral de intervención, presentan mejores resultados que aquellas que se concentraron en un solo nivel de intervención y sin interactuar con otros actores. Así, por ejemplo, resultó muy favorable para el alcance de resultados concretos, el trascender las instituciones, vinculando familias, comunidades y actores de la sociedad como fue el caso del trabajo de la Red Interinstitucional, y el trabajo de la policía comunitaria.
- 7.11 La articulación con otros actores y socios estratégicos como USAID y PNUD fue altamente valorada por la cooperación. En este sentido, los resultados obtenidos apuntan hacia la necesidad de promover y articular la coordinación de las acciones en fortalecimiento institucional para la prevención de violencia con otras iniciativas nacionales y/o provenientes de financiamiento internacional que tuvieran ámbitos comunes con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y más bien potenciar los logros enfatizando una visión sistémica de los procesos de fortalecimiento en el sector. Es recomendable incluir más socios estratégicos – *sector privado y organizaciones de la sociedad civil*- que amplíen la visión y den mayor viabilidad a las propuestas. Existen modalidades más flexibles de implementación operativa y financiera, como es la construcción de alianzas, que en todos los casos resultaron beneficiosas para resolver restricciones institucionales y de capacidades que significaron riesgos importantes para la operación del programa durante los cambios de gobierno y de ministros que se dieron durante la operación del PROSI.

#### **Futuras operaciones**

- 7.12 Dado que es un hecho la alta rotación y movilidad de personal en las instituciones públicas en Panamá durante los cambios de gobierno por no existir la carrera administrativa, es necesario considerar la consolidación de instancias de alto perfil técnico en el MINSEG que consoliden el conocimiento y aprendizajes del sector en el país, y que pueda al tiempo acompañar procesos de formación con énfasis en el desarrollo de nuevas capacidades de los contenidos técnicos en seguridad ciudadana. Actualmente se requiere desarrollar mayor capacidad en el diseño y ejecución de programas de prevención de violencia social y situacional, así como una mayor capacidad de M&E de las políticas y estrategias institucionales sectoriales que contribuyen en la red causal.
- 7.13 El Banco podría obtener mayor valor agregado de las operaciones en este tipo de programas de prevención de violencia si al proceso de fortalecimiento institucional se le asocian metas de instalación y generación de conocimiento y capacidades en el sector, adicionales a las metas físicas de entrega de productos y número de personas capacitadas. El seguimiento de los procesos de fortalecimiento institucional del PROSI no permite establecer los reales alcances de la capacidad instalada en cada entidad beneficiaria, por tanto debería incorporarse para la futura operación el uso de indicadores orientados a identificar la forma como se va dando el proceso de fortalecimiento asociado a aprendizajes y verdaderas capacidades institucionales para atender la seguridad y la generación de conocimiento especializado en el sector. En este punto, se recomienda asegurar la transferencia de capacidades institucionales y de conocimiento en cada proceso que se conduzca por expertos en el marco del programa.
- 7.14 Los componentes que comprometen la construcción de infraestructura en estas operaciones deben contar con una verificación rigurosa de la propiedad y disponibilidad inmediata de los terrenos o instalaciones que serán utilizadas a nombre de la agencia ejecutora o entidad beneficiaria directa. Este aspecto vulneró el desarrollo del programa y afectó su eficiencia.

i Cf Informe de Índice de Desarrollo humano PNUD con base en la Encuesta Hogares INEC.CGR-2012

ii Brecha escolar entendida como el porcentaje de la población que tiene menos escolaridad de la esperada para su edad, porque ha repetido, desertado o entrado tarde a la escuela. (IDH Panamá 2014)

iii De acuerdo al informe regional de PNUD en el 2013, mientras que en la región de AL y el Caribe se incrementaba la inseguridad, en las otras regiones del mundo disminuía. El Informe de la UNODC en el mismo año sobre homicidios da cuenta de esto.

iv BID, Caracterización y magnitud de la violencia en Panamá, 2002

v Cf. en UNODC, 2005 adaptado de Hernández, 2005

vi Tres mediciones diferentes, con metodologías no comparables entre ellas ni con la línea de base, dan cuenta de este indicador. La primera fuente es el Observatorio Seguridad ciudadana de la Cámara de comercio y el PNUD; la segunda corresponde al estudio de percepción de seguridad y victimización elaborado por la evaluación intermedia en el 2010, y la tercera medición corresponde al Estudio de percepción de violencia 2012, realizado por la Fundación cosechando futuro en el marco del PROSI. No se realizó la medición con el mismo instrumento de la línea de base. Metodológicamente la más rigurosa de las tres fuentes es la primera y por tanto se toma de referencia.





vii Las mediciones realizadas al FDP utilizaron metodologías e instrumentos diferentes al utilizado en la línea de base, por lo tanto no es posible la construcción del índice para obtener una escala comparable entre la línea de base y su valor al final del programa. El equipo psicopedagógico del PROSI realizó la medición de los indicadores por medio de cuestionarios auto administrados, grupos focales y entrevistas a padres, agentes comunitarios, docentes y jóvenes beneficiarios.

viii Panamá ingresó al Sistema Regional de Indicadores Estandarizados SES, proyecto de cooperación técnica no reembolsable del BID en América Latina, en el cual el SIEC participa como Sub Unidad Técnica del país.

ix En el marco del PROSI se da la creación del Viceministerio de Seguridad en el 2008; una vez consolidada esta instancia, el Ministerio de Gobierno y la OSEGI con el apoyo del BID avanzaron en promover la creación del Ministerio de Seguridad en el 2010 asumiendo a partir de ese momento la coordinación del programa.

\* Al FDP el porcentaje de implementación de la EPSC con la contribución del PROSI es: 51% del fortalecimiento de la gestión local en municipios con población >50000hab; 60% fortalecimiento del sistema de información estadística en el nivel nacional; 40% en la reducción gradual de factores de riesgo; modernización del funcionamiento y gestión de la fuerza pública en 80%; 92% fortalecimiento de programas preventivos de vigilancia comunitaria.

xi El programa Uso del Tiempo Libre aplicó instrumentos y metodologías diferentes a la línea de base para la medición de este indicador al FDP, que no permiten construir el índice comparable. Para la evaluación final del programa, se realizó observación del uso de estos escenarios verificando, actividades realizadas, afluencia y uso. Se reportan los resultados de la evaluación de la encuesta realizada por el programa Uso del tiempo libre.

xii Sistema de Indicadores de Niñez, Adolescencia y de la Mujer de Panamá –SINAMP- , 2011

xiii Nota CPN-2303/2008 de 19/sept./2008 de aprobación del Banco de los resultados de la consultoría "Diseño de sistema de evaluación de impacto del PROSI, indicadores finales del Marco Lógico, valores de línea base y recolección de datos adicionales para la línea base".

xiv Resolución de Gabinete No. 84, junio 24 de 2012. 1762/OC-PN

xv Gaceta Oficial No. 27096 del 9 de agosto de 2012

xvi Decreto Ejecutivo N° 18,23/01/2012

xvii La consultoría para el Diseño y puesta en operación del sistema de M&E de impacto del PROSI, indicadores finales del marco lógico, valores de la línea base y recolección de datos adicionales para la línea de base", debía elaborar el diseño del Sistema de Evaluación de Impacto del Programa, de acuerdo a los procedimientos establecidos por el Banco y si bien permitió precisar los indicadores a mediciones reales, definir instrumentos y configurar el sistema de M&E, no necesariamente significó la definición de indicadores más pertinentes para la medición de los efectos e impactos esperados en la cadena de resultados del programa dado su diseño y enfoque de los componentes. Adicionalmente, la propuesta de indicadores basada en la construcción de índices que serían obtenidos solo por medio de encuestas poblacionales e institucionales realizadas por el PROSI, no fue incorporada por la coordinación técnica del programa de manera estratégica, dado que no se comprendió el sistema de M&E como elemento esencial del programa para el cumplimiento de los OD.

xviii Recomendación de la misión de Administración del Banco en el 2008.

xix Ley N°71 del 23 de diciembre del 2008.

xx Evaluación fase I. Motivación y diagnóstico de la etapa experimental del programa "Por una Esperanza" Luz Stella Soto, 2008

xxi Revisión, Evaluación, Convalidación del Modelo de Rehabilitación Integral para Jóvenes Adolescentes de Panamá. Olga Espinoza, septiembre de 2013

xxii Entrevistas realizadas a los representantes de la EB en la articulación con el PROSI

