

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO (DCP)

NICARAGUA

23 DE JULIO DE 2004

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto: Programa de Seguridad Ciudadana.

Número del proyecto: NI-0168

Fecha de ingreso al programa operativo: 28 de mayo de 2002

Equipo de Proyecto: Mariko Russell (RE2/SC2) jefe de equipo; otros miembros: Peter Sollis (RE2/SO2); Loreto Biehl (SDS/SOC); Eduardo Rodal (SDS/ICT); Christina Biebesheimer (SDS/SGC); Cristina Landazuri-Levy (LEG/OPR); Martha Sarria (COF/CNI); Aída Gómez (RE2/SC2); y Ricardo Lorca (Consultor).

Prestatario: República de Nicaragua.

Organismo ejecutor: Ministerio de Gobernación (MIGOB).

Plan de financiamiento:

BID: (FOE)	US\$ 7.000.000
BCIE:	US\$ 5.000.000
Local:	US\$ 700.000
Total:	US\$12.700.000

PTI: Se determinará la calificación de éste Proyecto una vez se realicen los estudios pertinentes de acuerdo a los lineamientos del Banco.

SEQ: Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos. (Documento AB-1704).

Calendario tentativo de actividades:

Misión de Análisis	Agosto 2004
Directorio	Noviembre 2004

II. MARCO DE REFERENCIA

A. Antecedentes

- 2.1 El Banco ha desarrollado una metodología que se apoya en experiencias positivas y lecciones aprendidas en países con altos índices de violencia y criminalidad que han practicado con éxito acciones integrales para combatir la violencia. Las experiencias de estos países indican que las medidas integrales, multisectoriales y con un enfoque participativo, con el respaldo de una política pública integral de prevención de violencia, son las más prometedoras, dado que abordan distintas causas de violencia, buscando no sólo mitigar sus consecuencias sino también aminorar las causas de su origen.
- 2.2 La metodología mencionada conduce a la siguiente perspectiva operativa. A nivel local, se consideran a diferentes grupos de jóvenes: jóvenes en general, jóvenes en situación de riesgo por pertenecer a pandillas y a jóvenes que han infringido la ley. A nivel nacional, el enfoque impulsa el fortalecimiento y la coordinación entre las instituciones estatales involucradas, las relaciones entre los gobiernos centrales y locales y las entidades de la sociedad civil involucradas. En general, la estrategia también tiene como fin apoyar la promoción de un proceso de sensibilización y comunicación social.

1. Diagnóstico

- 2.3 Recientemente se ha observado un incremento en el nivel de violencia y actos delictivos en Nicaragua. Aunque, según datos de la Policía Nacional, la tasa de homicidios (12 por 100.000 habitantes en 2003) es inferior a las de otros países de Centroamérica, el nivel general de delitos en Nicaragua es mayor al promedio de la región (Nicaragua registró una tasa de lesionados y robos de 402 y 350 respectivamente por 100.000 habitantes en 2002, en comparación con los promedios de Centroamérica de 179 y 289). Durante el quinquenio 1998-2002 la actividad delictiva creció de 66.000 a 93.500¹, lo que representa un incremento del 42%. Los delitos en las calles contra las personas, se incrementaron en un 30% y los delitos contra la propiedad en un 27%. Por otra parte, la última década se ha caracterizado por una alta proliferación de pandillas juveniles, muchas de las cuales se han involucrados en actos delictivos. Esto se relaciona con el hecho de que más del 61% de los detenidos son jóvenes entre 18 y 25 años de edad. El número de pandillas ha aumentado de 110 a 174 en los últimos tres años. Estas se concentran en Managua (58%) y son el fenómeno que genera la mayor percepción de inseguridad entre la población nacional.

¹/ Estas cifras representan el total de delitos, que consiste en cuatro categorías: contra las personas, que incluye asesinatos, homicidios, violaciones, lesiones y amenazas; contra la propiedad, que incluye robos con fuerza, robos con violencia, robos con intimidación, hurtos, estafas y abigeato; contra la salud pública; y otras.

- 2.4 Aunque el lugar de mayor incidencia para este tipo de delitos es la vía pública, existe evidencia de un elevado índice de violencia doméstica. En efecto, según el Instituto Nicaragüense de Demografía y Salud, el 22% de las mujeres nicaragüenses han sido abusadas sexual o físicamente en sus hogares y en más de la mitad de los casos esta violencia es presenciada por los hijos. Estadísticas derivadas de la atención de casos de niños, niñas y adolescentes muestran que el 85% de los abusos contra ellos ocurren en el seno del hogar. Una encuesta realizada en 1997 por la Universidad de Umea, Suecia, muestra que el 27% de las mujeres y un 20% de los hombres en Managua, han sido víctimas de abuso sexual, y la edad promedio para el primer abuso fue de 10 años para ambos sexos.
- 2.5 Los jóvenes no cuentan con suficientes oportunidades de desarrollo, y disponen además de mucho tiempo libre, típicamente sin supervisión de personas adultas. El 40% de la población total está por debajo de los 15 años de edad, y el 72% por debajo de los 30. La población inactiva alcanza cerca del 50%, lo cual se traduce en altos niveles de pobreza. El hacinamiento es alto; y en los hogares pobres hay un promedio de 6,8 miembros. Hay una deserción escolar del 23% a nivel primario y del 60% a nivel secundario y la desocupación y el subempleo que suman cerca del 50%. La desocupación afecta principalmente a los jóvenes en las áreas urbanas donde las oportunidades de empleo para ellos son menores, ya que requieren una mayor calificación y experiencia que en el agro.
- 2.6 Las condiciones descritas conducen a un alto grado de violencia juvenil, dado que exponen a esta población a una gran cantidad de factores que la posibilitan. Estudios internacionales y estudios específicos para Nicaragua destacan, entre los factores de riesgo los siguientes: (i) la falta de oportunidad de empleo; (ii) el abandono escolar; (iii) el haber tenido contacto previo con actos violentos; (iv) la presencia y la operación de pandillas en su barrio; (v) la presencia de crimen organizado; (vi) el bajo grado de sociabilidad con otros jóvenes; (vii) la problemática familiar, incluyendo las malas relaciones con sus padres; (viii) la violencia intrafamiliar; (ix) el bajo nivel de educación de sus padres; (x) el desempleo de sus padres; y (xi) la falta de supervisión por parte de adultos.
- 2.7 Por lo anterior, con ocasión del Grupo Consultivo de octubre de 2003, las autoridades nicaragüenses manifestaron a la comunidad de donantes que la seguridad ciudadana es uno de los ejes fundamentales para garantizar la gobernabilidad del país. Asimismo, el gobierno considera que un adecuado tratamiento de la seguridad ciudadana protege las ventajas comparativas del país, su competitividad y constituye un punto de apoyo para la estrategia nacional de aumento de la productividad de la economía.

2. Marco Legal e Institucional

- 2.8 De acuerdo con lo establecido en el Artículo 80 de la Ley 290, el Ministerio de Gobernación (MIGOB) es el ente responsable de garantizar el orden público y la seguridad de los ciudadanos, prevenir y controlar la violencia, formular y proponer proyectos de prevención del delito y apoyar en su ejecución a las

instancias correspondientes. Estas funciones consisten en dos líneas de responsabilidades: (i) prevención y (ii) control/represión. Para cumplir con su función de control, el MIGOB cuenta con dos dependencias: la Policía Nacional (PN) y el Sistema Penitenciario Nacional (SPN).

- 2.9 En el 2004, el MIGOB creó la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Convivencia (DGSC), para asumir sus responsabilidades de prevención, con el fin de contribuir a la reducción de los índices de criminalidad y violencia social a través de la coordinación y fortalecimiento de las instituciones estatales y de la sociedad civil que trabajan el tema de la seguridad ciudadana.
- 2.10 Aunque mantiene la función de control/represión, a partir de 1995, la PN comenzó a trabajar en el área preventiva bajo el concepto de policía comunitaria. Para concretar este concepto, en el año 2003, con apoyo del Gobierno de Suecia, Japón, España y de la Unión Europea y del PNUD, se estructuró el Departamento de Policía – Comunidad, con el fin de capacitar al personal policial en materia de policía comunitaria; se amplió su presencia en Managua y en la Región del Pacífico; se fortaleció al “Jefe de Sector”, cuya función es identificar líderes locales y nombrar miembros para conformar el Comité de Prevención Social del Delito(CPSD). Los CPSDs son las entidades a nivel de la comunidad conformadas por oficiales policiales, líderes comunitarios, grupos de la sociedad civil, el sector privado y padres de familia.
- 2.11 Existen iniciativas en esta materia realizadas por otras instituciones gubernamentales, incluyendo el Ministerio de Familia (MIFAMILIA), la Secretaría de Juventud (SEJUVE), el Ministerio de Educación Cultura y Deportes (MECD) y el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM), adscrito a MIFAMILIA. Asimismo, se han identificado algunas ONGs que trabajan en la mediación y educación no formal para adolescentes y jóvenes en alto riesgo, tales como Fundación Nicaragua Nuestra, el Centro de Prevención de Violencia, entre otras.
- 2.12 La mayor parte de las instituciones mencionadas ha recibido apoyo de la comunidad de donantes, incluyendo los Gobiernos de Canada, España, Japón, Reino Unido, Suecia y la Comisión Europea. El PNUD ha venido colaborando en el fortalecimiento del MIGOB e INIM, apoyando la elaboración de líneas estratégicas de seguridad ciudadana, incluyendo un pilotaje de estas estrategias que consiste en la formación de un mecanismo de coordinación entre los líderes de comunidad, la PN incluyendo la Comisaría de Mujeres, las ONGs y las delegaciones de los entes del gobierno central en León y su validación en Estelí. El país también cuenta con el apoyo de USAID en el establecimiento del concepto de estado de derecho, crecimiento económico, e inversión humana, con el apoyo a las reformas legales en materia criminal mediante el mejoramiento de la Ley Procesal Criminal, y Código Penal. La Comisión Europea también considera fortalecer la estructura municipal y departamental, así como contribuir al financiamiento del programa de Educación para la Vida del MECD para lo que resta del presente año.

3. Problemas Principales

- 2.13 Sin embargo, las iniciativas de prevención descritas no corresponden a intervenciones integrales por la falta de coordinación entre las distintas instituciones mencionadas, ni entre los organismos de financiamiento. Se suma a lo anterior el hecho de que no se ha logrado articular una política pública integral que defina las líneas de acción, la competencia de cada institución involucrada y el mecanismo de coordinación. Tampoco existe la capacidad técnica que permita cubrir las áreas de planificación, gestión y evaluación de programas de seguridad ciudadana. El Programa contribuirá a mejorar esta situación mediante fortalecimiento del MIGOB en estas áreas. (ver 3.3).
- 2.14 Adicionalmente, estas iniciativas también muestran una insuficiencia de cobertura geográfica, concentrándose principalmente en el área de la capital. Para atender esta situación, el Programa apoyará la ampliación de la cobertura de acciones existentes de prevención primaria, secundaria y terciaria de la violencia juvenil.
- 2.15 En lo relacionado a los sistemas de información, existe duplicidad y falta de credibilidad en la información que proviene de diversas fuentes primarias, lo que dificulta el seguimiento de los índices de violencia y delitos. No se cuenta con la capacidad técnica para utilizar los sistemas, con una infraestructura tecnológica adecuada para el almacenamiento y análisis de los datos ni con una tecnología de información y comunicación suficiente para las necesidades que sirva como plataforma de comunicación y base para planeamiento. Como parte del fortalecimiento del MIGOB, se contempla la creación de un sistema integrado de seguridad ciudadana (SISC). (ver 3.4).
- 2.16 Adicionalmente, el tema de violencia juvenil no se ha integrado sólidamente a la agenda social del país, que tiende a focalizarse en los factores individuales de riesgo mencionados en 2.6, y no da debida atención a cómo la sociedad confrontaría la violencia juvenil. La población sólo dispone de información escasa sobre sus derechos legales y de los procedimientos para enfrentar situaciones de violencia y delito, lo cual se refleja típicamente en las víctimas de violencia intrafamiliar que no denuncian ni recurren a las autoridades. Además, la sociedad civil, los donantes, las entidades de Gobierno involucradas y los medios de comunicación, no cuentan con mecanismos para el manejo adecuado de la información sobre el tema, lo cual resulta en la reproducción de un estereotipo negativo sobre la juventud, que lo asocia con la violencia y con la delincuencia. El componente de comunicación social de la operación propuesta atenderá a esta condición. (ver 3.15)

B. Estrategia del país en el sector

- 2.17 El país actualmente no cuenta con una estrategia específica de seguridad ciudadana. Sin embargo, la importancia y la necesidad de contar con este instrumento está expresado por las autoridades como parte instrumental de la gobernabilidad.

- 2.18 Para lograr una mejor gobernabilidad el Gobierno introdujo Mesas de Coordinación en áreas prioritarias mediante el Acuerdo Presidencial 71-2003, para fomentar el trabajo interinstitucional en conjunto con la comunidad cooperante. La Mesa de Gobernabilidad comprende cuatro sub-mesas: Justicia, Seguridad Ciudadana y Defensa, Descentralización y Desarrollo Local, y Reforma y Modernización del Estado. Entre éstas, el MIGOB lidera y coordina la sub-mesa de Seguridad Ciudadana y Defensa. Dicha sub-mesa está conformada por los organismos gubernamentales mencionados en 2.11, además de donantes internacionales y la sociedad civil involucrada en este tema.

C. Estrategia del Banco en el área

- 2.19 La Estrategia de País con Nicaragua (GN-2230-1) estipula los tres enfoques estratégicos: crecimiento económico, mejoramiento de la gobernabilidad, y aumento de la productividad de los grupos más pobres. La operación propuesta apoyará al mejoramiento de la gobernabilidad, mediante el establecimiento de un andamiaje institucional en seguridad ciudadana, a través de acciones para una política pública, y para el fortalecimiento de las entidades involucradas en esta área. Seguridad ciudadana también es importante como base del crecimiento económico. El Banco ha apoyado programas de seguridad y convivencia ciudadana en varios países: entre las operaciones financiadas caben destacar los préstamos en ejecución 1495/OC-CH, 1085/OC-CO, 1123/SF-HO, 1344/OC-JA, 1096/OC-UR y la operación en preparación (GU-0163). Asimismo, el Banco ha apoyado a Nicaragua en áreas relacionadas al tema; Modernización del Poder Judicial (1074/SF-NI), Fortalecimiento Institucional de MIFAMILIA (1061/SF-NI) y tiene previsto continuar con este apoyo mediante el Programa Sectorial Social y la CT asociada (NI-L1004).
- 2.20 De la experiencia con las operaciones mencionadas, se tomó en cuenta lo siguiente: (a) el diseño de la modalidad de ejecución debe conducir a la coordinación entre las diferentes entidades participantes del Programa; (b) el proceso de fortalecimiento de las instituciones involucradas debe conllevar a la transferencia de conocimientos y de técnicas a los funcionarios de las diferentes entidades; (c) el sistema de monitoreo y seguimiento de la ejecución debe conllevar a una apreciación de la marcha del Programa; (d) una forma efectiva de involucrar a las municipalidades que permita que éstas realicen una adecuada ejecución.

D. Estrategia del Programa

- 2.21 El programa pretende contribuir a la reducción de la violencia a través de acciones en tres áreas: (a) la acción integral de intervenciones en materia de seguridad ciudadana; (b) el mejoramiento en la calidad técnica de las intervenciones existentes, la ampliación de la cobertura de los programas exitosos y el diseño e implementación de nuevas áreas de acción en las localidades seleccionadas que se mencionan en el numeral 3.2; (c) el uso de información estadísticas para mejorar la acción pública, la eficiencia en el gasto y la

focalización de los programas para promover el uso adecuado de la misma, sensibilizar a los jóvenes, a la población y a los medios de comunicación que tratan el tema de violencia.

- 2.22 Para lograr la acción integral es necesario establecer la institucionalidad y coordinación de las instituciones involucradas. El valor agregado del Programa será la integración institucional y la racionalización de las intervenciones de la violencia juvenil y la transferencia de conocimiento y capacidades técnicas para dar sostenibilidad a la implementación de políticas de seguridad.

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos y Descripción

- 3.1 El objetivo del Programa es contribuir a la reducción de la violencia juvenil en las localidades que serán cubiertas por el Programa. Para alcanzar este objetivo, utilizando la metodología de intervenciones integrales y multisectoriales y con un enfoque participativo, descrito en 2.1, se trabajará en cuatro áreas que forman acciones complementarias, a saber: a) el fortalecimiento del MIGOB, la instancia responsable de la política de seguridad; b) la integración y fortalecimiento de los servicios para la prevención de la violencia juvenil en un esquema intersectorial de atención y prevención a nivel municipal; c) una estrategia de comunicación social que promueva la inclusión del tema en agenda social y eduque a la población en una serie de valores y normas para la convivencia pacífica; y d) el apoyo a las iniciativas de policía comunitaria.
- 3.2 No obstante que el Programa es de enfoque nacional, las intervenciones relacionadas con el componente de prevención de la violencia juvenil se concentrarán en los once municipios seleccionados por sus altos niveles de violencia, capacidad de gestión municipal, oferta de servicios existentes y voluntad política para el potencial de que el Programa se lleve a cabo con posibilidades de éxito. Los municipios seleccionados son: Managua, Ciudad Sandino, Tipitapa, Masaya, Granada, Jinotepe, Diriamba, Estelí, Chinandega, Matagalpa y León.

B. Estructura del Programa

1. Fortalecimiento del MIGOB. (US\$ 1,3 millones).

- 3.3 Este componente tiene por objetivo permitir al MIGOB asumir con eficiencia las funciones técnicas y administrativas necesarias para el cumplimiento de sus mandatos en materia de seguridad ciudadana. Se prevé apoyar cuatro áreas básicas: a) el diseño, preparación y administración de la política pública de seguridad ciudadana; b) la capacidad de planificación y gestión de programas de convivencia ciudadana, incluyendo la instalación de sistemas de seguimiento y monitoreo, mecanismos de coordinación interinstitucional y de donantes y apoyo a la conformación de un mecanismo de inclusión de la sociedad civil. Para ello el

Programa apoyará a la DGSC para que asuma el liderazgo de la preparación y la administración de la política de seguridad y dé su apoyo técnico al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CNSC), instancia coordinadora que se describe en 4.5; c) el desarrollo de mecanismos para lograr la articulación necesaria entre el gobierno central y municipal en la implementación de la política pública. Esto incluye el apoyo técnico a las municipalidades en su funcionamiento como enlace con las comunidades y; d) la creación del observatorio de información, que permita obtener datos y analizar la información proveniente de las fuentes primarias.

- 3.4 Se prevé crear un sistema integrado de información de seguridad ciudadana (SISC), cuyo objetivo será obtener información confiable e integrada sobre el crimen y violencia en el país, lo cual permitirá optimizar los recursos financieros y humanos. El sistema contemplará principalmente lo siguiente: (a) el diseño de una plataforma o red de comunicación en la cuál estén integradas entre las instituciones del programa; (b) el desarrollo consensuado de herramientas de gestión administrativa, operativa y control para el MIGOB, y proveerá la herramienta de gestión del SISC a las fuentes primarias (PN, SPN, Medicina Forense, Fiscalía, salud, ONG's) con el propósito de obtener información dirigida al observatorio de información; (c) la creación de una central de procesamiento y análisis de información; y (d) la creación de un observatorio de información para generar informes sistemáticos y permitir el acceso público a las municipalidades por vía Web. Para lograr los resultados descritos se apoyará la definición, integración y estandarización del diseño del SISC, la creación de plataformas de hardware y software, el desarrollo e implantación de los sistemas de gestión, y la capacitación de operarios y usuarios.

2. Integración y fortalecimiento de intervenciones para la prevención de la violencia juvenil. (US\$ 4,2 millones).

- 3.5 El objetivo de este componente es asegurar intervenciones integrales de atención y prevención de la violencia juvenil en los municipios beneficiarios. Para lograr lo anterior se fortalecerá la calidad técnica y se ampliará la cobertura de acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria de la violencia juvenil existentes, y se instalarán dos nuevos programas: articulación de acciones de capacitación y mediación laboral, y prevención de la reincidencia. Asimismo se fortalecerá a los municipios beneficiarios para que asuman el rol de liderazgo en la coordinación y seguimiento de las acciones, para evitar su fragmentación y favorecer el desarrollo integral del joven, y/o su reinserción.
- 3.6 Las intervenciones identificadas están esencialmente orientadas a mitigar los principales factores de riesgo y favorecer los factores protectores para la violencia juvenil así como acciones para evitar la reincidencia de los jóvenes que ya han cometido delitos.

a) Intervenciones a través del sistema educativo

- 3.7 El MECD realiza intervenciones de prevención temprana de violencia en los establecimientos educativos, mediante la capacitación de docentes en temas de violencia juvenil como parte del “Programa de Educación para la Vida”, ya se han capacitado unos 330 “maestros consejeros” que desarrollan sus actividades en los diferentes distritos de la capital Managua, Masaya, Granada y Carazo. El apoyo del Banco estará dirigido a ampliar la cobertura, y a mejorar la calidad de las acciones de dicha iniciativa para cubrir los municipios beneficiarios del Programa. Cuenta con 5 áreas de intervención: (a) formación inicial de consejeros escolares a cargo de dar seguimiento a los planes de prevención de violencia en la comunidad educativa; (b) formación continua, que se refiere a círculos de calidad, donde los maestros consejeros reciben apoyo técnico de forma permanente; (c) la innovación educativa, que se refiere a la incorporación de una nueva materia para primaria y secundaria denominada: desarrollo personal y convivencia; (d) la atención que tiene como objetivo detectar situaciones de riesgo y proveer espacios de reflexión y resolución; y (e) prevención que incluye la formación de grupos de desarrollo personal y convivencia, así como el desarrollo de los planes de prevención para cada comunidad escolar.

b) Capacitación laboral y promoción del empleo juvenil

- 3.8 Para promover el empleo y la capacitación laboral de los jóvenes coordinadamente, se identificarán programas existentes para ampliar su cobertura en los municipios beneficiarios y se apoyará a la SEJUVE en sus esfuerzos para racionalizar la oferta de servicios de capacitación a jóvenes, y los mecanismos de intermediación laboral. La SEJUVE también realiza actividades en líneas preventivas, tales como promoción del empleo juvenil, promoción del empleo comunitario, creación de PYMES y promoción de contratos para la mano de obra juvenil. Durante la misión de análisis se acordarán con el Gobierno los programas de capacitación laboral a ser apoyados en la extensión de su cobertura. Asimismo, se identificarán y evaluarán otros programas con posible financiamiento con el sector privado.

c) Promoción del uso positivo del tiempo libre

- 3.9 El Programa apoyará a las alcaldías de los municipios seleccionados en la creación y la expansión de los espacios de integración social, así como su mejor utilización, la construcción y rehabilitación de instalaciones deportivas y equipamientos en zonas de recreación, rehabilitación de casas comunales y culturales, rehabilitación y el equipamiento de bibliotecas, ejecución de planes de formación cultural, apoyo a ferias y festivales orientadas al rescate de tradiciones autóctonas. Esto se realizará en coordinación con el Instituto de la Juventud y Deportes, que trabaja con las ligas de barrios de Managua, y con el Instituto de Cultura, que maneja bibliotecas públicas, bibliobuses y centros culturales; ambos institutos están adscritos al MECD. Teniendo en cuenta la aguda falta de estos espacios, así como el costo de los mismos, estas intervenciones se concentrarán

solamente en las áreas de mayor riesgo, a ser determinadas dentro de las once municipalidades del Programa y en donde se cuente con el compromiso de los CPSDs y de la alcaldía para asegurar su sostenibilidad. Asimismo, estos espacios sólo serán rehabilitados o construidos en el contexto de programas supervisados para jóvenes, y en coordinación con la policía, a fin de asegurar su utilización como espacios de integración y recreación.

d) Prevención y control de la violencia intrafamiliar contra la mujer y la niñez.

- 3.10 El programa de atención integral a niños(as) y adolescentes en riesgos (PAINAR) de MIFAMILIA atiende a niños, adolescentes y jóvenes vulnerables y en situaciones de alto riesgo y da orientación sobre el tratamiento de la violencia a padres de familia con el objeto de prevenir, mitigar y reducir las situaciones de riesgo social y violencia. El Programa apoyará una parte del PAINAR, y ampliará la cobertura del mismo para asegurar su participación en los municipios beneficiarios, incluyendo aquellos esfuerzos para desarrollar sus principales actividades de prevención y atención. Esto implica el apoyo a la mejora de la calidad de los servicios prestados a través de los centros de protección, que fueron externalizados por MIFAMILIA y ahora forman parte del sector privado. Esta parte del Programa será realizada en coordinación con la operación NI-L1004 en preparación.
- 3.11 El Programa apoyará al INIM en su rol coordinador de la implementación del Plan Nacional de Prevención de Violencia Intrafamiliar y Sexual con el fin de asegurar sistemas integrados de atención en los municipios del Programa.³ El Programa contemplará las siguientes intervenciones: a) capacitación en planeamiento, coordinación y monitoreo de programas; b) capacitación a actores claves en la cadena de atención institucional de casos de violencia intrafamiliar como fiscales, policías, agentes de salud, docentes y agentes comunitarios; c) diseño de sistema de registro unificado entre las instituciones que prestan servicios; d) diseño de un mecanismo de referencias y contrarreferencias entre las instituciones de la red, que suman unas 50 instituciones gubernamentales y no gubernamentales; e) apoyo a la coordinación de redes locales de atención que articulen Estado, ONG's y comunidad.

³ El objeto del Plan es integrar y potenciar las acciones que, tanto el Estado como los organismos no gubernamentales, realizan para la prevención y control de la violencia intrafamiliar. La ejecución de sus 5 componentes básicos (prevención, detección, atención, sanción y desarrollo institucional) es responsabilidad de la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, Niñez y Adolescencia integrada por todas aquellas instituciones con responsabilidad en el tema. La comisión es una instancia del máximo nivel integrada por el Ministerio de la Familia, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Ministerio de Salud, Consejo Nacional de Atención y Protección integral de la Niñez, Policía Nacional, Instituto tecnológico, Instituto de Estadística y Censos, Secretaría de acción social, Procuraduría General de Justicia, Comisión Permanente de la Mujer, niñez de la Asamblea Nacional, la Corte Suprema de Justicia, entre otros

e) Reintegración social de miembros de pandillas.

- 3.12 El Programa apoyará el proyecto de prevención y atención de la violencia juvenil de SEJUVE cuyo objetivo es la inserción social de jóvenes miembros de pandillas y cubre las áreas de atención en salud psico-social, formación y educación, fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales y promoción de la cultura, deporte y recreación y el fortalecimiento de los CPSDs. El Programa financiará: (a) el apoyo a la SEJUVE para el diseño e implementación de los mecanismos de monitoreo y evaluación de las intervenciones existentes con el fin de mejorar su calidad y nivel de focalización; (b) las intervenciones para ampliar su cobertura a las localidades consideradas en el Programa.

f) Prevención de la reincidencia de jóvenes delincuentes.

- 3.13 El Programa apoyará la creación de un programa piloto para dar seguimiento a los jóvenes que han cumplido su condena, con el fin de prevenir su reincidencia en conducta delictiva y violenta. Esta intervención hará uso de otras actividades del Programa, como capacitación laboral y espacios de recreación, pero incluirá un componente de atención psicosocial y de coordinación con la policía y otras instancias para monitorear la reintegración de los jóvenes.

3. Programas de policía comunitaria. (US\$ 5,5 millones)

- 3.14 Este componente consiste en la ampliación de la cobertura de los servicios policiales, complementando con el trabajo que viene realizando mencionado en 2.10. El proyecto se enmarca en el concepto de Policía – Comunidad, que define la acción policial como una respuesta a la demanda y a la necesidad de la ciudadanía. El Programa contempla la preparación de planes participativos con la comunidad, en el mejoramiento de los sistemas de comunicación de la policía con la comunidad, la ampliación de cobertura física, la habilitación de 25 unidades básicas de la policía, la creación de ocho Comisarías de Mujer, la adquisición de motos y bicicletas. Para lo anterior se contempla aumentar el número actual de Jefes de Sector de 600 a 1.000.

4. Comunicación Social. (US\$ 1,0 millón).

- 3.15 Este componente comprende intervenciones para promover la inclusión del tema en la agenda social del país, educación de la población en una serie de normas de convivencia consensuadas para la modificación de su comportamiento, incluyendo un mejor entendimiento sobre la naturaleza del tema de la violencia, denuncia a las autoridades, promoción de la búsqueda de apoyo por parte de víctimas a las organizaciones apropiadas así como el buen manejo de la información sobre el crimen y la violencia por parte de los medios de comunicación. Para este fin se realizarán: campañas de comunicación social usando los medios de comunicación (TV, radio, diarios y folletos); talleres de sensibilización y capacitación a periodistas en las temáticas del Programa para un manejo positivo de la información; eventos especiales comunicando los logros del

Programa; foros de información dirigidos al grupo familiar en prevención de la drogadicción, alcoholismo, violencia intrafamiliar, maltrato infantil y programas de educación en el sistema escolar y en el ámbito comunitario.

C. Costo y financiamiento

- 3.16 Con base en el análisis de las necesidades prioritarias que se financian con el Programa, junto con la información de costos de materiales, equipamiento, consultorías y mano de obra, y teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos del FOE, se ha realizado el estimado inicial del tamaño del Programa que se presenta a continuación, incluyendo un 10% de contrapartida nacional y un cofinanciamiento del BCIE. El cofinanciamiento del BCIE será con recursos concesionales y será asignado una vez que la Administración del Banco apruebe este PCD. El MIGOB también está avanzando conversaciones con el Gobierno de Corea para un financiamiento paralelo por alrededor del US\$5 millones, que cubriría el sistema de información y un equipamiento policial.

Componente	Total	BID	BCIE	Local
Fortalecimiento Institucional	2.0	1.3	-	0.7
Prevención Social	4.2	4.2	-	-
Policía Comunitaria	5.5	0.5	5.0	-
Comunicación Social	1.0	1.0	-	-
Total	12.7	7.0	5.0	0.7

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

D. Prestatario y organismo ejecutor.

- 4.1 El prestatario será la República de Nicaragua. El organismo ejecutor será el MIGOB, a través de la DGSC. En calidad de coejecutores participarán MIFAMILIA, MECD, SEJUVE, e INIM.

E. Ejecución y administración del proyecto.

- 4.2 Para realizar el componente de Integración y Fortalecimiento de Intervenciones para la prevención de la violencia juvenil, se propone una modalidad de ejecución descentralizada, con los coejecutores mencionados y con base en convenios interinstitucionales que éstos suscribirán con el MIGOB, el cual asumirá la responsabilidad por la administración financiera del Programa a través de DGSC. Los convenios establecerán los compromisos asumidos por cada coejecutor y la obligación del ejecutor de transferir los recursos necesarios a cada uno de ellos e indicará el mecanismo de transferencia de recursos con base en las acciones asignadas. Los compromisos que asumirán deberán ser consistentes con los mandatos establecidos en el Artículo 80 de la Ley 290 y la legislación municipal.
- 4.3 Para realizar las intervenciones a nivel municipal, las alcaldías beneficiarias asumirán el rol de enlace entre los entes del gobierno central y las comunidades.

Cada alcaldía designará un funcionario que actuará como enlace, quien será responsable de recibir, revisar y pre-seleccionar las propuestas de proyectos preparadas por las comunidades y transferirlas al MIGOB, el cual es responsable de asignar las acciones a los coejecutores correspondientes. Los coejecutores, de acuerdo con sus competencias, acordarán las intervenciones finales que se encajarían en las actividades descritas de 3.7 a 3.13 por la vía de los enlaces y ejecutarán las acciones correspondientes a los municipios. Cuando sea apropiado, los coejecutores contratarán a los grupos de sociedad civil para efectuar las actividades específicas. Los criterios de elegibilidad y el proceso de selección de estos grupos serán acordados durante la misión de análisis, con énfasis en la articulación del rol de las municipalidades. Tal como se definió en el numeral 3.3, cuando resulte necesario, el Programa apoyará a los municipios para mejorar la capacidad local de identificación y preparación de proyectos.

- 4.4 El resto de los componentes, se ejecutará a través de la DGSC, la cual atenderá las tareas de gerencia diaria de la ejecución del Programa. Se fortalecerá a la DGSC, a fin de dotarla de las atribuciones necesarias para ejercer la dirección ejecutiva del Programa y para apoyar a la instancia que asumirá la coordinación interinstitucional de la ejecución.
- 4.5 La modalidad de ejecución contempla la creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CNSC) como una instancia asesora a la DGSC. El CNSC estará integrado por las más altas autoridades del MIGOB, de los coejecutores, de las municipalidades participantes y contará con representantes del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el Programa; deberá ser creado mediante Decreto Presidencial. La función principal del CNSC será la coordinación interinstitucional. Asimismo con apoyo técnico de la DGSC, ejercerá asesorías en temas relacionados con la política pública de prevención, fijación de criterios para la evaluación y el seguimiento del Programa, fijación de criterios para la aprobación de las intervenciones, medición de impactos, control de evaluación de la ejecución.
- 4.6 La definición detallada de las funciones de las instancias descritas, de los perfiles de las personas involucradas, de convenios institucionales, de coordinación serán objeto del reglamento operativo del Programa. Para una mejor comprensión, véase organigrama adjunto (Anexo II).

F. Seguimiento y evaluación.

- 4.7 Para fines de evaluación y programación periódica de los recursos se introduciría en la documentación del préstamo un mecanismo para el seguimiento sistemático de la operación que incluya información sobre la marcha del Programa, la medición de los resultados inmediatos, de corto y mediano plazo, así como los indicadores del monitoreo, incluyendo el establecimiento de la línea de base y un plan integrado de seguimiento y evaluación, para que el Prestatario y el Banco tengan la oportunidad de apreciar la situación del Programa sin afectar la autonomía institucional de las diferentes entidades participantes. Asimismo, el

Equipo de Proyecto acordará con el Gobierno acerca de la evaluación ex-post del Programa, incluyendo la fuente de recursos a utilizar para la misma.

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficios esperados.

- 5.1 El Programa contribuirá a la reducción de violencia juvenil en las localidades de intervención, mostrando un impacto social positivo por cuanto tendrá como beneficiario directo a los jóvenes, al abrir la posibilidad de su desarrollo humano y contribuir a la reducción de la violencia intrafamiliar que afecta a las mujeres, a los niños y a los ancianos. Asimismo, la población en general será beneficiada a través de la reducción de la percepción de inseguridad.

B. Resultados esperados.

- 5.2 Se logrará una institucionalidad sustentable para confrontar la problemática de la violencia, al contar con el MIGOB fortalecido. Esto incluiría: a) aumento en su capacidad de planificación y gestión de programas de convivencia ciudadana incluyendo la instalación de sistemas de seguimiento y monitoreo, mecanismos de coordinación interinstitucional y apoyo a la conformación del consejo asesor de la sociedad civil; b) revisión e integración de sistemas de información de violencia y delito; y c) apoyo para el diseño, preparación y administración de la política pública de seguridad ciudadana.
- 5.3 El Programa fortalecerá y integrará las intervenciones existentes de prevención de violencia con jóvenes vulnerables, en riesgo e infractores.

C. Clasificación PTI/SEQ.

- 5.4 Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos. (Documento AB-1704). En lo referente a la reducción de la pobreza, se determinará la calificación de este Proyecto una vez se realicen los estudios de acuerdo a los lineamientos del Banco

D. Impacto ambiental y social.

- 5.5 No se prevén impactos ambientales significativos. Para la habilitación de áreas públicas, se prepararán las especificaciones técnicas ambientales de la legislación ambiental de Nicaragua en materia de mediación de impacto y protección de medio ambiente, las cuales serán partes de los contratos de construcción y supervisión.
- 5.6 El Programa redundará en un mayor bienestar para la población al reducir la inseguridad y al abrir opciones de desarrollo para los jóvenes. Asimismo, prevé

acciones directas en beneficio de los grupos vulnerables de la población, incluyendo a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. También se estimulará la participación de la sociedad civil en la resolución de conflictos promoviendo así la formación de líderes, gremios y representantes de género.

VI. ASPECTOS ESPECIALES

A. Aspectos Especiales

- 6.1 Varias entidades están utilizando diferentes aproximaciones y bases para llevar a cabo intervenciones de prevención de violencia juvenil, lo cual conlleva confusión para los usuarios e ineficiencia en el uso de los escasos recursos. Con el fin de uniformar conceptualmente y operativamente estas intervenciones, en los términos de referencia de la consultoría para definir las intervenciones, se plantea la preparación de un modelo de prevención de violencia juvenil correspondiente que sirva de base para una ejecución eficiente y eficaz.
- 6.2 La adecuada coordinación interinstitucional entre las instituciones involucradas es esencial para el éxito del Programa. El Equipo de Proyecto deberá acordar con las autoridades nacionales un mecanismo que asegure la debida participación de las entidades y demás agentes involucradas en el Programa.
- 6.3 Asimismo, una vez establecido el modelo y el mecanismo de coordinación, durante la misión de análisis se acordará con el Gobierno las medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad financiera del Programa.

B. Contrapartida y Financiamiento.

- 6.4 Se considera una contrapartida equivalente a un diez por ciento del préstamo del Banco, y el Gobierno ya ha hecho una provisión correspondiente en el presupuesto nacional para el año 2005. El Equipo de Proyecto ha contactado varios potenciales cofinanciadores, habiendo concretado un cofinanciamiento en firme de cinco millones de dólares parte del BCIE y avanzadas conversaciones con el Gobierno de Corea para un confinanciamiento paralelo del componente de informática por un monto aproximado de 2,5 millones de dólares.

C. Excepciones a las políticas del Banco.

- 6.5 No aplica

D. Riesgos

- 6.6 Una operación de las características de la presente generalmente conlleva riesgos de tipo político provenientes del compromiso de las autoridades de turno; en el caso de Nicaragua este riesgo se ve aumentado por la corta duración de las autoridades. Para reducir este riesgo el Programa contempla una activa participación de las comunidades locales, incluyendo las municipalidades y la

sociedad civil. También las actuales autoridades han declarado que el Programa como altamente prioritario por los beneficios del mismo.

- 6.7 Con el fin de evitar los problemas de coordinación para programas que serán ejecutados por varias instituciones transversalmente, se está considerando un esquema de ejecución que sea consistente con los mandatos institucionales vigentes en el país, establecidos en el Artículo 80 de la Ley 290 y la legislación municipal.

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 7.1 Con la ATN/SF-7727-NI se financiaron: el análisis del marco institucional, el estudio del marco legal, y la caracterización de la violencia a nivel nacional, en particular de la violencia juvenil y la selección de las localidades a ser incluidas en el Programa. Actualmente se encuentran en ejecución las consultorías financiadas con la ATN/JF-8551-NI, destinadas principalmente al diseño detallado de las intervenciones a ser realizadas durante la ejecución del Programa, incluyendo las propuestas de mecanismos para mejorar la sostenibilidad del mismo, tales como la participación del sector privado y sociedad civil; estas actividades están planeadas a completarse en agosto de 2004.
- 7.2 El Equipo de Proyecto está preparando una Cooperación Técnica con posible financiamiento del Gobierno de Suecia para fines de establecer los indicadores de monitoreo y evaluación del Programa, que consideren la integridad de la operación.
- 7.3 Asimismo, se está trabajando en el análisis de las debilidades y fortalezas de los once municipios participantes en el Programa, a fin de definir el apoyo técnico correspondiente, y el mecanismo de la coordinación y de transferencia de recursos para lo cual se analizará una posible participación de Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM).
- 7.4 En lo relacionado con la intervención a través de los establecimientos educacionales, se prevé contar con una evaluación del programa de maestros consejeros que se está realizando por la Universidad de Córdoba de España.

**PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA
(NI-0168)**

MARCO LÓGICO PRELIMINAR

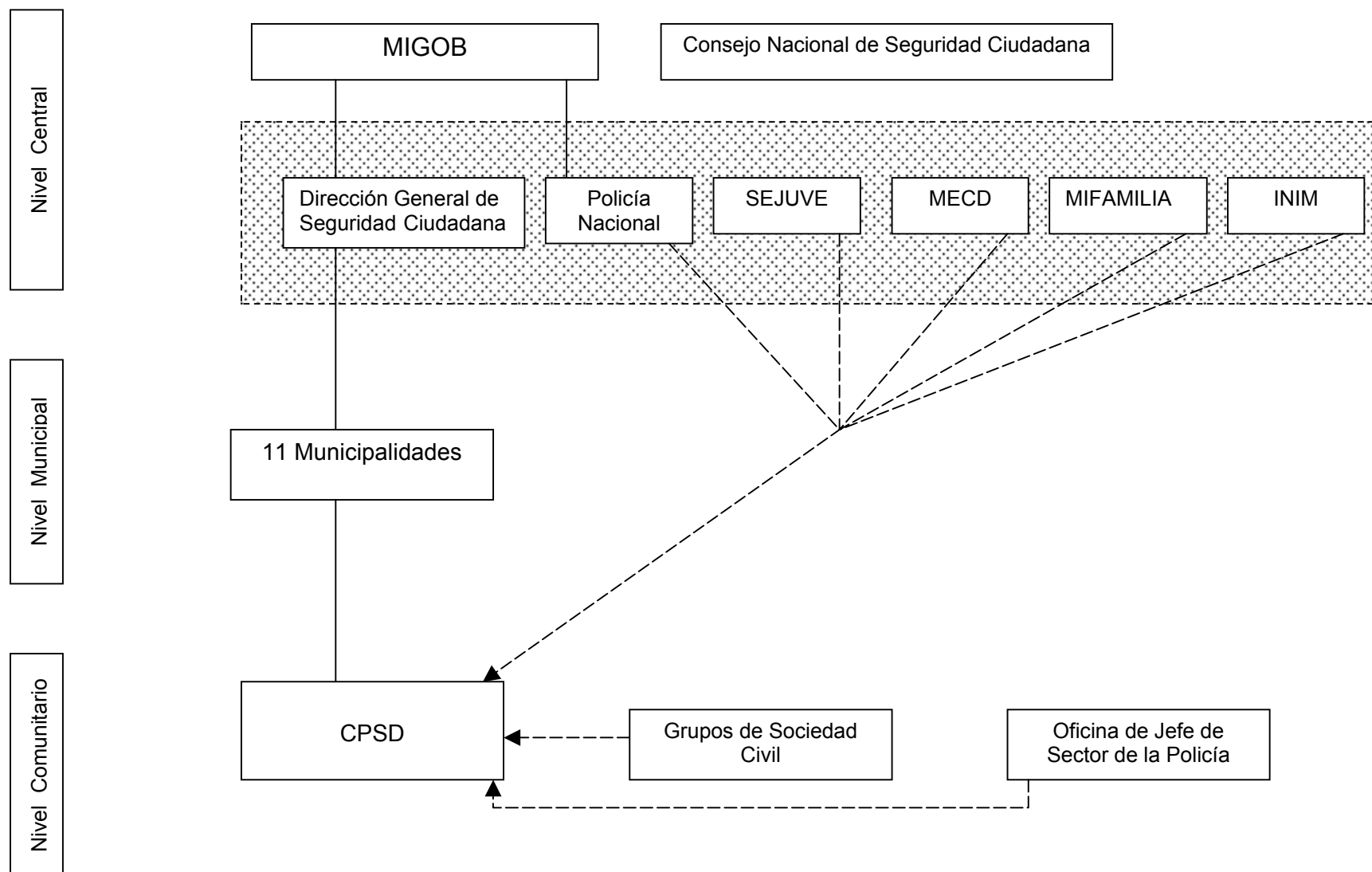
Resumen Narrativo	Indicadores de Logro	Medios de Verificación	Supuestos
I. Fin del Proyecto <ul style="list-style-type: none"> Calidad de la Gobernabilidad y del Estado de Derecho del país mejorada. 	El nivel de confianza de la ciudadanía aumentado.	Sondeos de opinión.	
II. Propósito del Proyecto <ul style="list-style-type: none"> Reducido el nivel de violencia juvenil y de inseguridad ciudadana en las localidades consideradas en el Programa. 	La percepción de inseguridad entre la población en las localidades del Programa reducida de XX % a XX%. <ul style="list-style-type: none"> El número de pandillas reducido de xxx a xxx. 	<ul style="list-style-type: none"> Registros policiales. Sondeos de opinión. 	Contextos sociales, jurídicos, políticos, económicos son adecuados.
III. Componentes del Proyecto <p>1. Fortalecimiento del MIGOB. a) Fortalecidas las capacidades de MIGOB para el cumplimiento de sus mandatos en materia de seguridad ciudadana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Una política pública articulada y publicada. Un sistema de seguimiento y monitoreo instalado. Un mecanismo de coordinación interinstitucional y de donantes establecido. Un mecanismo de inclusión de la sociedad civil establecido. Gestión y prestación de servicios de la DGSC mejoradas. X instituciones interconectadas al sistema integral de información. 	<ul style="list-style-type: none"> Publicada la política pública Un informe de progreso de la DGSC. 	Existe la decisión política de cada institución de apoyar el Programa.

Resumen Narrativo	Indicadores de Logro	Medios de Verificación	Supuestos
<p>b) Mejorados los mecanismos de coordinación entre los diferentes entes involucrados tanto a nivel nacional como local.</p> <p>2. Integración y fortalecimiento de intervenciones para la prevención de la violencia juvenil.</p> <p>a) Fortalecidas las intervenciones a través del sistema educativo.</p> <p>b) Fortalecidas la capacitación laboral y promoción del empleo juvenil.</p> <p>c) Mejorado el uso del tiempo de la población juvenil mediante el deporte, las actividades culturales y servicios sociales comunitarios.</p> <p>d) Fortalecido el programa de atención a niños y adolescentes en riesgos sociales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones trimestrales del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana sostenidas. • Tema de seguridad ciudadana incluido en el plan anual de todos los municipalidades involucradas. • X comités locales en funcionamiento. • X establecimientos atendidos. • X maestros consejeros formados. • X operadores de VIF capacitados. • X empresas de sector privado colaborando. • X comités locales implementando programas para niños, niñas, adolescentes y jóvenes no escolarizados. • X iniciativas identificadas y fortalecidas. • X jóvenes que han recibido capacitación. • Incremento en el acceso al sitio web de SEJUVE. • X% de los jóvenes indican que el uso de su tiempo ha mejorado. • X líderes de grupos juveniles capacitados en actividades deportivas, culturales y servicios sociales comunitarios. • X grupos juveniles formados en dichas actividades. • X instalaciones físicas (canchas de deporte, centro de recreación, ferias locales o centros culturales, etc.) creadas o rehabilitadas. • X centros de protección capacitados. • X trabajadores sociales capacitados. • X niños y adolescentes atendidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas Memoria de dichas reuniones. • Actas de constitución de comités locales. • Informe de los enlaces de las municipalidades. • Registros de las escuelas. • Registros de la Oficina de la Educación para la Vida en el MECD. • Visitas de campo de la Representación. • Registros de INIM. • Ayuda Memoria de comités locales. • Entrevistas con empresarios. • Registros de SEJUVE • Registros del Instituto de Deporte y Instituto de Cultura en el MECD. • Registros de comités locales. • Archivos municipales. • Visitas al terreno. • Contratos suscritas con empresas constructoras. • Encuesta de seguimiento a jóvenes • Registros de MIFAMILIA • Archivos en cada centros de protección. 	

Resumen Narrativo	Indicadores de Logro	Medios de Verificación	Supuestos
<p>Mejorada la implementación del Plan Nacional de Prevención de Violencia Intrafamiliar.</p> <p>e) Reintegrados los miembros de pandillas.</p> <p>f) Establecidos los programas de rehabilitación y reinserción social para los jóvenes infractores.</p> <p>3. Programas de Policía Comunitaria</p> <p>Mejorada la prestación del servicio policial y su capacidad de respuesta en aspectos de prevención e investigación del delito por medio de un mayor acercamiento a las comunidades.</p> <p>4. Comunicación Social</p> <p>Promovidos los valores cívicos, éticos y ciudadanos en los jóvenes y en la población general.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Planes articulados y escritos sobre planeamiento, coordinación y monitoreo de programas relacionados a VIF. X sesiones de capacitación a los actores claves. Completado el diseño de sistema de registro unificado de los casos de VIF. Completado el diseño de un mecanismo de referencias y contrarreferencias. X conferencias sostenidas entre las ONGs y comunidades. X pandilleros han recibido el programa de reinserción social. Diseñado el modelo de reinserción social. Establecido los mecanismos de monitoreo y evaluación. Ampliada la cobertura. Unidades territoriales en cada localidad establecida; Percepción de la población del mejoramiento o acercamiento del servicio policial; X unidades territoriales cuya infraestructura física es rehabilitada; X equipo de comunicación introducido y utilizado adecuadamente en unidades territoriales; X Comisarías de la Mujer habilitadas; X campaña de comunicación social utilizando el medio (TV, radio, folletos, etc.) . X periodistas sensibilizados y capacitados. X los padres y madres de familia educados sobre prevención de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Planes escritos y aprobados por la Comisión. Registro de INIM. Ayuda memoria de las reuniones de la red de ONGs. Registro de SEJUVE. Registros de CPSD. Documento del proceso de licitación. Visitas al terreno. Sondeo de opinión. Registros de la PN. Informes de Comisaría de Mujer. Registros de MIGOB (contratos, facturas, informes, folletos, otros). Lista de periodistas capacitados. Nota de prensa. 	

Resumen Narrativo	Indicadores de Logro	Medios de Verificación	Supuestos
III. Actividades	(Cuadro de costos a ser elaborado con Informe de Proyecto)		<p>No hay negativismo o duda por parte de los jóvenes que beneficiarían del Programa</p> <p>Desempeño de consultores como esperado.</p>

I. Mecanismo de Ejecución



Convenio Interinstitucional

**PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA
(NI-0168)**

ESTIMADO DE COSTOS PARA COMPLETAR PREPARACIÓN

Para completar la preparación se requiere:

1. RECURSOS DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA.	
Una cooperación técnica que se encuentra solicitada al Gobierno de Suecia para un estudio sobre posibles mecanismos de seguimiento/monitoreo (US\$90.000)	
2. RECURSOS ADMINISTRATIVOS PARA MISIONES (US\$ 20.000)	
Una misión de Análisis	4 personas
Una misión de Negociación	3 personas
3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS PARA TRABAJO DE OFICINA	
Jefe de Equipo	12 semanas
Miembros de Equipo	20 semanas
Abogado de Equipo	3 semanas