

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROGRAMA (DCP)

PANAMÁ

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Seguridad Integral (PROSI)
Número del proyecto:	PN-L1003
Ingreso al programa operativo:	26 de mayo de 2005
Equipo de proyecto:	Jefe de Equipo: Juana Salazar (RE2/SC2). Otros miembros: Mariko Russell, Karelia Villa y José Luis Irigoyen (RE2/SC2); Isabel Nieves (COF/CPN); Eduardo Rodal (SDS/ICT); Javier Cayo (LEG/OPR) y Diana Béjar (RE2/SC2), quién asistió en la producción del documento.
Prestatario:	República de Panamá
Organismo ejecutor:	Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB)
Plan de financiamiento:	BID: US\$20.000.000 Local: US\$ 2.000.000 Total: US\$22.000.000
PTI/SEQ:	Pobreza: Califica (geográfico) Equidad Social: Califica
Calendario tentativo de actividades:	Misión de Análisis: 17 al 26 de abril de 2006 Comité de Préstamos: 25 de mayo de 2006 Directorio: Tercer trimestre 2006

II. MARCO DE REFERENCIA

A. Antecedentes

- 2.1 Panamá es uno de los países de la Región con mejor desempeño económico, presentando un crecimiento promedio de 4,5% anual, el quinto más alto de la Región, y con alta inversión (29% del PIB en 2001-2003), excediendo el promedio latinoamericano de 18%. Este crecimiento ha estado enfocado en el sector de servicios concentrándose la mayor parte alrededor del Canal (75% del PIB), la Zona Libre de Colón, el Centro Bancario Internacional y turismo. En contraste, el País presenta altos índices de desigualdad, marginación, y desempleo, factores de alto riesgo para la seguridad ciudadana.
- 2.2 Aunque aún no se han experimentado hechos de violencia del alcance y magnitud de otros países, se ha registrado un incremento de la inseguridad. El tema de seguridad ciudadana ha cobrado alta relevancia en esta Administración otorgando alta prioridad a la prevención e interés por impulsar políticas y programas preventivos antes de que la situación de desigualdad social, los factores de riesgo y la migración nacional e internacional a zonas urbanas, especialmente a la ciudad de Panamá, contribuya a que la violencia alcance proporciones perturbadoras.

- 2.3 Según Latinobarómetro de 2005, la percepción de inseguridad es alta, 87% consideran que ha habido un aumento de la delincuencia, 21% dicen haber sido víctima de un delito. La confianza en las instituciones a cargo de la seguridad ha disminuido; 46% afirma que el sistema judicial no castiga a los culpables y el sistema carcelario es inadecuado. La tasa de homicidios por 100.000 habitantes es moderada en comparación con el promedio de Latinoamérica (12,9 vs 30,0). Sin embargo, su tendencia es creciente, en los últimos 5 años los incidentes por drogas aumentaron a una tasa anual de 10,5%; delitos contra la propiedad 4,6 %; hurtos 9,9 %; e incidentes de tipo sexual 3,7 %. Según las estadísticas de delitos, la mayoría de víctimas y victimarios son jóvenes de 12 a 29 años. El país no tiene el problema de las “maras”¹ del resto de Centroamérica, aunque el fenómeno de pandillas ha estado creciendo.
- 2.4 En los últimos años la violencia en poblaciones escolares también ha crecido. El Ministerio de Educación (MEDUCA) registra que entre 2000 y 2002 las riñas estudiantiles se incrementaron a una tasa anual de 26,9%; el consumo de bebidas alcohólicas en 10,5%; y en menor proporción pero con implicaciones graves la fuga de las escuelas, el consumo de droga, el irrespeto a la autoridad y la posesión de armas.
- 2.5 La violencia doméstica (VD) es una de las causas de la violencia juvenil, especialmente cuando hay maltrato a menores. Según los registros de la Comisión Nacional de Estadística Criminales (CONADEC), en 2003 se atendieron un total de 2.461 casos de VD. Existe un mayor número de casos no denunciados y no tratados. Un estudio en el municipio de San Miguelito registró que el 32 % de las mujeres son afectadas por VD.
- 2.6 El diagnóstico de la caracterización de la violencia se basa en varios estudios, algunos financiados por el Banco. En 2002, *“La Caracterización y Magnitud de la Violencia en Panamá”*, evidenció que el fenómeno es urbano y el 88% de los homicidios se concentra en 3 provincias: Panamá (70%); Colón (11%) y Chiriquí (6.5%). Los municipios más afectados en estas provincias son Panamá, San Miguelito, David y Colón. En 2005, en el diseño del Programa, se profundizó este análisis con un diagnóstico y encuestas realizadas a jóvenes, escolarizados y no escolarizados², que muestra que la mayor percepción de inseguridad se asocia con la presencia de pandillas en las calles. Resaltan como causas que inducen a los jóvenes a ser miembros de pandillas: la deserción escolar, la fuga del hogar y amistad con pandilleros. También se identificó que un sendero hacia las pandillas inicia con actividades relacionadas con drogas, alcohol y sexo, utilizados por éstas para captar jóvenes. El Programa atenderá estas causas mediante programas de prevención a ser ejecutados por instituciones involucradas en el Programa (párrafos 3.11 a 3.16).

B. Diagnóstico Institucional

- 2.7 Para el diseño del Programa se realizó un análisis de la capacidad institucional de las entidades públicas que tienen competencias legales en temas de seguridad y prevención

¹ Las maras centroamericanas son grupos organizados, con un alto número de miembros y simpatizantes; tienen células en diferentes lugares y realizan crímenes violentos; tienen reglas de grupos organizados, y en algunos casos, están conectados con éstos. Por su parte las bandas juveniles panameñas son grupos territoriales aislados de un número más limitado y cometen principalmente delitos comunes.

² BID, consultoría Rubio, Mauricio. *“Caracterización de la violencia juvenil: La Faceta Ignorada de la Violencia Juvenil. El Caso de Panamá”*. Diciembre 2005. Este estudio se basó en trabajo de campo (encuestas) realizadas a jóvenes escolarizados y no escolarizados en las provincias de Panamá, Colón y Chiriquí.

de la violencia. Este análisis tomó en cuenta el Sistema de Evaluación de Capacidades Institucionales (SECI) y el enfoque FODA y destaca lo siguiente:

- 2.8 Ministerio de Gobierno y Justicia. Tiene competencias relacionadas con la protección de la vida, honra y bienes, al igual que garantizar la seguridad pública y la defensa nacional. De acuerdo a la Ley, tiene una clara vocación hacia funciones preventivas del delito y de rehabilitación de los detenidos. Aunque el Gobierno anterior adoptó una política de “*cero tolerancia y mano dura*”, el Gobierno actual retomó la línea de prevención y únicamente utiliza medidas represivas para el crimen organizado y crímenes mayores. Desde 2000, se ha avanzado adoptando “*Los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad*” y el actual Gobierno los retoma en su Plan “*Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo hacia 2009*”. Para ejercer el papel como ente responsable de la Seguridad que le asigna la Ley, el MINGOB no tiene una instancia para asumir estas responsabilidades. Por ello con el Programa se creará la Oficina de Seguridad Ciudadana (OSECI)³ que sentará las bases de la Política y se proyecta como un núcleo para crear un Viceministerio de Seguridad (párrafo 3.4, 4.1 y 4.2).
- 2.9 CONADEC. Instancia de MINGOB creada en 1991 para manejar la información del crimen, coordina la información de la PN, Fiscalía y Medicina Legal. Sin embargo, la recopilación no está sistematizada, limitando su oportunidad para una adecuada toma de decisiones y planificación de políticas públicas. El Programa establecerá un sistema integrado de información y un observatorio de la violencia (párrafo 3.9).
- 2.10 Policía Nacional. Adscrita al MINGOB, con competencias para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana. Está en proceso de modernización para asumir su misión más efectivamente. Entre las reformas realizadas a nivel preventivo, en materia de seguridad ciudadana, se destacan la creación de: la Dirección Nacional para Asuntos Comunitarios; la Unidad de Atención de la VD; y la Unidad de Manejo de Bandas. La PN prevé un nuevo paradigma de Policía Comunitaria. En sus esfuerzos por acercarse a la comunidad cuenta con algunos programas puntuales de prevención de la violencia: “*Niños y Niñas Seguros*”, “*Promotores Policiales para Prevención del Uso Indebido de Drogas*” y “*Apoyo a las Actividades Preventivas de la Comunidad*”. La modernización de la PN requiere mejoras en: planificación estratégica; sistemas de selección del recurso humano; formación y capacitación del recurso humano; extensión de programas de atención a la comunidad; supervisión y control interno de la conducta policial y equipamiento; este último ha sido realizado con recursos propios. El Programa apoyará la modernización citada para que el servicio de la PN sea más efectivo (párrafo 3.5 y 3.14).
- 2.11 Ministerio de Desarrollo Social. Creado en 1997 como Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMNFA), en 2005, cambio su nombre a Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con competencias de rector para la planificación, ejecución, y coordinación de políticas y programas estatales de prevención de la juventud, la mujer, la niñez y la familia, así como para atender a jóvenes en riesgo social, incluyendo miembros de pandillas y para rehabilitar a menores (14 a 18 años) que están internos en centros de cumplimiento. Ha desarrollado algunos programas puntuales de prevención primaria entre los que se destaca “*Mano Amiga*” y secundaria mediante el “*Programa por una Esperanza*”. Estos muestran debilidades en su planificación, de

³ OSECI se inició para el diseño del Programa con personal básico y se legalizará una vez el Programa sea aprobado.

corto alcance y que carecen de evaluación. Atiende la prevención terciaria mediante centros de cumplimiento, pero su atención no es integral, no cuenta con suficiente personal capacitado (cuadro II- 2). Con el Programa se apoyará el fortalecimiento de MIDES en planificación estratégica y evaluación de impacto (párrafo 3.6, 3.15 y 3.16).

- 2.12 Ministerio de Educación. En materia de prevención, es el responsable de atender el derecho al desarrollo integral de niños y jóvenes escolarizados. Lo anterior lo realiza a través de las Direcciones de Educación Preventiva Integral (DEPI), la Dirección de Servicios Psicoeducativos, la Dirección de Asuntos Estudiantiles, la Oficina de Población, y la Dirección de Desarrollo Humano. Estas tienen recursos humanos capacitados y comprometidos, no obstante planifican y ejecutan de forma independiente, duplicando esfuerzos y limitando la efectividad en los resultados. Han existido varias iniciativas para controlar factores de riesgo de la violencia juvenil ("*Familias Unidas en Prevención*", "*Juventud en prevención del uso indebido de drogas*", "*Únete a los ganadores*" y "*Somos triunfadores*"). Sin embargo, el único programa en ejecución, desde el 2003, es "*Jóvenes contra el Delito*"⁴, que se realiza con la PN a nivel piloto. Con el Programa se propone integrar éste con las otras iniciativas mencionadas en el programa "*Juntos por una Comunidad sin Violencia*" y fortalecer la coordinación intrainstitucional de dichas Direcciones para hacer más eficiente su acción especialmente en el Programa (párrafo 3.7 y 3.12).
- 2.13 Municipios de Panamá, San Miguelito, Colón y David. Estas administraciones municipales tienen dentro de sus competencias legales la responsabilidad de garantizar la seguridad de los ciudadanos y sus bienes. Sin embargo, con excepción de la Alcaldía de Panamá no han desarrollado programas de seguridad ciudadana. Los programas de la Alcaldía de Panamá carecen de planificación estratégica, lo cual limita su impacto. Con el Programa se propone fortalecer a estos gobiernos municipales para mejorar e implantar programas de seguridad ciudadana (párrafos 3.8 y 3.13).

C. Presupuesto de Programas Preventivos de seguridad ciudadana

- 2.14 Del 2001 al 2005 el presupuesto del Gobierno en seguridad pasó US\$195 millones a US\$235 millones (4,1% de crecimiento anual), del cual el presupuesto preventivo creció en 5,9%, mientras que el presupuesto represivo creció en 2,1% durante este período.
- 2.15 El presupuesto de Programas Preventivos de Seguridad Ciudadana, de las instituciones involucradas en el Programa es limitado, US\$10 millones entre todas en 2005 y se dedica en gran medida a funcionamiento, sobre todo salarios. De ese presupuesto, US\$1,6 millones se dedicó a inversión y US\$8,4 millones a funcionamiento. El Programa genera un aumento importante en inversión que permitirá operar más eficientemente los programas en esta área (US\$2,3 millones adicionales en promedio por año). También se generará un aumento en los costos de funcionamiento de sólo US\$1,6 millones en promedio por año que se dirigen hacia una transferencia de asistencia técnica (consultoría en gestión para hacer más efectiva la atención, manuales etc.) . MINGOB y las Entidades Beneficiarias (EB) (párrafo 4.3) serán fortalecidas para poder absorber el incremento de recursos tanto de inversión como de funcionamiento.

⁴ El Programa "*Jóvenes Contra el Delito*" es ejecutado por MEDUCA en coordinación con la Fundación Roberto Boutet Díaz, la cual adquirió los derechos a "*Youth Crime Watch of America*", quienes han aplicado el programa exitosamente.

Cuadro II-1. Gasto en Prevención para la seguridad ciudadana en relación al presupuesto total de las EB 2005 (US\$)

Institución	Prevención en Seguridad Ciudadana			Presupuesto Institucional	% Prevención en seguridad ciudadana/ Presupuesto
	Inversión	Funcionamiento	Total		
MINIOB (incluye PN)	nd	nd	nd	221,185,000	nd
MIDES	1,424,600	4,121,100	5,545,700	17,684,000	31.36%
MEDUCA	0	906,283	906,283	707,312,000	0.13%
Gob. Panamá	176,100	2,942,100	3,118,200	55,812,300	5.59%
Gob. Colón	49,100	32,000	81,100	7,334,900	1.11%
Gob. San Miguelito	0	432,500	432,500	7,151,700	6.05%
Gob. David	0	8,000	8,000	2,497,400	0.32%
TOTAL	1,649,800	8,441,983	10,091,783	1,018,977,300	0.99%

D. Programas preventivos de seguridad ciudadana

2.16 Se analizaron sus fortalezas y debilidades⁵ encontrándose que estos programas son una base importante para las intervenciones preventivas propuestas por el Programa.

Cuadro II-2. Análisis de Programas Preventivos Existentes

Propósito	Institucionalizado	Descripción	Fortalezas y Debilidades	Cobertura
Programa: Mano Amiga (período de ejecución: enero-diciembre 2005)				
Tipo de Prevención: Primaria (atención a jóvenes vulnerables)				
Generar espacios comunitarios y condiciones de interacción social entre jóvenes escolarizados que favorezcan una convivencia social tolerante a través del deporte y la cultura en las comunidades de mayores índices de criminalidad y violencia de los Municipios de Panamá y San Miguelito.	No. Coordinado por el MIDES pero sin asignación presupuestaria, ni instancia de responsabilidad en la institución. Este programa fue financiado por el presupuesto de varios fondos (UNICEF, MIDES, INAC y FIS).	2 componentes estratégicos enfocados en actividades de: - Deporte: desarrollado a través de Clínicas Deportivas de fútbol para enseñar al joven técnicas del juego y adquirir elementos para mejorar su autestima y valores (disciplina, trabajo en equipo, convivencia, resolución de conflictos). - Cultura: conformación de grupos de teatro popular para apoyar el desarrollo de habilidades personales del joven (seguridad en desenvolvimiento) y sensibilización ante los problemas de su comunidad.	Fortalezas: Programa que contó con alianzas estratégicas (MEDUCA, INDE, INAC, MINSA, Gobierno Municipal y comunidad) y que logró movilización social con diferentes actores clave en prevención. MIDES con capacidad de convocatoria a jóvenes y competencia legal para la prevención y atención de la juventud en riesgo (Ley 42. Creación MINJUMFA). Debilidades: - Programa no institucionalizado en MIDES y sin continuidad. - Programa con atención parcial (deporte, cultura y sólo a jóvenes escolarizados), no integral que contribuya a generar un mayor impacto en el joven. - Cobertura limitada. - Capacidad de gestión del MIDES muy limitada por escasez de recursos y planificación estratégica. - No hay evaluación para verificar impacto.	900 jóvenes entre 14 y 17 años en el municipio de Panamá y San Miguelito Costo (US\$) Total Anual 75,000 Anual por alumno 83.00 Indicadores de Impacto / Evaluaciones No hay.
Programa: Jóvenes Contra el Delito				
Tipo de Prevención: Primaria (atención a jóvenes vulnerables)				
Promover de manera pacífica y activa la prevención del consumo de drogas, la violencia y el delito en y desde las escuelas y colegios.	Si. Coordinado por MEDUCA en coordinación con la Policía Nacional.	Elementos Principales: (i) un modelo de prevención con instituciones responsables de la educación y la vigilancia en la comunidad; (ii) un Programa de Inteligencia Emocional. Componentes: información de delitos, solución de conflictos, mediación, inteligencia emocional, vigilancia estudiantil, seguridad en el autobús, mentoría, educación para la prevención de delitos.	Fortalezas: Continuidad. Institucionalizado dentro del sistema escolar. Debilidades: Cobertura limitada. - No coordinado con otras instancias de prevención de MEDUCA.	35,198 (70% de los alumnos de las escuelas públicas de Panamá Centro) Costo (US\$) Total (3 años) 225,000 Anual por alumno 2.13 Indicadores de Impacto / Evaluaciones No hay.
Programa: Por una Esperanza (período de ejecución: marzo-octubre 2005)				
Tipo de Prevención: Secundaria (atención a jóvenes en riesgo)				
Ofrecer capacitación y promoción del empleo para jóvenes en riesgo por ser miembros de bandas juveniles.	No. Coordinado por MIDES pero sin asignación presupuestaria ni instancia de responsabilidad en la institución. Financiado por el presupuesto de varios fondos (Comunidad Europea y MIDES).	Componentes: - Capacitación técnica para el joven. - Prevención para consumo de drogas. - Bono alimenticio.	Fortalezas: - MIDES tiene capacidad de convocatoria a jóvenes y cuenta con competencia legal para la prevención y atención de la juventud en riesgo (Ley 42. Creación MINJUMFA). - MIDES cuenta con conocimiento en el tema. Debilidades: - Programa no institucionalizado en el MIDES y sin continuidad. - Capacidad de gestión del MIDES muy limitada por escasez de recursos y planificación estratégica. - Programa con atención parcial, no integral que contribuya a generar un mayor impacto en el joven. - Cobertura limitada. - 90% de costos de operación asignados a honorarios del personal técnico, el resto dirigido a actividades para jóvenes. - No hay evaluación para verificar impacto.	130 jóvenes en bandas en una sola comunidad de alto riesgo (San Felipe) Costo (US\$) Total Anual 238,350 Anual por joven 1,833 Indicadores de Impacto / Evaluaciones No hay.
Centro de Cumplimiento Tocumen, Municipio de Panamá				
Tipo de Prevención: Terciaria (atención a jóvenes internos en el Centro de Cumplimiento que han infringido la ley)				
Ofrecer una rehabilitación a los jóvenes internos en el Centro de Tocumen que permita su reinserción a la sociedad una vez hayan terminado de cumplir su sanción.	Si. La atención a este Centro está institucionalizado en el MIDES, que asigna un presupuesto al Centro de Estudios Interdisciplinarios, a cargo de operar el Centro en Tocumen.	Los ejes de intervención del modelo actual incluyen: - Actividades de nivelación para la educación. No obstante no está sistematizado el proceso de educación en el Centro. - Actividades culturales. - Actividades deportivas. - Tratamiento psicopedagógico y de salud.	Fortalezas: - Programa de rehabilitación institucionalizado en MIDES, que cuenta con competencia legal para la atención de jóvenes en conflicto con la ley (Ley 40. Creación MINJUMFA). Debilidades: - Falta de espacios adecuados para rehabilitación del joven interno. - No se cuenta con suficiente recurso humano técnico y de seguridad debidamente capacitado para dar atención. - Programa con atención parcial, no integral que contribuya a generar un mayor impacto en el joven. - Capacidad de gestión del MIDES muy limitada por escasez de recursos y planificación estratégica. - No hay evaluación para verificar impacto.	100 jóvenes internos Costo (US\$) Total Anual 404,850 Anual por joven 4,049 Indicadores de Impacto / Evaluaciones No hay.

⁵ El Equipo de Proyecto realizó un análisis de las fortalezas y debilidades de varios programas preventivos de seguridad ciudadana bajo los siguientes criterios: (i) Institucionalización del programa: basado en la asignación presupuestaria en la entidad que lo ejecuta(ó) y si existía una instancia que fuera responsable por el programa dentro de dicha entidad para darle continuidad; (ii) cobertura: para revisar si se ejecuta(ó) en los 4 municipios, por ser los mayores índices de criminalidad y violencia; (iii) costo por beneficiario: para revisar su viabilidad económica y su sostenibilidad; (iv) alcance: para revisar su integralidad; y (v) impacto: para revisar su efectividad.

D. Estrategia del País en el Sector

- 2.17 Panamá ha otorgado una alta prioridad a la seguridad, siendo uno de los tres ejes de la campaña electoral del actual Gobierno, además de la lucha contra la corrupción y la promoción del empleo. Esto se tradujo en la Estrategia: “*Objetivos y Metas del Gobierno de Patria Nueva 2004-2009*”, que incluye cinco pilares: (i) reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso; (ii) una política de crecimiento económico para la generación de empleos; (iii) saneamiento de las finanzas públicas; (iv) desarrollo del capital humano; y (v) reforma y modernización del Estado. El Programa apoya varios de estos pilares.

E. Estrategia del Banco en el Sector

- 2.18 De conformidad con lo dispuesto en el Documento de País para Panamá (GN-2385-1 del 13 de octubre de 2005), la Estrategia del Banco comprende dos objetivos: (i) incrementar la competitividad de la economía; y (ii) desarrollar el capital humano y productivo. Incorpora como tema transversal necesario para que tengan lugar los avances que se plantean en ambas áreas, fortalecer la gobernabilidad y la transparencia. El Programa responde al primer objetivo, evitando efectos negativos de la inseguridad en las inversiones y el turismo. También responde al eje transversal, ya que apoya el fortalecimiento de varias de las instituciones que respaldan el sistema democrático del País y preservan el orden y la seguridad y ciudadana y la participación de la sociedad civil; y favorece el proceso de descentralización y desarrollo municipal.

F. Conceptualización del Programa

- 2.19 De los diagnósticos institucional, situacional y de caracterización de la violencia se identifica que no existe un manejo adecuado del problema de seguridad ciudadana debido a: (i) la carencia de una Política que identifique las responsabilidades de las diferentes instituciones y establezca las pautas para la coordinación institucional; (ii) la debilidad institucional; y (iii) falta de programas preventivos integrales y continuos para atender a la población vulnerable, en riesgo y en conflicto con la Ley. Por lo anterior, el Programa se estructura en dos componentes interrelacionados y complementarios: I. Fortalecimiento institucional y II. programas de prevención en seguridad ciudadana para atender a la población de mayor incidencia).
- 2.20 El Programa se concibió bajo una visión integral basada en los siguientes aspectos: (i) acciones simultáneas: dada la multicausalidad del problema se apoyarán actividades simultáneas y programas preventivos que competen a instituciones públicas nacionales y municipales con el apoyo de la comunidad; (ii) acciones en todo el ciclo de la violencia: se apoyarán acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria para cerrar el círculo de la violencia (definición en nota de pie de página del párrafo 3.11); (iii) enfoque al grupo de mayor incidencia y al más afectado: jóvenes de 12 a 29 años de edad considerados los mayores víctimas y victimarios; y (iv) enfoque regional: se dirige a zonas geográficas que presentan los más altos índices de violencia.

G. Complementación con la Cartera del Banco

- 2.21 Este Programa se complementa con otros financiados por el Banco que apoyan aspectos, tanto de fortalecimiento institucional como actividades preventivas. Fortalecimiento institucional se relaciona con: (i) “*Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la*

Descentralización” (PN-0143), cuyo objetivo es apoyar el fortalecimiento de la gestión de los gobiernos municipales, complementa las acciones del Programa propuesto contribuyendo a mejorar la capacidad de los gobiernos municipales para administrar más eficientemente sus servicios. Las propuestas de inversión de este programa (Parques y vías Públicas entre otros) contribuirán a reducir los riesgos asociados a la violencia; (ii) “*Programa de Fortalecimiento para la Administración de la Justicia*” (PN-0086) finalizado en 2005, coadyuvará en la ejecución del Programa al haber mejorado el sistema judicial y la calidad, eficiencia y transparencia de los actos y procesos legales de la administración pública, que ayudan a reducir la impunidad. Este programa desarrolló sistemas de información para el sistema penal que tendrían sinergias importantes con el Sistema Integrado del Crimen que desarrollará el Programa.

- 2.22 Prevención de la violencia se relaciona con: (i) el “*Proyecto de Desarrollo Educativo*” (PN-0069), en etapa de reformulación, ya que contempla acciones para zonas urbanas, cuyo objetivo es fortalecer el aprendizaje en las áreas básicas en escuelas públicas que presentan altos índices de reprobación, repitencia y la mejora de la currícula. Esto mejorará el desarrollo personal de los jóvenes y evitará la deserción escolar que se definió como clave en prevención; (ii) el “*Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo*” (PN-0125), que incluye la capacitación técnica de jóvenes desempleados y en situación de vulnerabilidad a fin de incorporarlos en el mercado laboral, tendrá sinergias significativas con el Programa en términos de reducir las tasas de desempleo de los jóvenes en riesgo; y (iii) el “*Proyecto Piloto para la Rehabilitación Urbana y el Alivio de la Pobreza en la Ciudad Colón*” (PN-0144), financia la renovación del entorno habitacional de la población marginada y el apoyo a actividades productivas, y aunque ha sido clasificado como problemático, sigue teniendo posibilidades de ejecutar acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pobres, creando condiciones complementarias a las del Programa.
- 2.23 El diseño del Programa ha considerado lecciones aprendidas de proyectos financiados por el Banco en avanzada ejecución: “*Proyecto de Apoyo a la Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica de Colombia*” (CO-0213), “*Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia y Delincuencia de Uruguay*” (UR-0118) y “*Proyecto de Paz y Convivencia Ciudadana en las 17 Municipalidades del Valle de Sula*” (HO-0205). Entre las lecciones aprendidas se destacan: (i) programas y acciones integrales de seguridad y promoción del desarrollo humano a cargo de instituciones nacionales y municipales con competencias jurídicas y que al actuar en forma conjunta permiten generar impacto en la prevención de la violencia; (ii) acciones de uso positivo del tiempo libre son efectivas para ofrecer alternativas a la incursión a actos violentos; (iii) mecanismos de coordinación para que los programas y acciones que ejecuten las instituciones del nivel nacional y local lleguen integradamente a los beneficiarios; (iv) el acercamiento de la fuerza policial a la comunidad, que es efectivo para mejorar el clima de seguridad ciudadana; (v) nombramiento de cargos directivos en la unidad coordinadora del proyecto que respondan a perfiles técnicos; y (vi) continuidad en las políticas y programas exitosos para generar sostenibilidad.

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 3.1 El objetivo general del Programa es contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana en los municipios de mayor incidencia de la violencia: Colón, David, Panamá y San Miguelito, mediante acciones estratégicas, integrales, interinstitucionales y participativas de prevención de la violencia juvenil.
- 3.2 Los objetivos específicos son: (i) mejorar la capacidad de gestión de las instituciones nacionales y locales involucradas en el Programa para planificar y responder eficientemente a las necesidades de atención, prevención y control de la seguridad ciudadana y (ii) disminuir el índice de participación de jóvenes de 12 a 29 años en actos violentos o delictivos en las municipios beneficiados.

B. Descripción y Estructura del Programa

1. Fortalecimiento Institucional (US\$5,5 millones)

- 3.3 Para atender las debilidades institucionales identificadas en el diagnóstico (párrafos 2.7 a 2.13) se implantará y desarrollará en el Organismo Ejecutor y en las EB capacidades institucionales sostenibles para mejorar la gestión de sus funciones en seguridad ciudadana que les permitan ejecutar adecuadamente las actividades financiadas por el Programa. Para alcanzar el objetivo propuesto, se evaluará el desempeño de estas instituciones, a través los indicadores de fortalecimiento institucional del Marco Lógico⁶.
- 3.4 MINGOB. (US\$2,1 millones). Se fortalecerá la gestión para consolidar la actuación de MINGOB como ente rector de la seguridad pública mediante el financiamiento de: (i) la Política de Seguridad Pública; (ii) la implantación de la OSECI (equipamiento y parte del recurso humano, incluido un asesor técnico internacional); (iii) la capacitación para el personal de las entidad ejecutora y de las EB; (iv) los manuales de operación de los comités del Programa; (v) estudios para planificar el Viceministerio de Seguridad; y (vi) el diseño e implantación de la estrategia de sensibilización y comunicación.
- 3.5 PN. (US\$300.000). Se apoyará el proceso de modernización en aspectos preventivos para hacer más efectivo el servicio de la PN a la comunidad. Se financiará: (i) consultorías para asesorar el sistema operativo de la Inspectoría General; el diseño de una política de recursos humanos, la revisión del pènsun académico de formación policial; y el modelo de policía comunitaria; (ii) capacitación al recurso humano en prevención de la violencia y capacitación a distancia; y (iii) equipamiento tecnológico para: las oficinas de Asuntos Internos y Recepción de Denuncias; el Centro de Comunicación Ciudadana y los Centros de Atención de pandillas y VD.
- 3.6 MIDES. (US\$250.000). Se fortalecerá en su gestión para actuar como ente normador y rector de la prevención primaria y ejecutor de la prevención secundaria y terciaria. Se financiará: (i) consultorías en planificación estratégica, sistematización y organización de la Unidad de Seguridad Ciudadana (USC); (ii) un plan de capacitación para el recurso

⁶ La precisión de estos indicadores para OSECI y las EB será relevada por la consultoría de Sistema de Monitoreo y de Evaluación actualmente en proceso.

humano de la USC; y (iii) equipamiento y apoyo logístico de la USC para supervisión de las actividades de prevención.

- 3.7 MEDUCA. (US\$200.000) Se fortalecerá la gestión de la Unidad Especial de Prevención de la Violencia (UEPV) para ampliar intervenciones de prevención, involucrar la comunidad académica y sentar las bases para incorporar estas intervenciones en la currícula. Se financiará: (i) consultoría para sistematizar la organización la UEPV; (ii) consultoría para elaborar los ejes transversales en prevención de la violencia juvenil para incluirlos en la currícula; (iii) planes de capacitación para mejorar la gestión en proyectos de prevención; la creación de grupos de mediación; y la formación de agentes multiplicadores; (iv) equipamiento y apoyo logístico para la supervisión de programas preventivos; y (v) materiales para capacitación.
- 3.8 Gobiernos Municipales de Panamá, David, San Miguelito y Colón. (US\$280.000) Se fortalecerá la gestión de los Gobiernos Municipales para que asuman su responsabilidad de seguridad y mejora de la convivencia ciudadana de sus comunidades. Se financiará: (i) consultoría para capacitación gestión de proyectos; (ii) apoyo logístico para supervisión y control de actividades de prevención; (iii) consultoría para planificación de las actividades del uso positivo del tiempo libre de los jóvenes (actividades deportivas y culturales); y (iv) equipamiento.
- 3.9 Sistema Integrado de Estadísticas Criminales. (US\$2,0 millones) Se implantará un sistema integrado de información que recopile y consolide la información de las fuentes primarias (Policía, Medicina Legal y Fiscalía) para apoyar las actividades de planificación y programación. Este Sistema se implantará en CONADEC, donde también se ubicará un Observatorio de la Violencia, que se constituye en un repositorio de información estadística unificada, de fácil lectura e interpretación, que permita dar seguimiento de las condiciones de violencia y delincuencia y facilite la toma de decisiones. El Observatorio generará información oportuna de mapas de la violencia, boletines periódicos sobre el crimen, investigaciones y otros productos estadísticos. Este Sistema podrá ser accesado por las fuentes primarias para que puedan manejar de manera sistematizada y oportuna la información que les compete de acuerdo a sus responsabilidades y competencias. Se financiará: (i) una firma consultora para que defina el diseño detallado del Sistema; (ii) la plataforma de hardware y software; (iii) la implantación y puesta en operación del Sistema; (iv) la implantación del Observatorio; (v) la capacitación de operarios y usuarios y (vi) los manuales y materiales requeridos.
- 3.10 Sistema de Monitoreo y Evaluación de impacto del Programa. (US\$400.000) Se implantará un Sistema de Monitoreo operativo y de impacto para verificar el cumplimiento de las metas y resultados del Programa. Se realizara con base en los Planes de Acción (PdA)⁷. Se financiará: (i) el diseño e implantación del sistema de monitoreo y evaluación de impacto en la OSECI y en las EB; (ii) capacitación a los funcionarios que los manejarán en la OSECI y en las EB; (iii) encuestas de autoreporte anuales, intermedias y finales a jóvenes escolarizados y no escolarizados y encuestas de evaluación de programas de prevención; y (iv) la evaluación intermedia y final.

7

PdA: es un documento de carácter técnico para especificar los sub-componentes y acciones en los que participará cada Entidad Beneficiaria, definiendo los indicadores de metas y resultados que se comprometen a alcanzar y que serán evaluados por el Programa. Incluye los mecanismos de coordinación interinstitucional; marco lógico y plan de desembolsos para ejecutar dicho plan. Esto serán parte del Reglamento Operativo y de los Convenios Institucionales.

2. Programas de Prevención en Seguridad Ciudadana (US\$14,3 millones)

- 3.11 Este componente, que constituye la columna vertebral del Programa, intervendrá en tres niveles de prevención: primaria, secundaria y terciaria⁸. Las intervenciones propuestas buscan atender las causas y factores de riesgo señalados en el párrafo 2.6. Estos programas incluyen los elementos positivos identificados en el análisis de los programas realizado en el capítulo II. Para corregir las debilidades identificadas en dichos programas, y contribuir a alcanzar el objetivo establecido, se ajustaron considerando los siguientes criterios: (i) cobertura; (ii) costo por beneficiario; (iii) valor agregado (elementos innovadores) para mejorar la integralidad del programa; (iv) propuesta de indicadores de impacto; y (v) sostenibilidad; tomando experiencias de programas de Seguridad Ciudadana que han sido efectivos en otros países de la Región.

a) Prevención Primaria (US\$8,3 millones)

- 3.12 MEDUCA. (US\$2,8 millones) Para atender a jóvenes vulnerables escolarizados a nivel pre-medio (12 a 15 años) y medio (16 a 18 años) se financiará el Programa “*Juntos por una Comunidad sin Violencia*” que fortalece y extiende “*Jóvenes contra el Delito*”. La propuesta presentada contribuirá a generar las condiciones para que las intervenciones en prevención de la violencia sean contempladas en un futuro como un eje transversal dentro de la currícula del sistema educativo. Se financiará: Para alumnos: (i) consultorias para revisar el contenido del programa y hacerlo efectivo; (ii) capacitación de agentes multiplicadores (líderes estudiantiles y mediadores); (iii) dotación de equipo y materiales para actividades extracurriculares; y (iv) producción y distribución de material didáctico e informativo. Para docentes, orientadores, directores y supervisores: consultoría y operación del plan de capacitación y sensibilización en metodologías de enseñanza especial; arbitraje, mediación y conciliación. Para padres de familia: consultoría y operación del plan de capacitación en manejo para reducir el maltrato infantil y técnicas alternativas de disciplina y resolución pacífica de conflictos; en prevención de la drogadicción y sexualidad sana y material didáctico. (cuadro III-1).
- 3.13 Gobiernos Municipales. (US\$5,1 millones) Para atender a la población joven y vulnerable de las zonas de alto riesgo (escolarizados y no escolarizados) se apoyarán acciones de: (a) promoción del uso positivo del tiempo libre de la población juvenil a través de programas deportivos y culturales con la participación de padres de familia y la comunidad local; y (b) un programa de igualdad de oportunidades para la capacitación laboral y promoción del empleo juvenil para proporcionar a los jóvenes alternativas productivas para su desarrollo. Se financiará: (i) la construcción o rehabilitación de infraestructura deportiva, recreativa y cultural; (ii) equipamiento y material para actividades deportivas y culturales; (iii) programas de mentores, promoción de entrenadores y arbitraje y becas; y (iv) bonos de transporte y otras facilidades para inclusión de los jóvenes en capacitación laboral.
- 3.14 PN. (US\$360.000) Para mejorar el ambiente de seguridad ciudadana en las comunidades de alto riesgo de los municipios beneficiados se impulsará el paradigma de policía

8

i) Primaria: para niños y jóvenes vulnerables expuestos a factores de riesgo que pueden contribuir a su incursión en actos delictivos y violentos; ii) Secundaria: para los jóvenes que se encuentran en riesgo, por ser simpatizantes o miembros de bandas juveniles, por dedicarse a prostitución y por ser víctimas que sufren de maltrato familiar; y iii) Terciaria: para jóvenes privados de la libertad.

cunitaria y ampliación de programas preventivos en coordinación con MEDUCA y las municipalidades. Se financiará: (i) consultoría para la revisión y mejora de los programas preventivos; (ii) desarrollo e implantación de una experiencia piloto de policía comunitaria en Colón; y (iii) un centro de denuncia de VD.

b) Prevención Secundaria (US\$3,1 millones)

- 3.15 MIDES. Para atender a la población de jóvenes en riesgo, se apoyará: (a) un programa de atención integral para atender a jóvenes simpatizantes o miembros de pandillas; y (b) programas para atender a víctimas y victimarios de la VD. Estas actividades se coordinarán con la PN, MINSA y los Municipios. Se financiará: (i) diseño del modelo integral para atención de jóvenes en riesgo; (ii) la implantación del modelo de jóvenes en riesgo (infraestructura y equipamiento y personal capacitado); (iii) apoyo a la red de VD; y (iv) capacitación de personal de MIDES.

c) Prevención Terciaria (US\$3,0 millones)

- 3.16 MIDES. Para atender a los jóvenes que han infringido la ley en el centro de cumplimiento Tocumen se implantará un programa de rehabilitación integral que incluirá acciones de educación y rehabilitación para la inserción social de los jóvenes y se adecuarán las instalaciones físicas para su operación y se implantará un sistema de seguimiento para analizar el impacto de estas acciones. Esto será coordinado con el Instituto de Estudios Interdisciplinarios del MIDES, a cargo de la administración del centro. Se financiará: (i) consultoría para diseñar el programa integral de rehabilitación; (ii) consultoría para capacitar al personal técnico y de seguridad; (iii) rehabilitación de infraestructura; y (iv) materiales y equipo para operar el Centro.

Cuadro III-1 Síntesis de Programas Propuestos

Propósito	Cobertura	Valor Agregado del PN-L1003 (Elementos Innovadores)	Indicadores de Impacto	Sostenibilidad	Costo (US\$)
Programa: Juntos por una Comunidad sin Violencia					Total (5 años)
Tipo de Prevención: Primaria (atención a jóvenes vulnerables)					2,792,773
Fortalecer actitudes y valores en los jóvenes para una convivencia pacífica en el medio estudiantil a través de actividades extracurriculares que incluyen capacitación en estrategias de mediación y conciliación, desarrollo de habilidades personales y promoción de actividades recreativas, deportivas y culturales.	100% de los alumnos de las escuelas públicas de los 4 municipios (97,700 alumnos): 50,292 en 33 escuelas en Panamá, 18,955 en 13 escuelas en San Miguelito, 11,394 en 9 escuelas en David y 17,075 en 11 escuelas en Colón	- Involucramiento de la comunidad educativa (maestros, padres de familia y alumnos). - Centros de Mediación de conflicto liderados por jóvenes. - Se ampliará la cobertura de escuelas públicas. - Sistema de Monitoreo y Evaluación	- La disminución de las faltas, que se han detectado como de mayor incidencia, en las escuelas: peleas, consumo de alcohol, drogas, robos, fuga de la escuela, posesión de armas blancas.	- Se contribuirá a que la prevención de la violencia sean contempladas como un eje transversal dentro del currículo del sistema educativo. - El costo operativo será asumido por cada escuela en su partida presupuestal del Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FESE) si las evaluaciones indican que del Programa tienen resultados positivos.	Anual por alumno 6
Programa: Estrategia Integral para Jóvenes en Riesgo					Total (5 años)
Tipo de Prevención: Secundaria (atención a jóvenes en riesgo)					2,650,000
Contribuir a la prevención de la violencia y delincuencia de los jóvenes en riesgo entre 12 y 29 años que habitan en comunidades de alto riesgo de los municipios beneficiados mediante la implementación de una estrategia integral de inserción social.	1,020 jóvenes: 505 en Panamá (San Felipe, el Chorrillo, Santa Ana, Curundú y Caledonio), 195 en Colón, 375 en San Miguelito y 45 en David	- Programa de atención integral para reinserción social de jóvenes en riesgo, en tres fases: (i) Motivación: actividades de atracción (recreativas, deportivas, culturales y espirituales); (ii) Desarrollo de habilidades personales (educación, capacitación laboral, atención psicológica y salud); (iii) Inserción Laboral (promoción de actividades para su inserción en el mercado laboral: ferias de empleo, partnership con el sector privado). - Personal técnico capacitado para operar. - Sistema de Monitoreo y evaluación.	La evaluación del impacto se realizará en las comunidades en donde se implemente el programa a través de los siguientes índices: - Reducción del número de miembros de bandas. - Disminución en el número de jóvenes simpatizantes en bandas. - Aumento en el número de jóvenes.	El MIDES asignará los recursos para seguir operando este programa.	Anual por joven 520

Propósito	Cobertura	Valor Agregado del PN-L1003 (Elementos Innovadores)	Indicadores de Impacto	Sostenibilidad	Costo (US\$)
Programa de Reinserción para los Jóvenes Internos en el Centro de Cumplimiento de Tocumen					Total (5 años)
Tipo de Prevención: Terciaria (atención a jóvenes internos en el Centro de Cumplimiento que han infringido la ley)					
Reinsertar a los jóvenes en la sociedad a través de un modelo de rehabilitación integral.	100 jóvenes (100% de los jóvenes internos)	<ul style="list-style-type: none"> - Se ampliarán las intervenciones actualmente ejecutadas en el Centro, con un programa de atención integral a los jóvenes internos, incluyendo: nivelación de educación; mejora en la atención terapéutica (dextoxicación; mejora en la autoestima para resistencia al uso de drogas, alcohol, tabaquismo); orientación vocacional y capacitación técnica; mejora en la atención de salud; atención espiritual (curso de valores, ética, meditación y lectura); y programas recreativos (deporte y cultura). - Se establecerá por primera vez un programa de formación continua con el personal técnico y a cargo de la seguridad del Centro. - Se proporcionarán los espacios físicos adecuados para operar los programas en el Centro. - Sistema de Monitoreo y Evaluación. 	Se espera la mejora en los siguientes indicadores: <ul style="list-style-type: none"> - Disminución en el número de jóvenes que reinciden. - Disminución en el número de jóvenes que se fugan del Centro de Cumplimiento. - Se aumenta el X% de cumplimiento de los estándares internacionales establecidos para atención en este tipo de Centros. 	El MIDES asignará los recursos para seguir operando este programa.	3,000,000 (US\$) 1,000,000 para implementación y US\$ 2,000,000 para mejoramiento de infraestructura) Anual por joven 6,000

3. Costo y Financiamiento

3.17 El dimensionamiento del Programa se basó en el análisis de la capacidad institucional (párrafo 2.7) y un inventario priorizado de programas preventivos integrales en seguridad ciudadana. El Programa supera los US\$28 millones, lo cual sobrepasa el techo fiscal acordado con el MEF para este Programa (US\$20 millones de préstamo y US\$2 millones de contrapartida local). El Gobierno, a través del MEF, indicó que podría ampliar el margen en alrededor de US\$5 millones, lo cual se revisará en la Misión de Análisis. Los montos asignados parten de los costos unitarios detallados en los PdA por institución.

Cuadro III-2. Presupuesto del Programa (US\$)

Presupuesto PN-L1003	Aporte BID	Aporte GoPN	Total			
			Inversión	Recurrente	Monto	%
Componente I: Fortalecimiento Institucional	5,500,000	1,000,000	3,044,500	3,455,500	6,500,000	29.5%
<i>Fortalecimiento Institucional del MINGOB</i>	<i>2,070,000</i>	<i>1,000,000</i>	<i>1,070,000</i>	<i>2,000,000</i>	<i>3,070,000</i>	<i>14.0%</i>
Formulación e Implementación de Política de Seguridad Pública e Implementación de Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana	70,000		70,000		70,000	0.3%
Creación y Operación de la OSECI y fortalecimientos de las Unidades Técnicas de las Entidades Beneficiarias	1,500,000	1,000,000	750,000	1,750,000	2,500,000	11.4%
Estrategia de Sensibilización y Comunicación Social	500,000		250,000	250,000	500,000	2.3%
<i>Fortalecimiento en Gestión a Entidades Beneficiarias</i>	<i>1,030,000</i>		<i>154,500</i>	<i>875,500</i>	<i>1,030,000</i>	<i>4.7%</i>
<i>Desarrollo de Sistema Integrado de Estadísticas de Violencia y Crimen e Implementación del Observatorio de la Violencia</i>	<i>2,000,000</i>		<i>1,500,000</i>	<i>500,000</i>	<i>2,000,000</i>	<i>9.1%</i>
<i>Formulación e Implementación de Sistema de Monitoreo y Evaluación de Impacto (incluye evaluación intermedia y expost)</i>	<i>400,000</i>		<i>320,000</i>	<i>80,000</i>	<i>400,000</i>	<i>1.8%</i>
Componente II: Prevención Social de la Violencia	14,300,000	1,000,000	9,655,000	5,645,000	15,300,000	69.5%
<i>Prevención Primaria</i>	<i>8,250,000</i>	<i>1,000,000</i>	<i>6,345,000</i>	<i>2,905,000</i>	<i>9,250,000</i>	<i>42.0%</i>
Prevención de la Violencia "Juntos por una Comunidad sin Violencia" en escuelas públicas	2,790,000		837,000	1,953,000	2,790,000	12.7%
Promoción del Uso Positivo del Tiempo Libre de los Jóvenes (Infraestructura y Actividades Deportivas y Culturales)	5,000,000	1,000,000	5,400,000	600,000	6,000,000	27.3%
Programas preventivos de la Policía	360,000		108,000	252,000	360,000	1.6%
Programa de igualdad de oportunidades para la capacitación Laboral a Jóvenes	100,000			100,000	100,000	0.5%
<i>Prevención Secundaria</i>	<i>3,050,000</i>		<i>1,060,000</i>	<i>1,990,000</i>	<i>3,050,000</i>	<i>13.9%</i>
Atención a Jóvenes Organizados en Bandas (Infraestructura y Atención)	2,650,000		1,060,000	1,590,000	2,650,000	12.0%
Atención a Violencia Doméstica	400,000			400,000	400,000	1.8%
<i>Prevención Terciaria</i>	<i>3,000,000</i>		<i>2,250,000</i>	<i>750,000</i>	<i>3,000,000</i>	<i>13.6%</i>
Rehabilitación y Mejoramiento del Centro de Cumplimiento Tocumen	3,000,000		2,250,000	750,000	3,000,000	13.6%
Auditorías Externas	100,000			100,000	100,000	0.5%
Subtotal	19,900,000	2,000,000	12,699,500	9,200,500	21,900,000	99.5%
Gastos Financieros	100,000			100,000	100,000	0.5%
Total	20,000,000	2,000,000	12,699,500	9,300,500	22,000,000	100.0%

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, Garante y Agencia Ejecutora

- 4.1 El Prestatario será la República de Panamá. El Ejecutor será el MINGOB que deberá cumplir las obligaciones derivadas del Contrato de Préstamo y tendrá responsabilidad total por la ejecución del Programa. Para esto tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: (i) asegurar una adecuada coordinación con las EB; (ii) coordinar, facilitar y supervisar el desarrollo del Programa; (iii) administrar los recursos financieros del Programa; (iv) actuar como contraparte del Prestatario ante el BID; y (v) ser responsable de cumplir con las cláusulas contractuales de Préstamo. El MINGOB administrará los recursos del Programa y velará por su adecuada ejecución. Para cumplir con lo anterior, se creará la OSECI por Decreto Ejecutivo al interior del Ministerio. La OSECI contará con un Director Ejecutivo contratado por concurso con cargo al Programa. Tendrá una estructura interna con 2 Divisiones: (i) División Técnica: coordinará los proyectos de las EB; dará seguimiento a los PdA, POAs, los acuerdos de los convenios interinstitucionales velando por su cumplimiento y coordinará el seguimiento operativo y de impacto del Programa; y (ii) División Administrativa y Financiera: responsable del manejo financiero y contable, de las adquisiciones y contrataciones, y de la auditoría interna administrativa y financiera. Para ello manejarán directamente los recursos en una cuenta especial sujeta a las regulaciones y controles de la legislación nacional de acuerdo al Contrato de Préstamo, según los procedimientos específicos que se convengan con el MEF y la Contraloría General de la República (CGR) para los controles previos.
- 4.2 La OSECI se apoyará en Grupos de Enlace (GE) dentro de las EB, dirigidos por coordinadores. Contarán con personal existente en las entidades y tendrán asignaciones específicas al Programa. Se responsabilizarán de: (i) dar seguimiento a los PdA y elaborar mensualmente un informe de cumplimiento de metas; (ii) formular POAs; (iii) elaborar términos de referencia y especificaciones técnicas para contrataciones y adquisiciones; (iv) participar en los procesos de adquisiciones, en las evaluaciones de ofertas y procesos de selección; y (v) realizar el seguimiento de impacto de sus actividades.
- 4.3 Las EB son instituciones del nivel nacional y local (MEDUCA, MIDES, PN y los Gobiernos Municipales de Panamá, Colón, San Miguelito y David) que ejecutarán técnicamente uno o varios sub-componentes y actividades del Programa y su participación será instrumentada a través de convenios inter-institucionales de gestión definidos en el Reglamento de Operaciones (RO).
- 4.4 La coordinación será realizada a través de los siguientes mecanismos que se detallan en el RO del Programa⁹: (a) el Comité Directivo del Programa (CODIPRO) será el órgano de dirección estratégica y ente resolutorio. Estará presidido por el Ministro del MINGOB, o quien delegue, contando con la OSECI como Secretaría Técnica. Estará integrado por las máximas autoridades de las EB del Programa y se reunirá semestralmente o cuando se le

⁹

Como parte del Reglamento de Operaciones se incluirán convenios entre el ejecutor y las instituciones beneficiarias en donde se definen las responsabilidades de cada una de las partes (Prestatario, Organismo Ejecutor e Instituciones Beneficiarias). Asimismo, se incluirán PdA elaborados en el diseño para cada una de las entidades participantes en el Programa, en donde se definen: actividades y metas detallados, cronogramas de ejecución, beneficiarios, estimación de costos y fuentes de financiamiento e indicadores de monitoreo y evaluación, que tendrán seguimiento mediante los POAs.

convoque; (b) el Comité Técnico (CT). Estará constituido por coordinadores técnicos de las EB y la OSECI. Será la instancia de coordinación de las actividades técnicas interinstitucionales: (i) evaluación de los POAs y PdA; (ii) evaluación de planes de adquisiciones e informes semestrales de avance, y (iii) cualquier otro tema de la coordinación.; y (c) los Comités Municipales (CM) coordinarán las acciones municipales. Estarán presididos por los Alcaldes o quien delegue y conformados por representantes de las EB, entidades de apoyo y representantes de la sociedad civil (patronatos, representantes locales) y representantes de grupos juveniles. Darán seguimiento a los PdA y POAs de los municipios y los de las EB en lo que compete a acciones municipales (ver Anexo III).

B. Período de Ejecución y Plan de Desembolsos

- 4.5 El período de ejecución será de cinco años, a partir de la fecha de vigencia del Contrato de Préstamo. A continuación se presenta el estimado para del Plan de Desembolsos.

Cuadro IV-1. Plan de Desembolsos

Plan de Desembolsos (US\$ equivalentes)							
Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total	%
Préstamo BID	2,000,000	6,000,000	6,000,000	4,000,000	2,000,000	20,000,000	91%
Recursos GoPN	200,000	600,000	600,000	400,000	200,000	2,000,000	9%
Total	2,200,000	6,600,000	6,600,000	4,400,000	2,200,000	22,000,000	100%
Total %	10%	30%	30%	20%	10%	100%	

C. Monitoreo y Evaluación de Impacto

- 4.6 Para verificar el cumplimiento de las metas e indicadores del Programa se implantará un Sistema de Monitoreo Operativo y de Impacto en la OSECI que dará la base para llevar a cabo las evaluaciones intermedia y final del Programa. Será alimentado por las EB, en donde también se implementarán módulos del sistema para los sub-componentes y actividades que le competen a la respectiva entidad, de acuerdo a lo establecido en los indicadores del PdA para cada una de las EB. La OSECI será la responsable de coordinar las evaluaciones para lo cual preparará los términos de referencia de los estudios a realizar y supervisará a los consultores.
- 4.7 La OSECI realizará el Monitoreo Operativo mediante los indicadores establecidos en el marco lógico y elaborará un informe semestral para el BID. También coordinará el monitoreo de impacto de las actividades de fortalecimiento institucional y de los programas preventivos de seguridad ciudadana basándose en los indicadores definidos en la matriz del Marco Lógico. Para lo anterior se utilizarán las siguientes herramientas: (i) encuestas anuales de autorreporte y encuestas intermedias y finales de victimización a jóvenes escolarizados y no escolarizados; encuestas de evaluación para los programas de prevención¹⁰; y registros de impacto. La OSECI recopilará los resultados de ambos sistemas que servirán de base para que una firma externa, realice la evaluación intermedia y final del Programa.

¹⁰ Para cada uno de los programas de prevención en seguridad ciudadana a ser financiados por el Programa, la consultoría de Sistema de Monitoreo y de Evaluación se encuentra priorizando indicadores “clave” por Programa.

- 4.8 En las evaluaciones de impacto, para aislar la intervención del Programa se utilizará un grupo de comparación (comunidad fuera del área de intervención que no recibirá los beneficios del Programa) que luego se cotejará en cada uno de los momentos de medición considerado para monitorear el Programa con el grupo de comunidades que se van a intervenir. El municipio de comparación es Arraiján, el cual presenta características socio-económicas similares a los municipios beneficiarios (ver Anexo I).
- 4.9 El alcance esperado en la evaluación intermedia del Programa se relaciona principalmente con actividades de fortalecimiento institucional en donde se muestre un avance importante en la capacidad de gestión de las entidades participantes y se cuente con la Política de Seguridad. Asimismo, se logrará revisar el impacto de algunas actividades de prevención de seguridad ciudadana intermedias. En la evaluación final se espera contar con los resultados propuestos por el Programa (párrafo 5.2).
- 4.10 El Banco realizará misiones anuales de Administración y una misión de mitad de término para evaluar el desempeño del Programa que tomará como base los PdA, POAs y los resultados del monitoreo de impacto y de seguimiento.
- 4.11 Las auditorías externas serán efectuadas anualmente por una firma de auditores independientes aceptable al Banco siguiendo las Políticas y Procedimientos. Tendrá carácter financiero y operacional y será financiada con recursos del Préstamo.

D. Evaluación Económica y Financiera

- 4.12 La viabilidad económica del Programa se realizará mediante una evaluación económica basada en indicadores de mínimo costo de las actividades principales que se financiarán, comparándolas con actividades similares implantadas en otros programas de prevención en seguridad ciudadana. Se ha contratado un estudio que intenta hacer un análisis costo-eficiencia o costo-beneficio, considerando como costos, la inversión y los costos de operación generados por el Programa, y estimando el beneficio a través del incremento de la productividad reflejada en el incremento laboral por una mayor inclusión social de los jóvenes en el sistema escolar y laboral. También se tratará de estimar el ahorro de costo de las actividades de prevención vs. las de represión a través de la realización de simulaciones presupuestales basadas en datos históricos y proyecciones con y sin Programa.
- 4.13 Para analizar el impacto fiscal se establecieron los costos preliminares de inversión y recurrentes de las actividades a financiar por el Programa, ascendiendo a un promedio anual de US\$2,3 millones y US\$1,6 respectivamente. Con el Gobierno se verificará las acciones a tomar a fin de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas del Programa por EB. Esto será parte del Contrato de Préstamo.

Cuadro IV-2. Costos de Inversión y Funcionamiento del Gobierno en programas de prevención y seguridad ciudadana en 2005 en comparación con los del Programa (PN-L1003) (US\$)

Institución	Inversión Promedio Anual		Funcionamiento Promedio Anual	
	Inv. actual (2005)	PN-L1003	Func. actual (2005)	PN-L1003
MINGOB	nd	531,600	nd	500,400
MIDES	1,424,600	669,500	4,121,100	590,500
MEDUCA	-	171,600	906,283	420,400
Gob. Panamá	176,100	450,000	2,942,100	55,000
Gob. Colón	49,100	108,000	32,000	17,000
Gob. San Miguelito	-	117,000	432,500	18,000
Gob. David	-	225,000	8,000	30,000
Total	1,649,800	2,272,700	8,441,983	1,631,300

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficiarios

- 5.1 Los principales beneficiarios del Programa serán menores y jóvenes entre 12 y 29 años considerados vulnerables, en riesgo o en conflicto con la ley, en los municipios beneficiados. También se beneficiarán, mediante el fortalecimiento institucional, las entidades a cargo de la seguridad ciudadana y el desarrollo de menores y jóvenes.

B. Resultados Esperados

- 5.2 Los resultados esperados serán: (i) mejora en el nivel de confianza de la opinión pública sobre las instituciones nacionales y locales; (ii) reducción de los índices de criminalidad en los jóvenes de 12 a 29 años en los municipios beneficiados; (iii) mejora en la percepción del nivel de seguridad; y (iv) mejora en los sistemas de información y producción de estadísticas del crimen y el delito.

C. Clasificación PTI/SEQ

- 5.3 Esta operación califica como un Programa 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). Esta operación también califica dentro del criterio “Poverty Targeted Investment” (PTI) dentro de la categoría de clasificación geográfica, ya que la mayor parte de los beneficios del mismo (más del 50%) van dirigidos a la población de bajos ingresos de las áreas marginales de los municipios de David, Colón, Panamá y San Miguelito.

D. Impactos Ambientales y Sociales

- 5.4 Dadas las actividades del Programa no se prevén impactos ambientales negativos. De acuerdo a la recomendación del CESI, para reducir al mínimo los impactos o riesgos ambientales, en el caso de pequeñas obras de infraestructura propuestas a ser financiadas por el Banco, durante la ejecución del Programa se asegurará el cumplimiento de las guías ambientales de construcción y la legislación ambiental del País.
- 5.5 El impacto social será altamente positivo ya que redundará en el bienestar de la población de los municipios beneficiados, y especialmente en los jóvenes, contribuyendo a modificar sus hábitos, actitudes y valores y proporcionándoles posibilidades de desarrollo e inserción social. Además, el Programa tendrá un impacto significativo en fortalecer

instituciones y organizaciones gubernamentales que realizan prevención social a nivel comunitario. Se introducen acciones novedosas por su enfoque integral, definidas a partir de criterios de aceptabilidad y apropiación por los involucrados y de viabilidad institucional, para rescatar y reinsertar en la sociedad una gran parte de la población joven que no cuentan con programas de atención adecuados.

VI. TEMAS DE DISCUSIÓN

- 6.1 Para la ejecución del Programa, durante la etapa del diseño, se están tomando en cuenta riesgos potenciales que podrían afectar la operación y las acciones para mitigarlos.
- 6.2 **Capacidad institucional de MINGOB en seguridad ciudadana.** Se ha previsto fortalecer la estructura del Ministerio con la creación de la OSECI, la cual contará con personal especializado en seguridad y personal administrativo-financiero de alto nivel que deberá seleccionarse con base en los perfiles establecidos en el RO del Programa.
- 6.3 **Coordinación.** Dado que en la operación participan varias instituciones, existe el riesgo de descoordinación y atrasos. Para mitigarlo se propone un único Ejecutor, el MINGOB, y los siguientes mecanismos de coordinación: Comités, convenios interinstitucionales de gestión, y PdA. Estos estarán contenidos en el RO donde se definirán los papeles de los participantes y el proceso de coordinación. El Equipo de Contraparte del MINGOB ha trabajado en estrecha coordinación con las EB durante el diseño y se han realizado varios talleres y reuniones de trabajo para generar apropiación y compromiso con el Programa.
- 6.4 **Sostenibilidad de las Instalaciones Financiadas.** El Programa contempla medidas para asegurar un buen funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones físicas financiadas. Para cubrir estos requerimientos se contemplan: (i) compromisos formales mediante convenios firmados entre MINGOB y los municipios e EB; (ii) actividades de promoción para el cuidado y buen uso de las instalaciones, así como la participación de los municipios y las comunidades en las actividades de mantenimiento para generar apropiación por parte de los beneficiarios; y (iii) actividades para promover el apoyo del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil que han demostrado ser eficientes para la sostenibilidad del Programa.

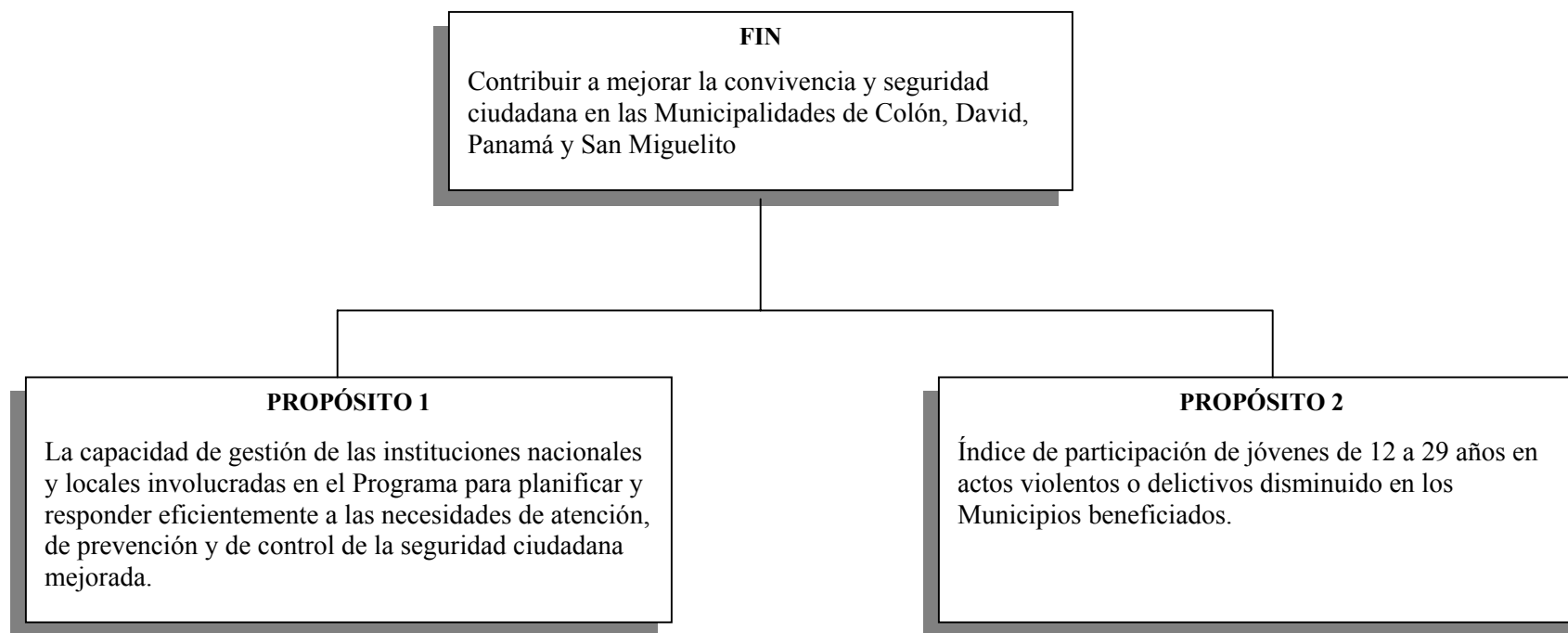
VII. PREPARACIÓN DEL PROGRAMA Y PLAN DE ACCIÓN

A. Estado de Preparación

- 7.1 La preparación del Programa se continuará con recursos de las Cooperaciones Técnicas con Japón (ATN/JF-9327-PN) y España (ATN/FG-9295-PN) que están en ejecución (Anexo II).

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA (PN-L1003)

DIAGRAMA DE OBJETIVOS



**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA
(PN-L1003)
MARCO LÓGICO**

Resumen Narrativo	Indicadores de Desempeño ¹¹	Medios de Verificación ¹²	Supuestos Importantes
FIN			
Contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana en las Municipalidades de Colón, David, Panamá y San Miguelito.	Aumenta la percepción de seguridad en la ciudadanía a la FDP.		
PROPÓSITO 1			
La capacidad de gestión de las instituciones nacionales y locales involucradas en el Programa para planificar y responder eficientemente a las necesidades de atención, de prevención y de control de la seguridad ciudadana mejorada.	Se incrementa en __% la producción periódica de estadísticas de criminalidad y violencia, 2 años después de la FDP.	Evaluación Final y Evaluación Ex-post ¹³	Gabinete Social contempla el Programa como una Política de Estado. Autoridades nacionales y municipales mantienen la voluntad política para continuar con los programas de reformas institucionales en beneficio de la prevención de la violencia social. Existe coordinación y sinergia entre las instituciones y las intervenciones del Programa en prevención juvenil.

¹¹ Los valores de las metas finales y parciales de la línea de base de los indicadores de desempeño del Programa serán acordados durante la etapa de diseño del Programa a través de un estudio especializado.

¹² El Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB) a través de la Oficina de Seguridad Ciudadana (OEP) en la división de monitoreo y evaluación llevará un registro de los indicadores del Programa.

¹³ La realización de una Evaluación Ex-post será negociada con el Gobierno durante la Misión de Análisis.

Resumen Narrativo	Indicadores de Desempeño ¹¹	Medios de Verificación ¹²	Supuestos Importantes
	Se incrementa en __% el nivel de confianza de la opinión pública en las autoridades nacionales y locales involucradas en las actividades de prevención de la violencia, en relación al municipio de comparación al FDP.	Evaluación Intermedia y Evaluación Final (Encuestas de victimización).	
COMPONENTES PROPÓSITO 1			
1. Política Integral de Seguridad Pública diseñada.	Documento de Política Integral de Seguridad Pública elaborado por el MINGOB, 2 años después del inicio del Programa.	Informe de Política Integral de Seguridad.	
3. Observatorio de la violencia creado en la Comisión Nacional de Estadísticas Criminales (CONADEC) y produciendo reportes y análisis de la situación de la violencia.	Observatorio de la violencia produciendo estadísticas y análisis de violencia y delincuencia y mapas georeferenciados cada mes a 3 años del inicio del Programa.	Estudios producidos por el Observatorio	
4. Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Impacto implementados en MINGOB, Policía Nacional, MIDES, MEDUCA y Municipios.	Sistema de Monitoreo y Evaluación de Impacto operando a 2 años del inicio del Programa.	Evaluación Intermedia y Evaluación Final.	
5. Apoyo a la modernización de la Policía Nacional realizada	Sistema de selección, formación básica y continua del personal operando bajo la Dirección de Docencia a la FDP.	Evaluación Final	
	Sistema de supervisión interno de la conducta policial operando bajo la Dirección de Inspectoría y Asuntos Internos a la FDP.	Evaluación Final	
6. Personal asignado al programa por las instituciones beneficiarias capacitado en temas de planificación y prevención de la violencia.	__% de personal de las instituciones beneficiarias capacitado a 1 año del inicio del Programa.	Evaluación Final y Evaluación Ex-post	

Resumen Narrativo	Indicadores de Desempeño ¹¹	Medios de Verificación ¹²	Supuestos Importantes
7. Comités Municipales formados por el Programa para la prevención de la violencia en cada una de los municipios involucrados constituidos y operando para control de actividades del Programa.	Al menos 4 reuniones realizadas cada año a partir del inicio del Programa.	Registro de Oficina de Seguridad Ciudadana (OSECI)	
PROPÓSITO 2			
Índice de participación de jóvenes de 12 a 29 años en actos violentos o delictivos disminuida en los Municipios beneficiados.	Se disminuye en __% la tasa de homicidios por 100.000 habitantes de jóvenes de 12-29 años, 2 años después de la FDP en relación al municipio de comparación.	Informe de Comisión Nacional de Estadísticas Criminales (CONADEC).	Se mejora la capacidad de gestión de las instituciones nacionales y locales involucradas en el Programa de acuerdo con el Propósito 1.
	Se reducen en al menos __% los delitos cometidos por jóvenes entre 12 y 29 años, en relación al municipio de comparación, 2 años después de la al FDP.	Informe de Comisión Nacional de Estadísticas Criminales (CONADEC).	Sector privado participa activamente en coordinación con el sector público (entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Locales)
	Se incrementa en un __% de jóvenes que usan los espacios deportivos y culturales construidos y rehabilitados por el Programa que son administrados y supervisados a la FDP.	Registro de Oficina de Seguridad Ciudadana (OSECI) (basado en la información de los Comités Municipales).	Apropiación de la sociedad civil de las actividades del Programa. Los jóvenes participan en las actividades del Programa.

Resumen Narrativo	Indicadores de Desempeño ¹¹	Medios de Verificación ¹²	Supuestos Importantes
COMPONENTES PROPÓSITO 2			
1. Alumnos de los establecimientos escolares beneficiados por el Programa “Juntos por una Comunidad sin Violencia”, capacitados en programas de prevención de factores de riesgo (drogas, alcohol, etc); de desarrollo personal y de promoción del uso positivo del tiempo libre.	__% de alumnos capacitados en programas de prevención de factores de riesgo (drogas, alcohol, etc); de desarrollo personal y de promoción del uso positivo del tiempo libre a la FDP.	Informe MEDUCA	<p>MEDUCA comprometido con las actividades del Programa.</p> <p>MIDES comprometido.</p> <p>Municipios comprometidos.</p> <p>Con el apoyo de las OSC y las comunidades se apoyan las actividades de prevención de la violencia.</p>
2. Maestros y Padres de familia, de los establecimientos escolares beneficiados por el Programa “Juntos por una Comunidad sin Violencia”, sensibilizados en la importancia de su participación para prevenir la violencia juvenil.	__% de maestros y padres de familia han participado en actividades de sensibilización sobre la importancia de su participación para prevenir la violencia juvenil a la FDP.	Informe MEDUCA	
3. Infraestructura para actividades deportivas construida.	# de centros multideportivos, # de canchas deportivas de multiusos, # de canchas de fútbol, # bibliotecas, construidos a la FDP.	Registro de los Comités Municipales	
4. Infraestructura para actividades culturales construida.	# Casas de la Cultura construidas, terciarizadas y operando a la FDP.	Registro de los Comités Municipales	
5. Eventos deportivos y culturales para jóvenes realizados de forma sostenible.	# de eventos deportivos y culturales realizados anualmente en cada una de los municipios beneficiados por el Programa a la FDP.	Registro de los Comités Municipales	
6. Programa de igualdad de oportunidades para la capacitación laboral de jóvenes vulnerables.	# de jóvenes vulnerables beneficiados con oportunidades para recibir capacitación laboral a la FDP.	Informe del Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP).	
7. Centros de Orientación para jóvenes vulnerables y en riesgo instalado y en funcionamiento mediante administración terciarizada.	# promedio semanal de jóvenes vulnerables que asisten al Centro a la FDP.	Informe MIDES	

Resumen Narrativo	Indicadores de Desempeño ¹¹	Medios de Verificación ¹²	Supuestos Importantes
8. Estrategia de Prevención y Atención Integral contra la Violencia Doméstica implementado.	Estrategia operando coordinadamente por los municipios con la supervisión del MIDES, MINSA y Policía Nacional a la FDP.	Informe MIDES	
9. Instalaciones físicas del Centro de Cumplimiento de Tocumen para adolescentes en conflicto con la ley adecuadas a la prestación de servicios y nuevo modelo de rehabilitación introducido.	100% de la población de adolescentes internos en el Centro de Cumplimiento de Tocumen beneficiados con los programas de rehabilitación a la FDP.	Informe MIDES	
10. Programa de prevención secundaria para jóvenes miembros de bandas fortalecido e implementado.	# de jóvenes miembros de bandas beneficiados con programa a la FDP.	Informe MIDES	
11. Estrategia de sensibilización social para prevención de la violencia implementada.	El __% de la población por municipio beneficiada conoce a través de la Estrategia de Sensibilización y Comunicación la importancia de prevenir la violencia a los 2 años del inicio del Programa.	Evaluación Intermedia y Evaluación Final	

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA
(PN-L1003)**

COSTO ESTIMADO DE PREPARACIÓN

1. MISSIONS (US\$XXXXX)		
Orientation Mission	5 personas	US\$10,000
Analysis Mission	7 personas	US\$14,000
Negotiation Mission	3 personas	US\$6,000
TOTAL		US\$30,000
2. RECURSOS ADMINISTRATIVOS PARA TRABAJO DE OFICINA		
Jefe de Equipo	4 semanas	
Miembros de Equipo	12 semanas	
Abogado de Equipo	4 semanas	
3. CONSULTANTS		
1. Caracterización de la Violencia	4 semanas	
2. Análisis Situacional*	4 semanas	
3. Análisis de la Policía Nacional	5 semanas	
4. Análisis Institucional	4 semanas	
5. Reglamento Operativo	4 semanas	
6. Costeo de Infraestructura	4 semanas	
7. Planes de Acción	10 semanas	
8. Asesor Técnico de la Unidad del Programa	7 meses	
9. Análisis de Costos	4 semanas	
10. Evaluación Económica*	8 semanas	
11. Impacto Fiscal*	4 semanas	
12. Línea de Base*	8 semanas	
13. Análisis de Prevención Secundaria	6 semanas	
14. Análisis de Violencia Doméstica*	4 semanas	
15. Sistema de Información del Crimen	4 semanas	
TOTAL		

* En ejecución ATN/FG-9295-PN y ATN/JF-9327-PN

DIAGRAMA - ESQUEMA DE EJECUCIÓN

