



Procedimiento Simplificado

A partir del: 26 de julio de 2006

PR-3061

11 de julio de 2006

Original: español

Al: Directorio Ejecutivo
Del: Secretario
Asunto: Panamá. Propuesta de préstamo para un programa de seguridad integral (PROSI)

Información básica:
Prestatario República de Panamá
Monto hasta US\$22.700.000
Fuente Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario

Consultas a: Señorita Juana Salazar (extensión 3274)

Observaciones: Esta operación está incluida en la actualización de la estrategia de país, aprobada por el Directorio Ejecutivo el 21 de julio de 2004 (documento GN-2251-3), y su monto no supera el límite establecido para países del Grupo C.

Referencias: GN-1838-1(7/94), DR-398-5(5/03)

Otra distribución: Representante en Panamá

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO

PANAMÁ

PROGRAMA DE SEGURIDAD INTEGRAL (PROSI)

(PN-L1003)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Juana Salazar (RE2/SC2), Jefe de Equipo, José Luis Irigoyen (RE2/SC2), Mariko Russell (RE2/SC2), Karelia Villa (RE2/SC2), Isabel Nieves (COF/CPN), Eduardo Rodal (SDS/ICT), Javier Cayo (LEG/OPR), y Asunción Galdón (RE2/SC2), quien asistió en la producción del documento.

ÍNDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Marco socioeconómico.....	1
B.	El sector	1
C.	Diagnóstico institucional	3
D.	Presupuesto nacional de programas de seguridad ciudadana	5
E.	Programas de seguridad ciudadana	6
F.	Estrategia del país en el sector.....	7
G.	Estrategia del Banco en el sector.....	8
H.	Conceptualización del Programa.....	8
I.	Estrategia del Programa.....	9
J.	Coordinación con otros donantes	9
K.	Complementación con la cartera del Banco	10
L.	Lecciones aprendidas.....	11
II.	EL PROGRAMA	12
A.	Objetivos.....	12
B.	Descripción y estructura del Programa.....	12
	1. Componente de fortalecimiento institucional (US\$6,5 millones).	12
	2. Componente de Programas de Seguridad Ciudadana (PSC) (US\$ 15,9 millones)	16
C.	Síntesis de los PSC propuestos por el Programa	19
	1. Costo y financiamiento.....	21
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	22
A.	Prestatario y organismo ejecutor	22
B.	Esquema de coordinación.....	23
C.	Plan de acción (PdA).....	23
D.	Plan Operativo Anual (POA).....	24
E.	Reglamento Operativo (RO).....	23
F.	Mecanismo presupuestario	24
G.	Adquisición de obras, bienes y servicios, y consultorías	25
H.	Período de ejecución y plan de desembolsos	25
I.	Desembolso especial para iniciar las actividades del Programa	26
J.	Fondo rotatorio	26
K.	Focalización en la pobreza	26
L.	Monitoreo y evaluación del impacto	27
M.	Auditoría externa	28
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	28
A.	Viabilidad institucional	28
B.	Viabilidad socioeconómica	29
C.	Viabilidad financiera	31
D.	Impacto ambiental	32
E.	Beneficios y beneficiarios	32
F.	Resultados esperados.....	32
G.	Riesgos	33

ANEXO

Anexo I – Marco Lógico

APÉNDICE

Proyecto de Resolución

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=735028
Programa tentativo de préstamos	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=735032
Información disponible en los archivos de RE2/SC2	http://idbdocs.iadb.org/wdocs/getDocument.aspx?DOCNUM-#734450
Plan de adquisiciones/ Medios de verificación	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=752588
Esquema de ejecución	http://idbdocs.iadb.org/wdocs/getDocument.aspx?DOCNUM#730855

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CGR	Contraloría General de la República
CIG	Convenios Interinstitucionales de Gestión
CM	Comités Municipales
CODIPRO	Comité Directivo del Programa
CONADEC	Comisión Nacional de Análisis de Estadísticas Criminales
CT	Comité Técnico
CTEB	Coordinador Técnico de la Entidad Beneficiaria
DEPI	Dirección de Educación Preventiva Integral
EB	Entidades Beneficiarias
FDP	Final del Proyecto
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GOPN	Gobierno de Panamá
INAC	Instituto Nacional de la Cultura
INCRIDEFA	Información de Incidentes Criminales, Denuncias y Faltas Administrativas
INDE	Instituto Nacional del Deporte
INADEH	Instituto Nacional de Capacitación para el Desarrollo Humano
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno y Justicia
MINSA	Ministerio de Salud
ML	Marco Lógico
MP	Ministerio Público
OEVP	Oficina Especial de Prevención de la Violencia y Atención Integral de la Población Juvenil
ODSS	Oficina de Desarrollo Social Seguro
OJ	Órgano Judicial
ONG	Organismo no Gubernamental
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OSEGI	Oficina de Seguridad Integral
OVE	Oficina de Evaluación del BID
PCR	Informe de Terminación del Programa
PIB	Producto Interno Bruto
PN	Policía Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PROSI	Programa de Seguridad Integral
PSC	Programa de Seguridad Ciudadana
PTI	<i>Poverty Targeted Investment</i>
PTJ	Policía Técnica Judicial
PDA	Plan de Acción
RO	Reglamento Operativo
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidades Institucionales
SIAFPA	Sistema de Administración Financiera de Panamá
SIEC	Sistema Integrado de Estadísticas Criminales
VD	Violencia Doméstica

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PROGRAMA DE SEGURIDAD INTEGRAL (PROSI)
(PN-L1003)

Términos y Condiciones Financieras ¹				
Prestatario: República de Panamá Organismo Ejecutor: Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB)			Plazo de amortización:	25 años
			Período de gracia:	5.5 años
			Desembolso:	5 años
Fuente	Monto	%	Tasa de interés:	Variable
BID (CO)	US\$22,7 millones	90	Fondo de inspección y vigilancia:	0
Local	US\$ 2,4 millones	10		
			Comisión de crédito:	0,10%
Total	US\$25,1 millones	100	Moneda:	US dólares (facilidad unimonetaria)

Esquema del Proyecto

Objetivo del proyecto:

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. Se busca mejorar la capacidad de la gestión de entidades nacionales y locales responsables de la seguridad y del desarrollo de jóvenes, para reducir el índice de participación de éstos en actos violentos y delictivos (párrafo 2.1 y 2.2)

Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso:

- La emisión del Decreto Ejecutivo que dispone la creación de OSEGI y la designación del personal necesario para su funcionamiento. (párrafo 3.2)
- La suscripción de los Convenios Interinstitucionales de Gestión entre el Organismo Ejecutor y el MIDES, el MEDUCA y las Alcaldías de Panamá, San Miguelito, David y Colón y la emisión de los resueltos ministeriales (resoluciones) que disponen y regulan la participación en la ejecución del Programa de la PN y la CONADEC. (párrafo 3.6)
- Puesta en vigencia del Reglamento Operativo y sus respectivos anexos mediante un Resuelto Ministerial del Organismo Ejecutor (párrafo 3.11)

Cláusula contractual especial:

Al final del tercer año de ejecución del Programa, el MINGOB se compromete a presentar al Banco un plan para la consolidación de la OSEGI y su financiamiento (párrafo 4.8)

Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna

El proyecto es coherente con la

Estrategia de País: Si ☒ No ☐

El proyecto califica como: SEQ ☒ PTI ☒ Sector ☐ Geográfica ☒ % de beneficiarios ☐

Adquisiciones: ver párrafo 3.14

Fecha verificación del CESI: 2 de diciembre de 2005

La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%. (*)

(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco socioeconómico

- 1.1 Panamá es uno de los países de la Región con mejor desempeño económico, con un crecimiento promedio de 4,5% anual (1961-2004)¹, el quinto más alto de la Región, y una alta inversión como porcentaje de su PIB (29% 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 (aproximadamente 75% del PIB), la Zona Libre de Colón, el Centro Bancario Internacional y el sector turismo. En contraste, Panamá presenta altos índices de desigualdad, marginación y desempleo, factores de alto impacto en la inseguridad ciudadana.

B. El sector

- 1.2 Panamá aún no ha experimentado hechos de violencia del alcance y magnitud de otros países de la región, sin embargo, se ha registrado un incremento significativo de los índices de inseguridad en los últimos cinco años. El tema de seguridad ciudadana ha cobrado alta relevancia en la actual Administración, la cual ha otorgado alta prioridad a la prevención de la violencia y ha manifestado interés por impulsar políticas y programas de seguridad ciudadana (PSC), 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, la cual podría acentuarse si la propuesta de ampliación del Canal es aceptada en el Referéndum, lo cual contribuiría a que la violencia alcance proporciones perturbadoras como ha ocurrido en otras áreas urbanas de Latinoamérica.
- 1.3 Según el Latinobarómetro (2005), en Panamá la percepción de inseguridad es alta, el 87% considera que ha habido un aumento de la delincuencia y el 21% reporta haber sido víctima de un delito. Asimismo, la confianza en las instituciones a cargo de la seguridad ha disminuido, la Policía Nacional (PN) tiene una imagen deteriorada, el 46% afirma que el sistema judicial no castiga a los culpables y que el sistema carcelario es inadecuado.
- 1.4 La tasa de homicidios por 100.000 habitantes en 2005 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%; los delitos contra la propiedad, 4,6 %; hurtos, 9,9 %; e incidentes de tipo sexual, 3,7 %. Durante este mismo período, los casos de menores registrados en juzgados por supuesta conducta infractora aumentaron a una tasa anual de 4,9%. Entre 1998 y 2001, la participación de los jóvenes en la comisión de delitos aumentó a una tasa anual de 6,3%. Según las estadísticas de delitos, la mayoría de víctimas y victimarios son jóvenes de 12 a 29 años.

¹ Con excepción del intervalo 2001-2002 debido a un bache económico.

- 1.5 Panamá no presenta el problema de las maras² de otros países de Centroamérica, sin embargo, el fenómeno de las bandas juveniles (pandillas) ha estado creciendo convirtiéndose en una amenaza a la convivencia ciudadana en las áreas urbanas. De acuerdo a los informes de la Policía Técnica Judicial (PTJ), en la municipalidad de Panamá existe un total de 70 bandas juveniles; en San Miguelito, 41; en Colón, 12; y en David, 6. En el resto del País no se ha identificado la existencia de bandas juveniles. Éstas presentan diferentes grados de peligrosidad y dado su tendencia creciente, se ha considerado que es el momento de tomar medidas preventivas y de rehabilitación antes de que estas se transformen en un fenómeno más complejo.
- 1.6 En los últimos años los problemas de violencia en poblaciones escolares también han 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, 10,5%; y en menor proporción pero con implicaciones graves, la fuga de las escuelas, el consumo de droga, la falta de respeto a la autoridad y la posesión de armas blancas y de fuego. El sistema educativo ha desarrollado proyectos de prevención pero son aislados y limitados. Los padres de familia no han tenido conciencia del problema ni de cómo enfrentarlo.
- 1.7 En Panamá la violencia doméstica (VD) es un problema serio y a su vez una de las causas de la violencia juvenil, especialmente cuando hay maltrato a menores. El 74% de los agresores son hombres; las víctimas son en su mayoría mujeres (84%) y menores de 19 años (58%). Según los registros de la Comisión Nacional de Análisis de Estadística Criminales (CONADEC), en 2003 la PN y la PTJ atendieron un total de 2.461 casos de VD, entre los cuales se dieron abuso sexual y psicológico, violación y maltrato infantil³.
- 1.8 La caracterización de la violencia en Panamá se ha basado en varios estudios del país y estudios financiados por el Banco. En 2002, el estudio de “*La Caracterización y Magnitud de la Violencia en Panamá*”, financiado por el Banco, evidenció que el fenómeno es predominantemente urbano y se concentra en tres provincias: Panamá; Colón y Chiriquí. En registros de la PN de 2004 se indica que el 70% del total de homicidios del País fueron en Panamá; el 11% en Colón; y el 6,5% en Chiriquí. Los municipios más afectados en estas provincias son Panamá, San Miguelito, David y Colón, que concentran aproximadamente el 40% del total de la población.
- 1.9 Para diseñar el Programa, en 2005 se profundizó este análisis con un diagnóstico y encuestas (de victimización y hábitos y actitudes) realizadas a jóvenes, escolarizados y no escolarizados⁴, que muestran que la mayor percepción de

² Las maras centroamericanas son grupos organizados de jóvenes, con un alto número de miembros y simpatizantes; tienen células en diferentes lugares, realizan crímenes violentos; tienen reglas de grupos organizados, y en algunos casos están conectados con grupos de crimen organizado. Por su parte, las bandas juveniles panameñas son grupos territoriales aislados de un número más limitado y cometen principalmente delitos comunes.

³ De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), existe un mayor número de casos no denunciados y no tratados que difícilmente son cuantificables por falta de denuncias. Un estudio en el Municipio de San Miguelito registró que el 32% de las mujeres son afectadas por VD.

⁴ Rubio, Mauricio, consultoría BID. “*La Faceta Ignorada de la Violencia Juvenil. El Caso de Panamá*”. Diciembre 2005. Este estudio se basó en trabajo de campo (encuestas) realizadas en las provincias de Panamá, Colón y Chiriquí.

inseguridad se asocia con la presencia de bandas en las calles. Resaltan como causas y factores de riesgo que inducen a los jóvenes a incursionar en actos delictivos o violentos y/o ser miembros de bandas: la deserción escolar, la fuga del hogar y la amistad con miembros de bandas. También se identificó que un sendero hacia las bandas se inicia con actividades relacionadas con drogas, alcohol y sexo, utilizados por las bandas para captar jóvenes. El Programa atenderá estas causas y factores mediante PSC (párrafos 2.14 - 2.17)

- 1.10 Otro estudio ejecutado durante el diseño del Programa para analizar el problema de las bandas juveniles, realizó entrevistas a miembros de estos grupos identificando que el perfil que los caracteriza es ser: jóvenes en edades entre 13 y 25 años; no escolarizados; desempleados; y víctimas de VD (la mayoría proviene de familias disgregadas y han sido objeto de maltrato). También se identifican como los principales problemas: consumo y venta de drogas, consumo de alcohol, posesión de armas, el robo a mano armada, las disputas territoriales, actividad sexual a temprana edad y condiciones de vida precarias (hacinamiento). Los jóvenes entrevistados afirman que valoran el trabajo, el estudio, la capacitación técnica y vocacional, la ayuda económica, la atención a la salud, y la relación cercana a su familia. Estos aspectos han sido considerados para el diseño del modelo de intervención que se aborda con el Programa (párrafo 2.15)

C. Diagnóstico institucional

- 1.11 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 de la violencia: Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB); Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); Ministerio de Educación (MEDUCA); Policía Nacional (PN) y las Alcaldías de los Gobiernos Municipales de Panamá de San Miguelito, David y Colón. Este análisis se efectuó tomando en cuenta la herramienta del Sistema de Evaluación de Capacidades Institucionales (SECI) del Banco y el enfoque FODA. El análisis destaca lo siguiente:
- 1.12 Ministerio de Gobierno y Justicia. Tiene competencias relacionadas con la protección de la vida y bienes y la garantía de la seguridad pública y la defensa nacional. De acuerdo a la Ley, el MINGOB tiene por mandato, entre otras responsabilidades, la prevención del delito y la rehabilitación de los detenidos. Con el gobierno anterior se adoptó una política de “*cero tolerancia y mano dura*”, sin embargo, estas medidas no tuvieron el impacto esperado. El gobierno actual retomó la línea de prevención y únicamente utiliza medidas represivas para el crimen organizado y crímenes mayores; el gobierno también ha tomado medidas para modernizar la PN y hacerla más eficiente y mejorar el equipamiento e inteligencia policial.
- 1.13 El MINGOB ha dado lineamientos para definir una política de seguridad, pero la misma aún está en proceso de concretar una visión integral de la seguridad y de definir las responsabilidades y acciones que deberían desarrollar las instituciones nacionales y municipales. El MINGOB aún no cuenta con una instancia para ejercer el papel de ente responsable de la seguridad que le asigna la Ley, por ello,

con el Programa se creará la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI)⁵, que consolidará la Política y se proyectará como un núcleo en el MINGOB para eventualmente crear un Viceministerio de Seguridad (ver párrafos 2.4 (ii), 3.1 y 3.3)

- 1.14 Policía Nacional. Está adscrita al MINGOB y tiene competencias para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana. La PN ha avanzado en su proceso de modernización pero aún requiere mejoras en: planificación estratégica, selección, formación y capacitación de recursos humanos, extensión de programas de atención a la comunidad, supervisión y control interno de la conducta policial y equipamiento. El equipamiento ha sido financiado con recursos propios. Para el resto de acciones que se relacionan con la prevención, el Programa proveerá el financiamiento (párrafos 2.9 y 2.14 (iii))
- 1.15 Entre las reformas realizadas a nivel preventivo, en materia de seguridad ciudadana, se destacan la creación de la Dirección Nacional de Servicios Especiales, que incluye entre otras unidades, Asuntos Comunitarios, Atención de la VD y Manejo de Bandas que serán fortalecidas con el Programa. La PN está planificando la creación de un cuerpo piloto de policía integral con miras a tener un mayor conocimiento de los problemas sociales de las comunidades, familias, jóvenes y de la VD. Actualmente la PN 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”.
- 1.16 Comisión Nacional de Análisis de Estadísticas Criminales. Es una instancia de MINGOB creada en 1991 para manejar la información del crimen, coordina la información de la PN, la Fiscalía y Medicina Legal. Sin embargo, la recopilación de la información no está sistematizada, limitando su oportunidad para una adecuada toma de decisiones y planificación de políticas públicas. Las estadísticas producidas por CONADEC no son suficientes y carecen de un adecuado cruce de datos de las distintas fuentes, por lo tanto no facilitan una visión exacta de la situación del delito y la violencia. Esto es consecuencia de que falta información y por consiguiente capacidad de procesamiento y análisis. Por lo anterior, con el Programa se establecerá un Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) y un Observatorio de la Violencia (ver párrafos 2.5-2.7)
- 1.17 Ministerio de Desarrollo Social. Fue creado en 1997 como Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, y transformado en 2005 en el MIDES con competencias de rector para la planificación, ejecución, y coordinación de políticas y programas estatales de prevención de la violencia en la juventud, la mujer, la niñez y la familia, así como para atender a jóvenes en riesgo social, incluyendo miembros de bandas juveniles y para rehabilitar a menores que están internos en centros de cumplimiento⁶. El MIDES presenta debilidades institucionales en cuanto a planificación estratégica y formación del recurso humano para ejercer esta función. En materia de prevención, el MIDES ha

⁵ La OSEGI se inició para el diseño del Programa con personal básico y se formalizará una vez el Programa sea aprobado.

⁶ Los Centros de Cumplimiento son las instancias que atienden a jóvenes infractores, edades entre 14 a 18 años.

desarrollado algunos programas puntuales de prevención primaria, secundaria y terciaria⁷. En prevención primaria se destaca “*Mano Amiga*” y en secundaria “*Por una Esperanza*”. No obstante, éstos muestran debilidades en su planificación, alcance (son de corto tiempo) y carecen de indicadores para evaluación. En prevención terciaria, la atención se ofrece a través de los centros de cumplimiento, pero no es integral y no cuenta con suficiente personal capacitado, ni los espacios físicos adecuados para operar. Con el Programa se apoyará el fortalecimiento institucional de MIDES para atender la prevención de la violencia mediante fortalecimiento a la Oficina de Desarrollo Social Seguro (ODSS) y la mejora de los programas existentes para hacerlos más efectivos. También se apoyará el Centro de Cumplimiento de Tocumen tomando en consideración que es el que atiende el mayor número de menores (Cuadro I-2) (ver párrafos 2.10, 2.14 (v), 2.15-2.17).

- 1.18 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 la Dirección 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 e impacto de sus acciones. 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*”⁸. Este último se realiza coordinadamente con la PN a nivel piloto. Con el Programa se propone integrar éste con otras iniciativas mencionadas en el programa “*Juntos por una Comunidad sin Violencia*”. También se fortalecerá la coordinación de estas Direcciones para operar dicho programa (ver párrafos 2.11, 2.14 (i))
- 1.19 Alcaldías de Panamá, San Miguelito, Colón y David. Estas administraciones municipales tienen la responsabilidad de garantizar una adecuada convivencia ciudadana. Sin embargo, los programas que han desarrollado son incipientes y requieren una mejor planificación estratégica para lograr impacto. Con el Programa se propone fortalecer a estas Alcaldías para que puedan implantar programas integrales de seguridad ciudadana (ver párrafos 2.12, 2.14 (ii))

D. Presupuesto nacional de programas de seguridad ciudadana

- 1.20 De 2001 a 2005 el presupuesto nacional en seguridad pasó de US\$195 millones a US\$235 millones (4,1% de crecimiento anual), del cual el presupuesto de acciones preventivas creció un 5,9%, mientras que el presupuesto de acciones represivas creció un 2,1% durante este período.

⁷ (i) Prevención Primaria: para niños y jóvenes vulnerables expuestos a factores de riesgo que pueden contribuir a su incursión en actos delictivos y violentos; (ii) Prevención 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) Prevención Terciaria: para jóvenes privados de la libertad por haber infringido la ley.

⁸ 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.

- 1.21 El presupuesto asignado a PSC en las instituciones involucradas en el Programa con relación al presupuesto institucional es limitado. En 2005 se invirtió aproximadamente US\$13 millones, asignado en gran medida al funcionamiento, sobre todo salarios. De ese presupuesto, US\$1,6 millones se dedicó a inversión y US\$11,5 millones a funcionamiento. Con el Programa se generará un aumento importante en inversión (infraestructura, el SIEC y el Sistema de Monitoreo y Evaluación) que permitirá operar más eficientemente los PSC. También se generará un aumento en costos recurrentes de US\$1,2 millones promedio al año. El MINGOB y las Entidades Beneficiarias (EB) serán fortalecidas para absorber el incremento de recursos.

Cuadro I-1. Gasto en PCS en relación con el presupuesto institucional de las EB 2005 (en US\$)

Institución	Presupuesto Institucional en Prevención y Seguridad Ciudadana 2005			Presupuesto Institucional	% asignado a prevención y seguridad ciudadana	Incremento promedio anual con el PNL-1003	
	Inversión	Recurrente	Total			Inversión	Recurrente
MINGOB (incluye PN)	0	3,051,738	3,051,738	221,185,000	1.38%	929,914	117,925
MIDES	1,424,600	4,121,100	5,545,700	17,684,000	31.36%	509,152	557,412
MEDUCA	0	906,283	906,283	707,312,000	0.13%	515,494	-
Alcaldía de Panamá	176,100	2,942,100	3,118,200	55,812,300	5.59%	364,432	218,000
Alcaldía de Colón	49,100	32,000	81,100	7,334,900	1.11%	253,291	96,626
Alcaldía de San Miguelito	-	432,500	432,500	7,151,700	6.05%	385,127	92,226
Alcaldía de David	-	8,000	8,000	2,497,400	0.32%	246,048	147,630
TOTAL	1,649,800	11,493,721	13,143,521	1,018,977,300	1.29%	3,203,457	1,229,818

E. Programas de seguridad ciudadana

- 1.22 Para el diseño del Programa y las actividades a apoyar, se revisaron los PSC existentes, analizando sus fortalezas y debilidades⁹. Se encontró que son parciales, aislados y no han sido evaluados formalmente. Sin embargo, presentan una base importante para las intervenciones preventivas propuestas por el Programa.

Cuadro I-2. Análisis de los PSC existentes

TIPO DE PREVENCIÓN: PRIMARIA (atención a jóvenes vulnerables)				
Programa: Mano Amiga (periodo de ejecución: enero-diciembre 2005)				
Propósito	Institucionalizado	Descripción	Fortalezas y Debilidades	Cobertura
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 MINJUNMFA). 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.

⁹ El Equipo de Proyecto realizó un análisis de las fortalezas y debilidades de varios PSC bajo los siguientes criterios: (i) institucionalización del programa: para definir si existía una instancia que fuera responsable por el Programa dentro de dicha entidad para darle continuidad y si tenía una asignación presupuestaria en la entidad que lo ejecuta(ó); (ii) cobertura: para revisar si se ejecuta(ó) en los 4 municipios beneficiados, por tener los mayores índices de criminalidad y violencia; (iii) costo por beneficiario: para revisar su viabilidad económica y sostenibilidad; (iv) alcance: para revisar su integralidad; e (v) impacto: para revisar su efectividad.

TIPO DE PREVENCIÓN: PRIMARIA (atención a jóvenes vulnerables)					
Programa: Jóvenes Contra el Delito					
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 / No hay.
TIPO DE PREVENCIÓN: SECUNDARIA (atención a jóvenes en riesgo)					
Programa: Por una Esperanza (periodo de ejecución: marzo-octubre 2005)					
Propósito	Institucionalizado	Descripción	Fortalezas y Debilidades		Cobertura
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 MINJUNMFA). - 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 / No hay.
TIPO DE PREVENCIÓN: Terciaria (atención a jóvenes que han infringido la ley)					
Atención en el Centro de Cumplimiento Tocumen, Municipio de Panamá					
Propósito	Institucionalizado	Descripción	Fortalezas y Debilidades		Cobertura
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 MINJUNMFA). 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 / No hay.

F. Estrategia del país en el sector

- 1.23 Panamá ha otorgado una alta prioridad al tema de la seguridad por sus tendencias crecientes. Este tema fue uno de los tres ejes de la campaña electoral del actual gobierno, además de los temas 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) desarrollar una política de crecimiento económico para la generación de empleos; (iii) realizar el saneamiento de las finanzas públicas; (iv) desarrollar el capital humano; y (v) reformar y modernizar el Estado. El Programa apoya varios de estos pilares: en el primer pilar, la estrategia señala un sistema de protección social que, entre otras acciones, incluye el impulso a programas de seguridad integral de protección ciudadana para reducir la delincuencia en las comunidades de menores ingresos; en el cuarto pilar el Programa es compatible ya que tiende a realizar acciones de desarrollo personal de los jóvenes; y en el quinto pilar, existen sinergias para modernizar el Estado dado que mejorará la eficiencia de instituciones gubernamentales tales como el MINGOB (Sede del Ministerio, PN y CONADEC), MIDES, MEDUCA y se dará

fortalecimiento municipal, a través de mejoras en la gestión municipal para asumir las responsabilidades relacionadas con la prevención de la violencia.

- 1.24 Los lineamientos de Política de Seguridad Ciudadana de Panamá se fundamentan en que: (i) para asumir la plenitud de las responsabilidades propias de los distintos ámbitos de la seguridad, la República de Panamá ha adoptado el concepto de la Seguridad Integral, con el propósito de subrayar su carácter multidimensional, diferenciado, armónico, democrático y multilateral; (ii) su carácter multidimensional responde a la necesidad de desarrollar una perspectiva del diagnóstico y la evaluación de los problemas de seguridad que registre, evalúe y tome en cuenta, tanto sus manifestaciones externas, como las causas reales y profundas de origen social, económico, político y cultural que les subyacen; y (iii) esta proyección multidimensional subraya la necesidad de atender la solución de los problemas de seguridad, y sobre todo de la prevención de los hechos delictivos, con un énfasis creciente en los instrumentos de política social, cultural y económica, orientados a consolidar el desarrollo de la institucionalidad democrática y reforzar una conducta ciudadana responsable y solidaridad humana.

G. Estrategia del Banco en el sector

- 1.25 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. Asimismo, 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 jurídica y ciudadana y la participación de la sociedad civil y favorece el proceso de descentralización y desarrollo municipal.

H. Conceptualización del Programa

- 1.26 El problema de la violencia es multicausal, requiriendo por lo tanto acciones complementarias que van desde el control y la represión (acciones de choque de corto plazo), hasta las acciones de prevención de más largo plazo. El Programa se enfoca en estas últimas para atacar las causas del problema, complementando las demás acciones que realiza el gobierno en control y represión.
- 1.27 El enfoque del Programa es integral y preventivo, incluyendo acciones de fortalecimiento de las entidades a cargo de la convivencia y seguridad ciudadana y actividades de prevención, articulando el sector público (gobierno nacional y gobiernos locales) y la sociedad civil en acciones para mejorar la convivencia social de las comunidades de mayor riesgo social y los jóvenes de dichas comunidades, mediante programas de prevención de la violencia en escuelas, creación de espacios públicos de integración social, acciones comunitarias e institucionales. También incluye actividades de comunicación y sensibilización sobre el tema, con el fin de concienciar tanto a la población como a las autoridades.

- 1.28 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 PSC 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 violencia¹⁰; (iii) enfoque al grupo de mayor incidencia y al más afectado: jóvenes de 12 a 29 años de edad considerados las mayores víctimas y victimarios; y (iv) enfoque regional: se dirige a zonas geográficas que presentan los más altos índices de violencia.

I. Estrategia del Programa

- 1.29 El Programa se estructura en dos componentes interrelacionados y complementarios: (i) Fortalecimiento Institucional y (ii) PSC, para atender a la población de mayor incidencia en actos delictivos. Se busca fortalecer las debilidades identificadas en los diagnósticos institucional, situacional y de caracterización de la violencia en los que se identifica que existe un manejo limitado 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 en materia de seguridad; y (iii) la falta de PSC integrales y continuos para atender a la población vulnerable, en riesgo y en conflicto con la ley. El Programa fortalecerá institucionalmente al MINGOB, mediante la creación de la OSEGI; el desarrollo de una política; implantación del SIEC; implantación de un sistema de monitoreo y evaluación; y el fortalecimiento a las EB para que puedan ejecutar acciones en materia de seguridad ciudadana (ver párrafos 2.4-2.12)
- 1.30 El Programa apoyará la materialización de la Política de Seguridad a través de acciones de fortalecimiento institucional y programas integrales de seguridad ciudadana. Se impulsará la coordinación entre las instituciones del gobierno nacional, gobiernos locales y la sociedad civil para actuar de manera coordinada en la prevención de la violencia. De esta forma, el Programa contribuirá no sólo a mejorar la gobernabilidad, sino también a fortalecer la contraloría social y permitir que las demandas de la comunidad sean un insumo importante en la planificación y toma de decisiones de los gobiernos municipales en los procesos de prevención social de la delincuencia, la violencia y el delito.

J. Coordinación con otros donantes

- 1.31 Durante el diseño del Programa se revisaron en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el MINGOB, las acciones de otros miembros de la comunidad internacional y de las ONGs a efectos de evitar duplicación de esfuerzos y más bien definir acciones complementarias para tratar esta

¹⁰ Los tres niveles consisten en: (i) Prevención Primaria, dirigido a la población vulnerable en la que busca reducir nuevos casos y actúa sobre causas y factores de riesgo, es decir, antes de que se generen; (ii) Prevención Secundaria, dirigido a la población en riesgo (bandas juveniles, jóvenes con problemas de comportamiento y VD); y (iii) Prevención Terciaria, dirigido a los menores infractores, pretende limitar o reducir la reincidencia y dar oportunidades de integración y reinserción al menor involucrado en casos de delincuencia y violencia y por lo tanto, intenta una acción integral de reeducación, valores, capacitación y ayuda psico-social para la reinserción social.

problemática. Se encontraron acciones puntuales de ONGs entre las que se destaca el “programa *“Jóvenes contra el Delito”* de la *“Fundación Roberto Boutet Díaz”*, que había adquirido los derechos a *“Youth Crime Watch of America”* en el tema de prevención de la violencia en instalaciones escolares. El Programa dada su efectividad amplía el Programa *“Jóvenes contra el Delito”* y lo mejora con el PSC propuesto *“Juntos por una comunidad sin violencia”* (ver párrafo 2.14(ii)). En el tema de VD, el Programa complementará los esfuerzos realizados por la Comunidad Europea en capacitación a la PN. Asimismo, en las acciones de prevención que apoyará el Programa se tomará en cuenta la “Política de la Juventud” apoyada por el PNUD y en el tema del SIEC se está coordinando con la Embajada de Estados Unidos, para establecer sinergias con el sistema de Información de Incidentes Criminales, Denuncias y Faltas Administrativas (INCRIDEFA).

- 1.32 El diseño de este Programa contó con el apoyo de Japón y España a través de fondos no reembolsables de Cooperaciones Técnicas (CT) (ATN/JF-9327-PN y ATN/FG-9295-PN). Con estas Cooperaciones Técnicas se realizaron los estudios presentados en las referencias electrónicas (archivos de RE2/SC2) y el taller del Marco Lógico y la presentación del diagnóstico de la violencia juvenil.

K. Complementación con la cartera del Banco

- 1.33 Este Programa se complementa con otras operaciones financiadas por el Banco que apoyan aspectos, tanto de fortalecimiento institucional como actividades preventivas.
- 1.34 En el 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 y contribuye 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 también 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 parcialmente sistemas de información para el Ministerio Público (MP), los cuales tienen sinergias importantes con el SIEC que desarrollará el Programa.
- 1.35 En la prevención de la violencia se relaciona con: (i) el *“Proyecto de Desarrollo Educativo”* (PN-0069), reformulado, 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, repetición y la mejora de la *currícula*. Esto ayudará a mejorar el desarrollo personal de los jóvenes y evitará la deserción escolar que se definió como clave para la 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, que crean condiciones complementarias a las del Programa.

L. Lecciones aprendidas

- 1.36 El diseño del Programa ha tomado en consideración lecciones aprendidas resultantes de los proyectos financiados por el Banco que están en avanzada etapa de ejecución: “*Proyecto de Apoyo a la Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica*” de Colombia (CO-0213) y “*Proyecto de Paz y Convivencia Ciudadana en las 17 Municipalidades del Valle de Sula*” de Honduras (HO-0205); así como el proyecto “*Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia y Delincuencia*” de Uruguay (UR-0118), ya finalizado. Se destacan como lecciones principales para el diseño y ejecución: (i) la importancia de contar con programas y acciones integrales del orden nacional, local y con la comunidad para lograr impacto con las acciones en la reducción de la violencia (la conceptualización del Programa así lo considera, ver párrafo 1.27); (ii) contar con Planes de Acción (PdA) para tener claras acciones, costos y evitar superposiciones de programas (el Programa incluye planes de acción por entidad participante en el cual se definen responsabilidades e interacciones) (ver párrafo 3.8); (iii) estimular la participación activa de entidades involucradas (para el Programa se han realizado varios talleres con la participación conjunta de las EB y en los PdA se han definido sus actividades y mecanismos de coordinación); (iv) lograr acuerdos o alianzas institucionales (para el Programa se han previsto instancias de coordinación: Comité Directivo del Programa (CODIPRO) y Comités Municipales (CM) y la elaboración de convenios interinstitucionales de gestión (CIG), (ver párrafo 3.7); (v) transferencia de experiencias exitosas (con el Programa se prevé consultorías para intercambio de experiencias); (vi) esquemas y mecanismos de coordinación para facilitar la coordinación con el ejecutor (el programa considera mecanismos de coordinación mencionados en el numeral (iv); (vii) establecer sistemas de monitoreo y evaluación tanto en la instancia coordinadora como en las EB (el Programa prevé este esquema, ver párrafos 3.20 a 3.26); (viii) en el caso de evaluaciones que requieran comparación con grupos de control, se recomienda establecerlos desde el inicio (el Programa contempla esta metodología, ver párrafo 3.24); y (ix) instancias coordinadoras fuertes con personal técnico calificado (el Programa apoyará a MINGOB con fortalecimiento a la OSEGI, ver párrafo 2.4 (ii)).
- 1.37 También se analizaron las lecciones aprendidas de los proyectos en ejecución en Panamá, en especial las del Proyecto Piloto para la Rehabilitación Urbana y Alivio de la Pobreza en Colón (PN-0144), dada su sinergia con el Programa. Las principales lecciones que se desprenden, se relacionan con la importancia de: realizar un buen diagnóstico institucional para analizar la capacidad del ejecutor

(el Programa lo realizó) (ver párrafos 1.11-1.19); (ii) llevar a cabo la constitución oportuna de la Unidad Ejecutora (el Programa desde el diseño constituyó la base de la Unidad) (ver párrafo 1.13); y limitar las condiciones previas al primer desembolso (en el Programa sólo se consideraron tres condiciones previas y su estado de avance es significativo).

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 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.
- 2.2 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 su papel institucional en materia de seguridad ciudadana, y (ii) disminuir el índice de participación de jóvenes de 12 a 29 años en actos violentos o delictivos en los municipios beneficiados.

B. Descripción y estructura del Programa

1. Componente de fortalecimiento institucional (US\$6,5 millones)

- 2.3 Para corregir las debilidades institucionales identificadas en el diagnóstico institucional, se implantará y desarrollará en el MINGOB y en las EB capacidades institucionales para mejorar la gestión de sus funciones en seguridad ciudadana y contribuir a la ejecución sostenible de las actividades financiadas por el Programa (ver párrafos 1.11 a 1.19). Lo anterior les permitirá ejecutar el Programa con el dimensionamiento establecido. El desempeño de estas instituciones se medirá a través de los indicadores de fortalecimiento institucional establecido en el ML.

a) Subcomponente de fortalecimiento a MINGOB (US\$1,2 millones)

- 2.4 Se fortalecerá la gestión del MINGOB para consolidar su actuación como ente rector de la seguridad pública y coordinador de acciones de seguridad. Se financiará:
 - (i) El diseño y consolidación de la Política de Seguridad Integral, para apoyar al MINGOB en el desarrollo de una herramienta que le permita abordar el problema de seguridad ciudadana de manera integral, definir los actores institucionales que participarían, sus papeles y los mecanismos de coordinación.
 - (ii) La institucionalización de la OSEGI, para que el MINGOB cuente con una instancia adecuada para: (i) la coordinación del Programa y de temas de seguridad ciudadana relacionados con la Política de Seguridad Integral y crear las bases institucionales para un eventual Viceministerio de Seguridad; (ii) el seguimiento de los PSC; y (iii) la coordinación de las acciones realizadas por diferentes instituciones y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Se incluirá: el

equipamiento requerido y el fortalecimiento del recurso humano; la capacitación para el personal de la OSEGI y de las EB; manuales de operación de los comités del Programa; y un estudio de viabilidad sobre el fortalecimiento del Viceministerio de Seguridad.

(iii) El diseño e implantación de la estrategia de sensibilización y comunicación para concienciar y sensibilizar a las instituciones del gobierno responsables de la seguridad, a las OSC y a los medios de comunicación sobre el problema de la violencia y la importancia de prevenirla mediante la creación de patrones socio-culturales, hábitos, actitudes y prácticas que favorezcan una cultura de paz y convivencia. Se incluirá el diseño e implantación de una campaña de comunicación social a través de medios masivos de difusión, y la promoción de valores para lograr cambios en actitudes y conducta; talleres de sensibilización a medios de comunicación para fomentar un mejor manejo de la información, programación, y publicidad en relación con el tema de la violencia; la creación de una página Web sobre la violencia en Panamá y estrategias para la difusión de los programas y logros alcanzados en materia de prevención de la violencia por cada una de las EB.

b) Subcomponente de fortalecimiento para el sistema integrado de estadísticas criminales e implementación del Observatorio de la Violencia (US\$ 2,0 millones)

- 2.5 Se desarrollará e implantará en el MINGOB-CONADEC, el Observatorio de la Violencia y el Crimen, e incluirá un Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC), que recopile, consolide, genere y presente información precisa y confiable sobre la situación de la violencia y el crimen, aprovechando la infraestructura existente y las funciones que esta institución viene desarrollando. También se instalará en esta institución 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 que podrá ser accesibles tanto vía Internet como también en formato impreso.
- 2.6 Las fuentes primarias generadoras de información y que serán beneficiadas por el SIEC son: PN, PTJ, Órgano Judicial, Ministerio Público, Sistema Penitenciario, y MIDES. También se trabajará con MEDUCA y el Ministerio de Salud, las cuatro municipalidades de Panamá, San Miguelito, David y Colón, en la facilitación periódica de información estadística para apoyar las actividades de planificación y programación. Además, todos los beneficiarios del Programa podrán manejar de manera sistematizada y oportuna la información que les compete de acuerdo a sus responsabilidades y competencias a través de la Intranet. La Embajada de los Estados Unidos también tiene previsto el apoyo a la CONADEC mediante la implantación de un sistema de información denominado INCRIDEFA que sería integrado con la base de datos del SIEC.
- 2.7 Se financiará: (i) la ampliación del esquema organizacional y funcional de CONADEC con las funciones de estadística, geo-referenciación, análisis y captura de datos; (ii) el apoyo a la estandarización y unificación de

procedimientos, normas, formatos e indicadores que permitan la integralidad y el cruce de variables y datos generados en las entidades que alimentan el sistema; (iii) la contratación de una consultoría para desarrollar el diseño detallado del SIEC y del Observatorio; (iv) la implantación y puesta en operación del SIEC y el Observatorio que incluye el desarrollo de interfases para usuarios y operarios del sistema por institución, el mapeo, la geo-referenciación y también la generación y presentación de reportes y cruce de información con las variables identificadas y de forma desagregada; (v) el desarrollo e implantación de los sistemas de gestión en las entidades identificadas como fuentes primarias de información que incluya el identificador único de expedientes con el propósito de evitar duplicación de información; (vi) la readecuación de la infraestructura y modernización de la plataforma de *hardware*, *software* y comunicaciones en CONADEC; (vii) la interconexión con las entidades beneficiarias; (viii) el desarrollo e implantación de un plan de capacitación a operarios y usuarios; y (ix) la elaboración de convenios interinstitucionales, resueltos, manuales y materiales requeridos.

c) Subcomponente de fortalecimiento para un sistema de monitoreo y evaluación (US\$530.000)

- 2.8 Se implantará en MINGOB-OSEGI y en las EB, un sistema único e integrado de monitoreo operativo y evaluación de impacto para verificar el cumplimiento de las metas y resultados de impacto del Programa y se realizará tomando como base el Marco Lógico del Programa, que incluye los indicadores de los PdA. Se financiará: (i) la contratación de una consultoría para asesorar el diseño e implantación del sistema de monitoreo operativo y evaluación en la OSEGI y en las EB y la capacitación a los funcionarios que manejarán el sistema en la OSEGI y en las EB; (ii) encuestas anuales, intermedias y finales a jóvenes escolarizados y no escolarizados; (iii) la evaluación intermedia y final; y (iv) el equipamiento (ver párrafos 3.20-3.26)

d) Subcomponente de fortalecimiento a la PN (US\$1,5 millones)

- 2.9 Se apoyará el proceso de modernización de la PN en aspectos preventivos para hacer más efectiva su gestión y supervisión interna y mejorar su capacidad de atención a la comunidad, mediante el fortalecimiento de las Direcciones de Recursos Humanos y Planeamiento, Docencia, Inspectoría General y Responsabilidad Profesional, Seguridad Ciudadana y Servicios Especiales. Se incluirán mejoras en el proceso de selección y manejo de los recursos humanos, la formación y capacitación en las escuelas policiales, la supervisión interna del cumplimiento de normas y directivas que regulan la conducta policial, capacitación para atender a la comunidad y ejecutar los PSC a nivel local, y capacitación para utilizar el SIEC (ver párrafo 2.6). Se financiará: (i) consultorías para asesorar el sistema operativo de la Inspectoría General; el diseño de una política de recursos humanos, la revisión del pénsum académico de formación policial, el modelo de policía integral; (ii) capacitación al recurso humano en prevención de la violencia, incluyendo atención y prevención de la violencia a jóvenes en riesgo y prevención y atención de la VD; (iii) el equipamiento tecnológico para las Direcciones de Inspectoría General, Responsabilidad Profesional y para la oficina de Recepción de Denuncias, el Centro de

Comunicación Ciudadana, la Unidad de Bandas y Pandillas y la oficina de servicios contra la VD; y (v) equipamiento y capacitación para el SIEC.

e) Subcomponente de fortalecimiento al MIDES (US\$333.000)

- 2.10 Se fortalecerá la Oficina de Desarrollo Social Seguro (ODSS), creada recientemente por resuelto ministerial. Esta Unidad está integrada por personal de la Dirección Nacional de la Mujer, la Dirección Nacional de la Niñez y Juventud, y el Instituto de Estudios Interdisciplinarios, para atender los temas de seguridad en prevención primaria, secundaria y terciaria. Se financiará: (i) el fortalecimiento de la gestión de prevención de la violencia de la ODSS (consultorías en planificación estratégica, sistematización y organización de la Oficina); (ii) un plan de capacitación para el recurso humano de dicha Oficina personal especializado en proyectos, planificación y monitoreo y evaluación de impacto; (iii) el equipamiento y apoyo logístico de la Oficina para supervisión de las actividades de prevención; (iv) consultorías para el fortalecimiento de la función rectora del MIDES en prevención primaria (desarrollo y consolidación de un sistema de Consejería y Orientación a jóvenes en riesgo social), asesoría para la supervisión a las municipalidades en las intervenciones de promoción del deporte y cultura, y capacitación a funcionarios de las EB (incluyendo a la Policía y al Ministerio de Salud como entidad de apoyo), en la prevención, detección y manejo de casos de VD; (v) mejora del modelo de atención y capacitación al personal para el fortalecimiento de la gestión en prevención secundaria (Estrategia Integral de Jóvenes en Bandas); y (vi) mejora del modelo de atención, equipo y capacitación al personal para el fortalecimiento de la gestión en prevención terciaria (jóvenes en conflicto con la ley internos en el Centro de Cumplimiento Tocumen).

f) Subcomponente de fortalecimiento al MEDUCA (US\$348.000)

- 2.11 Se apoyará la creación y se fortalecerá la gestión de la Oficina Especial de Prevención de la Violencia y Atención Integral de la Población Estudiantil (OEPV), la cual actuará en forma coordinada e integrada por las Direcciones de Educación Preventiva Integral (DEPI), Servicios Psicoeducativos, Asuntos Estudiantiles, Desarrollo Humano y la Oficina de Población. Esta oficina tiene por objeto ampliar intervenciones de prevención de la violencia, involucrar la comunidad académica y sentar las bases para incorporar estas intervenciones en la currícula. Se financiará: (i) la sistematización de la organización de la OEPV; (ii) la elaboración de los ejes transversales en prevención de la violencia juvenil mediante el Programa “Juntos por una Comunidad sin Violencia” 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) implantación del programa “Juntos por una comunidad sin violencia” en los centros educativos del Programa; y (v) equipamiento y apoyo logístico para la supervisión de los PSC.

g) Subcomponente de fortalecimiento a las Alcaldías de Panamá, David, San Miguelito y Colón (US\$657.000)

- 2.12 Se fortalecerá la gestión de las alcaldías para que asuman la demanda de la comunidad por una mejora de la convivencia ciudadana en sus comunidades. En específico se fortalecerá en la Alcaldía de Panamá, la Gerencia Social y Dirección de Planificación; en la Alcaldía de Colón, la Dirección de Desarrollo Social y Planificación; en la Alcaldía de David, la Dirección de Desarrollo Social; y en la Alcaldía de San Miguelito, la Dirección de Desarrollo Social, y en la Unidad de Proyectos y Metas Institucionales. Se financiará: (i) la capacitación de funcionarios en gestión y ejecución de PSC, el diseño y puesta en funcionamiento de los Comités Municipales (CM), y la planificación de las actividades del uso positivo del tiempo libre de los jóvenes (actividades deportivas y culturales); y (ii) el equipamiento y apoyo logístico para la supervisión y control de actividades de prevención y su integración al SIEC.

**2. Componente de Programas para la Seguridad Ciudadana (PSC)
(US \$15,9 millones)**

- 2.13 Este componente, que constituye la columna vertebral del Programa, intervendrá en los tres niveles de prevención de la violencia: primaria, secundaria y terciaria (pie de página del párrafo 1.28). Las acciones se desarrollarán de manera coordinada entre el MINGOB, los gobiernos municipales beneficiarios, MIDES, MEDUCA y PN. Se contará con el apoyo de la comunidad local y las OSC destacando la participación de jóvenes. Las intervenciones propuestas buscan atender las causas y factores de riesgo señalados en el párrafo 1.9 para disminuir la participación de los jóvenes entre 12 a 29 años en actos violentos o delictivos en los municipios beneficiados.

a) Subcomponente de atención en prevención primaria (US\$11,2 millones)

- 2.14 Este subcomponente se dirige a la prevención de la violencia a través de PSC ejecutados por las EB dirigidos a más de 400.000 beneficiarios de la población objeto (jóvenes vulnerables escolarizados y no escolarizados) y a las comunidades en donde residen. Se financiarán las siguientes intervenciones:

(i) Atención extracurricular a jóvenes vulnerables escolarizados (US\$2,2 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 el programa “*Jóvenes contra el Delito*” (Cuadro I-2) por su efectividad a nivel piloto, el cuál está siendo implementado por MEDUCA y la PN en algunas escuelas públicas. La iniciativa propuesta ampliará la cobertura de la población beneficiada incorporando la participación de maestros y padres y madres de familia. Incluye iniciativas para fortalecer actitudes y valores en los jóvenes para una convivencia pacífica en el medio estudiantil a través de actividades extracurriculares (de formación personal, recreativas, deportivas y culturales para canalizar positivamente el tiempo libre y la energía de los estudiantes) (Cuadro II-1)

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) formación de líderes estudiantiles y mediadores; (ii) estrategias de mediación y conciliación; (iii) programas de fomento de valores morales y cívicos; (iv) programas para fortalecimiento de la autoestima para resistir el uso del alcohol, tabaco y drogas; (v) programas de educación sexual; (vi) actividades para el desarrollo personal (deportivas y culturales); (vii) dotación de equipo y materiales para actividades extracurriculares; y (viii) producción y distribución de material didáctico e informativo; para docentes, orientadores, directores y supervisores: consultoría para capacitación y sensibilización en metodologías de enseñanza especial, arbitraje, mediación y conciliación; y para padres de familia: (i) capacitación en manejo para reducir el maltrato infantil; (ii) capacitación en técnicas alternativas de disciplina y resolución pacífica de conflictos; (iii) capacitación en sexualidad segura y prevención de la drogadicción; y (iv) producción de material didáctico.

(ii) Atención a jóvenes vulnerables en zonas de alto riesgo (US\$8,1 millones) Para atender a la población joven y vulnerable de las zonas de alto riesgo de los municipios beneficiados, complementando las acciones a jóvenes escolarizados, se incluirán acciones deportivas, recreativas y culturales para fomentar el uso positivo del tiempo libre de la población juvenil. Estas acciones se desarrollarán a través de un plan que incluye la conformación de comités deportivos y culturales fomentando la participación de la comunidad, especialmente de jóvenes. Los comités deportivos, con asesoría del Instituto Nacional del Deporte (INDE) en los municipios que lo requieran, conformarán equipos deportivos en diferentes disciplinas y organizarán torneos con la participación de los jóvenes, padres y madres de familia y la comunidad. Los comités culturales, con asesoría del Instituto Nacional de la Cultura (INAC), organizarán festivales de teatro, danza, conciertos, exposiciones, y cualquier otra actividad cultural de interés de los jóvenes que serán organizados en las Casas de la Cultura y de Formación Juvenil con el apoyo de las alcaldías y MIDES. El plan considerará la recuperación de espacios de integración social aportados por las alcaldías quienes con la comunidad, estarán a cargo de los costos de operación y mantenimiento de estas instalaciones para permitir el acceso y utilización óptima. Se financiará: (i) la construcción o rehabilitación de infraestructura deportiva (canchas de fútbol, multiusos y polideportivos), de integración social (parques) y cultural (casas de la cultura y formación juvenil y bibliotecas); (ii) equipamiento y material para actividades deportivas y culturales; y (iii) capacitaciones para mentores, promotores, entrenadores y arbitraje.

(iii) Atención a la comunidad en zonas de alto riesgo con PSC de la PN (US \$225.000). Para mejorar el ambiente de seguridad ciudadana en las comunidades de alto riesgo de los municipios beneficiados se apoyará a la PN para hacer más efectiva su capacidad de respuesta y atención y mejorar su acercamiento con la comunidad. Para lo anterior se ampliarán y mejorarán los PSC ejecutados por la PN a nivel local. Se financiará: (i) consultoría para la revisión, mejora e implantación de PSC en los municipios beneficiados; y

(ii) capacitación a las cuatro unidades integrales de la PN en aspectos de policía comunitaria y para servicios y atención a víctimas de VD.

(iv) Atención a jóvenes con problemas de comportamiento (US\$237.000). La atención se llevará a cabo a través de Centros de Consejería y Orientación Juvenil cuya operación contará con la asesoría del MIDES y estará a cargo de las alcaldías de los municipios donde sean establecidos. Estos centros serán operados por un grupo de especialistas (psicólogo, médico y trabajadores sociales) para brindar orientación a jóvenes y sus familias con ayuda psicológica y médica. Se financiará: (i) la construcción o rehabilitación de la infraestructura; (ii) el equipamiento; y (iii) la operación del centro.

(v) Fortalecimiento del sistema de prevención y atención de la VD (US \$435.000). Para prevenir la VD en los municipios beneficiados y contribuir a contrarrestar su influencia como una de las posibles causas de la violencia juvenil, el Programa apoyará acciones a nivel institucional y local para responder a esta problemática, incluyendo intervenciones para atender la violencia de género, el maltrato infantil en el hogar y/o a víctimas de VD. Esta intervención estará supervisada y coordinada por el MIDES y contará con la participación de las alcaldías como protagonistas de las intervenciones locales. Se financiará (i) consultorías para la creación y/o fortalecimiento de redes locales de prevención de la VD con participación comunitaria, de los gobiernos locales, de la PN y del MIDES; (ii) capacitaciones sobre VD y maltrato y abuso sexual infantil para los miembros (as) de las redes locales; (iii) capacitaciones a promotores legales comunitarios para brindar orientación legal y capacitación preventiva en comunidades; (iv) capacitaciones para la creación de capacidades locales en grupos de auto ayuda en VD; (v) campaña de información para la detección y atención oportuna de la VD; y (vi) atención de víctimas de VD en los centros de las municipalidades manejados por la PN (ver párrafo 2.14 (iii))

b) Subcomponente de atención en prevención secundaria (US\$1,2 millones)

- 2.15 Este subcomponente se focaliza en la población objeto de alto riesgo (jóvenes miembros de bandas) abarcando aproximadamente 1.000 beneficiarios mediante la implantación de un programa de atención integral institucionalizado en el MIDES e integral para atender a esta población, tomando como base el Programa “*Por una Esperanza*”. El PSC incluye tres fases de intervención: motivación, que incluye actividades de atracción (recreativas, deportivas, culturales y espirituales) y asistencia legal; crecimiento personal, que incluye el fomento de habilidades sociales (autoestima, resolución de conflictos, tratamiento y recuperación de drogadicción, salud sexual), asistencia a la familia (atención a hijos y a compañeras), reinserción escolar, y capacitación técnica y vocacional; e inserción social, que incluye asesoría para la inserción ocupacional. Esta intervención se apoyará con ONG’s y será coordinada y supervisada por el MIDES. Se financiará: (i) la sistematización de la intervención de jóvenes en riesgo; (ii) actividades deportivas, culturales y recreativas; (iii) un diagnóstico del problema de los jóvenes; (iv) talleres en derechos individuales, colectivos, civiles, mediación y resolución de conflictos, habilidades sociales, voluntariado, valores cívicos y morales, organizaciones comunitarias, prevención de consumo de drogas ilícitas,

salud reproductiva y sexual y actividad espiritual; (v) tratamiento especializado para superar la drogadicción; (vi) un bono para alimentación y transporte para los jóvenes becados por el Instituto Nacional de Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) que se estén capacitando; (vii) asesoría para la inserción laboral; (viii) la rehabilitación y equipamiento de un centro piloto para atender a jóvenes en bandas en el Municipio de San Miguelito (por ser el municipio con mayor concentración de bandas); y (ix) el recurso humano que atenderá a los jóvenes.

- 2.16 El espacio físico del centro piloto de atención a jóvenes en bandas será dado por la Alcaldía de San Miguelito y será operado y supervisado por el MIDES. Se suscribirá un convenio entre el MIDES y la Alcaldía de San Miguelito, el cual entre otras, deberá presentar evidencia de cómo se realizará el mantenimiento, vigilancia, operación y administración del centro para su óptima utilización.

c) Subcomponente de atención en prevención terciaria (US\$3,5 millones)

- 2.17 **Atención a jóvenes internos en el Centro de Cumplimiento Tocumen:** este subcomponente se dirige a menores que han infringido la ley y se encuentran internos en el Centro de Cumplimiento Tocumen administrado por el Instituto de Estudios Interdisciplinarios del MIDES. Con el Programa se mejorará el proceso de rehabilitación y educación de un promedio anual de 100 jóvenes internos en el Centro, con edades entre 14 y 18 años¹¹. Se busca reinsertar a estos jóvenes a la sociedad mediante una estrategia de atención integral. La metodología es educativa con mentalidad empresarial y una comprensión integral del desarrollo personal. El modelo establece las siguientes áreas de intervención: (i) nivelación de educación de acuerdo a su edad, talleres formales y vocacionales para capacitar a jóvenes como empresarios o para su reinserción al mercado laboral; (ii) atención a la salud en lo relacionado con medicina general (desintoxicación, remoción de estigmatización y tratamiento psicológico); y (iii) actividades recreativas y deportivas. Se financiará: (i) consultoría para mejorar el programa integral de rehabilitación; (ii) consultoría para capacitar al personal técnico y de seguridad del centro; (iii) rehabilitación de la infraestructura; y (iv) materiales y equipo para operar el centro.

C. Síntesis de los PSC propuestos por el Programa

- 2.18 Los principales PSC que serán apoyados por el Programa incluyen los elementos positivos identificados en el análisis realizado en el Cuadro I-2. Se han complementado para corregir las debilidades identificadas y contribuir a alcanzar el objetivo del Programa. Incluyen elementos de otras experiencias que han resultado ser positivas en PSC en el país y en la Región. Estos PSC amplían la cobertura y la integralidad de acciones para mejorar la atención. También se mejora la eficiencia en costos unitarios.

¹¹ La atención que requieren estos jóvenes es muy especializada y por ley la tienen que cumplir en espacios cerrados. El mayor costo de la atención corresponde a infraestructura (US\$ 2,2 millones) que con adecuado mantenimiento tendría una vida útil de aproximadamente 20 años, la cual podrá ser utilizada por un gran número de jóvenes durante este periodo, ya que el tiempo promedio de estadía es de 2 años.

Cuadro II.1 Tipo de prevención

TIPO DE PREVENCIÓN: PRIMARIA (atención a jóvenes vulnerables)					
Programa: Juntos por una Comunidad sin Violencia					
Propósito	Cobertura	Valor Agregado del PN-L1003 (Elementos Innovadores)	Indicadores de Impacto	Sostenibilidad	Total (5 años) (US\$)
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 prom	100% de los alumnos de las 65 escuelas públicas de los 4 municipios (97,700 alumnos)	- 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	Los siguientes indicadores serán monitoreados en las escuelas públicas y niveles de educación en los que se implemente el PSC: •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. •El aumento de casos solucionados mediante la resolución pacífica de conflictos.	- 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 E	2,230,000
	Panamá: 32 escuelas públicas, 50,232 estudiantes				Anual por alumno (US\$)
	San Miguelito: 13 escuelas públicas, 18,955 estudiantes				5.00
	David: 9 escuelas, 11,394 estudiantes Colón: 11 escuelas, 17,075 estudiantes				
TIPO DE PREVENCIÓN: PRIMARIA (atención a jóvenes vulnerables)					
Programa: Juventud Segura					
Propósito	Cobertura	Valor Agregado del PN-L1003 (Elementos Innovadores)	Indicadores de Impacto	Sostenibilidad	Total (5 años) (US\$)
		Eje de Intervención Deportiva:			Infraestructura + Promoción del Deporte y Cultura
Prevenir la violencia juvenil a través de dos ejes de intervención: (i) eje deportivo y (ii) eje cultural para promover el uso positivo del tiempo libre de los jóvenes y fomentar a su desarrollo personal.	448,958 jóvenes de las zonas de alto riesgo de los municipios de:	- Prevenir la violencia situacional mediante la rehabilitación de espacios físicos deportivos (canchas de fútbol, multiusos y polideportivos). - Promover la disciplina y valores de trabajo en equipo en los jóvenes mediante las capacitaciones deportivas y formación de equipos. - Promover la integración de las comunidades de alto riesgo mediante formación de equipos y organización de campeonatos que estimule la convivencia entre corregimientos y barrios, especialmente de los jóvenes.	Se medirá la variación de los siguientes parámetros en las comunidades de los municipios intervenidos por el Programa: -Disminuye la incidencia de jóvenes en delitos y/o actos violentos. -Disminuye el nivel de percepción de inseguridad en las calles. -Aumenta el uso positivo del tiempo libre de los jóvenes. -Aumenta el uso de las instalaciones deportivas y culturales proporcionadas por el Programa.	-Se firmarán CGI entre las Alcaldías y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y con el Instituto Nacional de Deportes (INDE) para la realización de eventos culturales y torneos. -Las Alcaldías asumirán los costos de mantenimiento de la infraestructura deportiva y cultural intervenida con el Programa, acordado en los CGI. -Se promocionarán actividades entre la Alcaldía y la comunidad para el buen uso de las instalaciones y el mantenimiento de las mismas. -Se realizarán actividades con el sector privado y OSC para obtener apoyo para el mantenimiento de las instalaciones.	8,079,000
	Panamá: 231,417 jóvenes				Sólo costo de actividades de promoción deportiva y cultural para jóvenes US\$
	San Miguelito: 91,802 jóvenes	Eje de Intervención Cultural:			2,718,000
	Colón: 46,373 jóvenes				Anual por joven considerando sólo el costo de promoción de act. Dep.y culturales (US\$)
	David: 79,366 jóvenes				
	TIPO DE PREVENCIÓN: PRIMARIA (atención a población vulnerable) Programa: Sistema de prevención y atención de la Violencia Doméstica				
Programa: Sistema de prevención y atención de la Violencia Doméstica					
Propósito	Cobertura	Valor Agregado del PN-L1003 (Elementos Innovadores)	Indicadores de Impacto	Sostenibilidad	Total (5 años) (US\$)
Promover la formación y/o fortalecimiento de redes locales y grupos de autoayuda para promover una mejor convivencia ciudadana y prevenir la VD incluyendo la participación de instituciones gubernamentales, Alcaldías de los municipios beneficiados, y ONG	16,121 participantes en las redes locales, capacitaciones y grupos de autoayuda de los cuatro municipios beneficiados	-Modelos de intervención (redes locales y grupos de autoayuda que estimulan y promueven la participación coordinada de la ciudadanía. -El voluntariado que participará en este PSC adquirirá experiencia organizativa, con transferencia de metodologías, conocimientos, información y fortalecimiento de las comunidades.	En las comunidades de los municipios que serán beneficiados: -Disminuye el número de casos de reincidencia de víctimas de VD. -Se incrementa el número de detección temprana y atención oportuna de casos de VD.	El MIDES a través de la DINAMU asignará una partida presupuestal para mantener operando este Sistema de Prevención y Atención de la VD.	435,000
					Anual por beneficiario (US\$)
					5.00
TIPO DE PREVENCIÓN: SECUNDARIA (atención a jóvenes en riesgo)					
Programa: Estrategia Integral para Jóvenes en Riesgo ("Por una Esperanza")					
Propósito	Cobertura	Valor Agregado del PN-L1003 (Elementos Innovadores)	Indicadores de Impacto	Sostenibilidad	Total (5 años) (US\$)
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.	Total 1,026 jóvenes	- 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)	La evaluación del impacto se realizará en las comunidades de los municipios en donde se implemente el programa a través del: - Aumento del número de jóvenes miembros de bandas que son reinsertados en la sociedad.	El MIDES asignará los recursos para seguir operando este programa.	1,133,000
	Panamá: 417 jóvenes (San Felipe, el Chorrillo, Santa Ana, Curundi y Calidonia)				Anual por joven (US\$)
	Colón: 180 jóvenes				221
	San Miguelito 375 jóvenes David 54 jóvenes				

TIPO DE PREVENCIÓN: TERCIARIA (atención a jóvenes que han infringido la ley)					
Programa de Reinserción para los Jóvenes Internos en el Centro de Cumplimiento de Tocumen					Total (5 años) (US\$)) (Infraestructura + Modelo de Atención)
Propósito	Cobertura	Valor Agregado del PN-L1003 (Elementos Innovadores)	Indicadores de Impacto	Sostenibilidad	
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 terapéuticas (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 en el Centro. - Aumento de la participación de los familiares o responsables de los jóvenes internos que colaboran en la rehabilitación del joven. 	El MIDES asignará los recursos para seguir operando este programa.	3,488,000 Modelo de Atención US (\$) 1,215,000 Anual por joven considerando sólo el Modelo de Atención (US\$) 2,430

1. Costo y financiamiento

- 2.19 El dimensionamiento del Programa se basó en el análisis de la capacidad institucional y un inventario priorizado de PSC integrales.

Cuadro II-2. Costo y financiamiento del Programa (en US\$)

Presupuesto PN-L1003		Aporte BID	Aporte GoPN	Total Monto	%
1. Componente de Fortalecimiento Institucional		6,515,000	2,400,000	8,915,000	35.5%
1.1 Fortalecimiento Institucional del MINGOB		1,197,000	2,115,000	3,312,000	13.2%
1.1.1 Formulación e Implementación de Política de Seguridad Pública		44,000		44,000	0.2%
1.1.2 Creación y Operación de la OSEGI		1,153,000	1,525,000	2,678,000	10.7%
1.1.3 Formulación de Estudio para la potencial creación del Viceministerio de Seguridad			90,000	90,000	0.4%
1.1.4 Estrategia de Sensibilización y Comunicación Social			500,000	500,000	2.0%
1.2 Fortalecimiento para el desarrollo del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) e Implementación del Observatorio de la Violencia		2,000,000		2,000,000	8.0%
1.3 Formulación e Implementación de Sistema de Monitoreo y Evaluación de Impacto (incluye evaluación intermedia y final)		530,000		530,000	2.1%
1.4 Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional		1,450,000		1,450,000	5.8%
1.5 Fortalecimiento Institucional del MIDES		333,000	285,000	618,000	2.5%
1.6 Fortalecimiento Institucional del MEDUCA		348,000		348,000	1.4%
1.7 Fortalecimiento Institucional de las Alcaldías de Panamá, David, San Miguelito y Colón		657,000		657,000	2.6%
2. Componente de Programas para la Seguridad Ciudadana (PSC)		15,900,500		15,900,500	63.3%
2.1 Prevención Primaria		11,206,000		11,206,000	44.6%
2.1.1 Atención a jóvenes escolarizados (Programa "Juntos por una Comunidad sin Violencia" en escuelas públicas)		2,230,000		2,230,000	8.9%
2.1.2 Atención a jóvenes vulnerables en zonas de alto riesgo (Promoción del Uso Positivo del Tiempo Libre de los Jóvenes (Infraestructura y Actividades Deportivas y Culturales))		8,079,000		8,079,000	32.2%
2.1.2.1 Infraestructura Deportiva y Cultural		5,361,000		5,361,000	21.4%
2.1.2.2 Promoción de actividades deportivas y culturales		2,718,000		2,718,000	10.8%
2.1.3 Atención a comunidad en zonas de alto riesgo con programas preventivos de la PN		225,000		225,000	0.9%
2.1.4 Atención a jóvenes con problemas de comportamiento (Centros de Consejería y Orientación Juvenil)		237,000		237,000	0.9%
2.1.5 Fortalecimiento del sistema de prevención y atención de		435,000		435,000	1.7%
2.2 Prevención Secundaria		1,207,000		1,207,000	4.8%
2.2.1 Atención a Jóvenes Miembros de Bandas (Programa "Por una Esperanza")		1,134,000		1,134,000	4.5%
2.2.2 Centro de recepción de jóvenes miembros de bandas en San Miguelito		73,000		73,000	0.3%
2.3 Prevención Terciaria		3,487,500		3,487,500	13.9%
2.3.1 Fortalecimiento del Modelo de atención integral de internos en los Centros de Cumplimiento		1,214,500		1,214,500	
2.3.2 Rehabilitación y Mejoramiento del Centro de Cumplimiento Tocumen		2,273,000		2,273,000	9.1%
Subtotal		22,415,500	2,400,000	24,815,500	98.9%
Imprevistos		184,500		184,500	0.7%
Auditorías Externas		100,000		100,000	0.4%
Total		22,700,000	2,400,000	25,100,000	100.0%

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El Prestatario será la República de Panamá actuando por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas. El MINGOB en su calidad de Organismo Ejecutor, actuará a través de la OSEGI. Para tal efecto tendrá entre otras, las siguientes atribuciones: (i) asegurar una adecuada coordinación con las EB para la ejecución del Programa; (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 del préstamo. El MINGOB a través de OSEGI ejecutará la Política de Seguridad, el SIEC, el Sistema de Evaluación y Monitoreo y la Estrategia de Sensibilización y Comunicación (ver párrafos 2.4-2.8)
- 3.2 Como condición previa al primer desembolso se requiere la emisión del Decreto Ejecutivo que dispone la creación de OSEGI y la designación del personal necesario para su funcionamiento.
- 3.3 La OSEGI contará con un Director Ejecutivo y personal técnico contratado por concurso con cargo al Programa de acuerdo a los perfiles establecidos en el RO. Tendrá una estructura interna con tres áreas: (i) Área Técnica, responsable de coordinar las acciones y los PSC de las EB; dar seguimiento a los PdA, POAs y los acuerdos de los convenios interinstitucionales, coordinar el seguimiento operativo y de impacto del Programa, y promover con los coordinadores técnicos de las EB las medidas correctivas que sean necesarias para mantener los cronogramas originales o para actualizarlos; (ii) Área Administrativa-Financiera, responsable de la gestión de adquisiciones y contrataciones y de los aspectos legales, administrativos, informáticos, financieros, contables y de archivo del Programa; y (iii) Área de Monitoreo y Evaluación, responsable de efectuar el monitoreo operativo y la evaluación de impacto del Programa para verificar oportunamente el cumplimiento de metas y resultados del Programa, incluyendo el seguimiento de los indicadores establecidos en los PdA.
- 3.4 La OSEGI se apoyará en coordinadores técnicos asignados a tiempo completo en cada EB (CTEB), quienes tendrán funciones específicas relacionadas con el Programa y se apoyarán en la estructura interna de las EB. Se responsabilizarán de: (i) facilitar y participar en la ejecución de las actividades del Programa a cargo del MINGOB (párrafo 3.1), (ii) dar seguimiento a los PdA y elaborar mensualmente un informe de cumplimiento de metas y obtención de resultados, (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.
- 3.5 Las EB son instituciones de nivel nacional y local (MEDUCA, MIDES, CONADEC, PN y las Alcaldías 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 interinstitucionales de gestión (CIG)¹². Los CIG se establecerán únicamente con las EB que no son parte del MINGOB. La participación de las entidades dependientes del MINGOB (CONADEC y PN) se establecerá a través de la emisión de los correspondientes resueltos ministeriales que regularán su participación en el Programa. Lo anterior se detalla en el RO.

- 3.6 *Como condición previa al primer desembolso se requiere la suscripción de los Convenios Interinstitucionales de Gestión entre el Organismo Ejecutor y el MIDES y el MEDUCA y las Alcaldías de Panamá, Colón, David y San Miguelito y la emisión de los resueltos ministeriales (resoluciones) que disponen y regulan la participación en la ejecución del Programa de la PN y la CONADEC.*

B. Esquema de coordinación

- 3.7 La coordinación será realizada a través de los siguientes dos comités, cuyo detalle se profundiza en el RO del Programa¹³.

- a. Comité Directivo del Programa (CODIPRO), será el órgano de dirección estratégica y el ente resolutorio. Estará presidido por el Ministro (a) del MINGOB, contando con la OSEGI como Secretaría Técnica. Estará integrado por las máximas autoridades de las EB del Programa y se reunirá semestralmente o cuando se le convoque. Estará apoyado por un Comité Técnico (CT) conformado por el Director Ejecutivo de OSEGI y los CTEB. El CT será la instancia de coordinación de las actividades técnicas institucionales e interinstitucionales: evaluación de los POAs y PdA, evaluación de planes de adquisiciones e informes semestrales de avance, y cualquier otro tema de la coordinación; y
- b. Comités Municipales (CM), serán las instancias de apoyo para coordinar las acciones técnicas que apoyen el seguimiento de los PdA y POAs de los municipios en lo que compete a su ámbito. Estarán presididos por los Alcaldes o por quien delegue y conformados por representantes de las EB, entidades de apoyo y representantes de la sociedad civil que consideren pertinentes (Corregidurías, juntas locales, patronatos, representantes locales) y representantes de grupos juveniles. Coordinarán las acciones técnicas a nivel de los gobiernos municipales (ver referencia electrónica).

C. Plan de acción (PdA)

- 3.8 Es el instrumento que define para cada EB las actividades, costos, indicadores de metas, productos y resultados detallados, cronogramas de ejecución y plan de desembolsos. Este instrumento facilita a la OSEGI la coordinación para obtener el objetivo del Programa, dar seguimiento a las EB y desarrollar los POAs anuales. Dichos PdA estarán incluidos en los CIG y serán revisados anualmente durante las Misiones de Administración a los efectos de su posible actualización.

¹² Como parte del Reglamento de Operaciones se incluirán convenios entre el ejecutor y las instituciones en donde se definen las responsabilidades de cada una de las partes (Prestatario, Organismo Ejecutor e Instituciones Beneficiarias). Asimismo, se incluirán PdA elaborados durante la etapa de diseño de la operación para cada una de las EB.

¹³ Borrador de RO preparado durante el diseño del Programa (ver referencias electrónicas).

D. Plan Operativo Anual (POA)

- 3.9 Es un plan de inversiones y costos detallados que será elaborado para cada año de ejecución, con base en el PdA original de cada entidad participante. Se ha previsto que las actividades del Programa se lleven a cabo con base en POAs que serán elaborados por la OSEGI para cada año de ejecución, con el apoyo de las EB. Los POAs serán revisados durante las Misiones de Administración. El POA para los primeros 18 meses del Programa se incluye en las referencias electrónicas de este Informe.

E. Reglamento Operativo (RO)

- 3.10 El RO tiene como propósito regular el marco conceptual, el mecanismo de ejecución y los niveles de responsabilidad de los participantes del Programa. Es flexible y sus cambios estarán sujetos a aprobación del MINGOB, CODIPRO y requerirán la no-objeción previa del Banco.
- 3.11 Como condición previa al primer desembolso se requiere que el RO entre en vigencia mediante un Resuelto Ministerial del Organismo Ejecutor.

F. Mecanismo presupuestario

- 3.12 El presupuesto del PROSI se incorporará en el Presupuesto General del Estado como un único y diferenciado programa presupuestal del MINGOB, bajo el siguiente esquema:
- a. La Dirección General de Tesorería del MEF recibirá los desembolsos de los recursos del financiamiento que realice el Banco con destino exclusivo al Programa. Los desembolsos del préstamo se transferirán a la cuenta bancaria del Programa, que se abrirá en el Banco Nacional de Panamá y que será administrada por el MINGOB. El traspaso de los desembolsos de la cuenta de Tesorería a la cuenta del Programa se realizará en un período de 1 a 4 días.
 - b. MINGOB a través de la OSEGI manejará con fines exclusivos, las obligaciones de gastos del Programa en dos cuentas bancarias abiertas a nombre del Programa, una para la contrapartida local y otra para los recursos del préstamo, siguiendo las normas vigentes del sistema de tesorería regido por la Dirección General de Tesorería del MEF. El MINGOB, a través de OSEGI, será el único responsable de comprometer, ordenar, pagar y justificar los gastos que se obliguen con cargo al presupuesto del Programa.
- 3.13 Para efectos de la administración financiera del PROSI y del control a cargo de la Contraloría General de la República (CGR), la OSEGI manejará y registrará el presupuesto del Programa y efectuará los pagos correspondientes utilizando los módulos institucionales del Sistema de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA), habilitando un sistema para el SIAFPA-PROSI. El control fiscal ex-ante que le corresponda ejercer a la CGR, se efectuará *in-situ* mediante un funcionario delegado al MINGOB (OSEGI) con el fin de ejercer así un control previo oportuno.

G. Adquisición de obras, bienes y servicios y consultorías

- 3.14 La adquisición de bienes y servicios relacionados y la contratación de obras y de consultoría del Programa serán realizadas de conformidad con las políticas y procedimientos del Banco (GN-2349-6 para Obras y Bienes y GN-2350-6 para Consultorías). (El Plan de Adquisiciones para los primeros 18 meses se incluye en las referencias electrónicas de este Informe). Para llevar a cabo la adquisición de obras, bienes y servicios, y consultorías, se requerirán los métodos que se presentan en los cuadros a continuación:

Cuadro III-1 Adquisición de obras, bienes y servicios

Método de adquisición	Valores de umbral para aplicación	Comentario
Licitación Pública Internacional (LPI) en bienes	≥ US\$250,000	Revisión ex ante
Licitación Pública Nacional (LPN) en bienes	>50,000 y <250,000	Revisión ex ante
Licitación Pública Internacional (LPI) en obras	≥US\$3.000.000	Revisión ex ante
Licitación Pública Nacional (LPN) o Concurso competitivo con Publicidad Nacional en obras	>250,000 y <3,000,000	Revisión ex ante
Licitación Pública Internacional (LPI) en servicios distintos a los de consultoría	≥ US\$250,000	Revisión ex ante
Licitación Pública Nacional (LPN) en servicios distintos a los de consultoría	>50,000 y <250,000	Revisión ex ante
Comparación de precios en bienes	<US\$50,000	Revisión ex ante
Comparación de precios en obras	<US\$250.000	Revisión ex ante
Contratación Directa-Obras (como excepción y siguiendo las políticas del Banco)	< US\$ 25,000	Revisión ex ante
Contratación Directa-Bienes (como excepción y siguiendo las políticas del Banco)	< US\$ 5,000	Revisión ex ante
Contratación Directa de Servicios distintos a los de consultoría (como excepción y siguiendo las políticas del Banco)	< US\$5,000	Revisión ex ante

Cuadro III-2 Adquisición de consultorías

Método de selección	Valores de umbral para el examen previo	Comentario
Concurso competitivo con Publicidad Internacional	≥US\$200,000	Revisión ex ante
Concurso competitivo con Publicidad Nacional	≥US\$100,000 y <US\$200,000	Revisión ex ante
Contratación Directa (como excepción y siguiendo las políticas del Banco)	< US\$100,000	Revisión ex ante

H. Período de ejecución y plan de desembolsos

- 3.15 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 III-3. Plan de desembolsos

Plan de Desembolsos (US\$ equivalente)						
Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Préstamo BID	5,448,000	7,037,000	5,675,000	2,724,000	1,816,000	22,700,000
% desembolso BID	24%	31%	25%	12%	8%	100%
Recursos GoPN	480,000	528,000	624,000	384,000	384,000	2,400,000
% desembolso GoPN	20%	22%	26%	16%	16%	100%
Total	5,928,000	7,565,000	6,299,000	3,108,000	2,200,000	25,100,000

I. Desembolso especial para iniciar las actividades del Programa

- 3.16 Antes de cumplir con las Condiciones Especiales Previas al primer desembolso y una vez el Contrato de Préstamo se encuentre vigente y el Prestatario haya cumplido con las condiciones generales del artículo 4.01 del mencionado Contrato, el Banco podrá desembolsar hasta el equivalente de US\$ 920.000 con cargo a los recursos del financiamiento, en proceso de acuerdo con el gobierno. Las actividades a financiar con el desembolso previo son: (i) la contratación del Director Ejecutivo del Programa y los Coordinadores de las Áreas: Técnica, Administrativa-Financiera, y de Monitoreo y Evaluación; (ii) consultorías puntuales que requiere la OSEGI; (iii) la contratación de consultoría para asesorar el diseño e implantación del sistema de monitoreo y evaluación en la OSEGI y las EB; (iv) implantación del sistema de monitoreo y evaluación en la OSEGI y las EB; (v) adquisición de equipo informático y mobiliario para las Unidades Coordinadoras de las EB; (iv) consultoría para la confección de diseños finales y especificaciones técnicas de las infraestructuras culturales, deportivas, centros de orientación y recepción de los municipios participantes, y del Centro de Cumplimiento de Tocumen; (vii) consultoría e inicio de la campaña de comunicación del Programa de Seguridad Ciudadana; y (viii) contratación de la consultorías para la puesta en marcha del plan de acción del MIDES. (El monto total del desembolso especial está desglosado por rubro en las referencias electrónicas).

J. Reconocimiento de gastos con cargo a la contrapartida

- 3.17 Se reconocerán como recursos de contrapartida local del Programa hasta un monto de cuatrocientos cincuenta mil dólares (US\$450,000) que podrán justificarse por gastos en: salarios, adquisición de equipos, materiales de oficina, servicios básicos, transporte y comunicaciones y servicios de impresión de documentos.

K. Fondo rotatorio

- 3.18 Para efectuar los desembolsos del Programa, se establecerá un fondo rotatorio por un monto de hasta un 5% del financiamiento que, dado el nivel de desembolsos por las iniciativas que apoya el Programa, podría ser aumentado hasta un 10% en acuerdo entre el Banco y el Ejecutor. De acuerdo con la reglamentación del país se utilizará una modalidad ex-ante para la solicitud de desembolsos. La OSEGI presentará informes semestrales del Estado del fondo rotatorio dentro de los 60 (sesenta) días del cierre de cada semestre.

L. Focalización en la pobreza

- 3.19 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.

M. Monitoreo y evaluación del impacto

- 3.20 Para verificar el cumplimiento de las metas e indicadores de impacto (incluidos los de riesgo y evaluación económica, ver párrafos 4.5 y 4.13) del Programa se implantará un sistema de monitoreo operativo y de evaluación de impacto en la OSEGI que dará la base para establecer alertas que afecten el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y que permita llevar a cabo las revisiones anuales y 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 competen a las respectivas entidades, de acuerdo a lo establecido en los indicadores del PdA para cada una de las EB¹². La OSEGI será la responsable de coordinar las revisiones anuales y las evaluaciones para lo cual preparará los términos de referencia de los estudios a realizar y supervisará a los consultores. (Ver flujo del Sistema de Monitoreo y Evaluación en las referencias electrónicas).
- 3.21 La OSEGI realizará el monitoreo operativo de los indicadores de metas y de riesgo establecidos en el marco lógico (ML) y los PdA, dándole seguimiento a la línea de base¹³ que se establecerá durante el diseño del Programa, para elaborar un informe semestral de progreso para el BID. También coordinará el monitoreo de las actividades de fortalecimiento institucional y de los PSC basándose en los indicadores definidos en el ML. Para lo anterior se utilizarán: encuestas intermedias y finales de victimización a jóvenes escolarizados y no escolarizados y registros de progreso de las actividades del Programa elaborados por las EB. La OSEGI recopilará los resultados de ambos sistemas que servirán de base para que una firma externa, realice la evaluación intermedia y final del Programa.
- 3.22 Se han establecido indicadores de riesgo para monitorear la coordinación interinstitucional entre el Organismo Ejecutor y las EB tomando en consideración los principales mecanismos establecidos por el Programa (establecimiento y operación de comités, ejecución de POA's y PdA). Asimismo se establecen indicadores para monitorear el avance en el fortalecimiento institucional de las EB entre los que se destacan el fortalecimiento del recurso humano, capacitación y apoyo para mejorar la gestión (ver Marco Lógico – Anexo I).
- 3.23 El alcance esperado para la evaluación intermedia del Programa se relaciona principalmente con actividades de fortalecimiento institucional. Se espera obtener un avance en la gestión de las actividades relacionadas con el Programa en el MINGOB y en las EB y contar con la Política de Seguridad. Asimismo, se logrará revisar el impacto intermedio de algunas actividades de PSC intermedios. En la evaluación final se medirán los indicadores de impacto establecidos por el Programa (ver párrafo 4.12)

¹² Dentro de los PdA para cada una de las EB se han elaborado marcos lógicos donde se definen indicadores para evaluar el impacto para cada tipo de intervención en la población objeto del Programa.

¹³ Esta línea de base se está realizando con encuestas de victimización, hábitos y actitudes y valores a jóvenes escolarizados y no escolarizados en los municipios beneficiados y en Arraiján como municipio de comparación.

- 3.24 En el establecimiento de la línea de base y las evaluaciones de impacto (intermedia y final), para aislar la intervención del Programa se utilizará un grupo de comparación (comunidades del Municipio de Arraiján) 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 seleccionado es Arraiján, el cual presenta características socio-económicas e índices de criminalidad y violencia similares a los municipios beneficiados.
- 3.25 La OSEGI será apoyado por una consultoría que asesorará el diseño e implantación del sistema y contará con un especialista en el tema de monitoreo y evaluación (párrafo 2.8). El Banco realizará Misiones anuales de Administración para llevar a cabo las revisiones técnicas del Programa y acompañará la evaluación de medio término para revisar el desempeño del Programa. Se tomará como base los PdA, POAs y los resultados del monitoreo de impacto y de seguimiento y de la evaluación intermedia.
- 3.26 La OSEGI recopilará y sistematizará toda la información de las evaluaciones previas (intermedia y final), lo que permitirá que el Banco, con el apoyo de la OSEGI, prepare el Informe de Terminación del Programa (PCR). Asimismo, la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco (OVE) podrá utilizar la información, para llevar una evaluación ex post de los efectos directos e impactos del Programa, de acuerdo con los lineamientos de la Política, GN-2252-5.

N. Auditoría externa

- 3.27 Anualmente se realizará una auditoria externa financiera y operativa, que incluirá el monitoreo de los indicadores de riesgo del Programa indicados en el ML. La auditoria será efectuada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco siguiendo las políticas y procedimientos y será presentada durante los 120 días posteriores al año fiscal. La auditoría final será presentada dentro de los 120 días posteriores al último desembolso. Tendrá carácter financiero y operacional y será financiada con recursos del Préstamo. La auditoría externa se basará en los términos de referencia del Banco (AF-100, AF-200, AF-300 y AF-400).

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 El Programa está siendo coordinado por el MINGOB, que tiene la competencia legal y responsabilidad institucional de asumir funciones de prevención del delito. El MINGOB ha asumido su papel de coordinador del Programa mediante la creación de OSEGI y ha asignado parte del recurso humano a esta oficina. La OSEGI se complementará con personal calificado de acuerdo a las funciones que se derivan en el RO y para fortalecer sus responsabilidades como Ministerio, en el tema de seguridad ciudadana. La OSEGI institucionalizará el tema de seguridad

ciudadana en la estructura orgánica del MINGOB y eventualmente se podría transformar en el Viceministerio de Seguridad. Su estructura orgánica y funciones se presenta en el RO.

- 4.2 El MINGOB cuenta, adicionalmente, con la CONADEC para el manejo del SIEC y el Observatorio de la Violencia. CONADEC presenta bases de coordinación interinstitucional entre el Ministerio Público, la PTJ y la PN, lo que viabilizará la sistematización de la información estadística del crimen y la violencia. Asimismo la PN está adscrita a este Ministerio y está siguiendo la misma línea de prevención de la violencia, lo que se refleja en la creación de varias instancias de prevención de la violencia que serán fortalecidas con el Programa para ampliar sus PSC.
- 4.3 La existencia de CTEB en MIDES, MEDUCA, PN, CONADEC y Alcaldías de los Gobiernos Municipales de Panamá, Colón, David y San Miguelito ver (párrafo 3.4), ha facilitado el diseño del Programa y establecido la apropiación de los programas en sus respectivas entidades y vínculos de coordinación que serán fortalecidos con los mecanismos propuestos por el Programa.
- 4.4 La creación de los Comités de coordinación intra e inter-institucional, permitirá la ejecución integrada del Programa y la toma de decisiones colegiadas para facilitar la ejecución.(ver párrafo3.7).

B. Viabilidad económica

- 4.5 La viabilidad económica del Programa se estudió mediante un análisis costo-beneficio considerando la eficiencia global del Programa para la economía nacional y los beneficios de los principales PSC de prevención primaria, secundaria y terciaria de la violencia.
 - a. A nivel del análisis global del Programa, la comparación de la situación con y sin Programa, permitió identificar una amplia gama de beneficios económicos de mediano y largo plazo: ahorro de costos en el sistema judicial; ahorro en costos en el sistema policial; incremento de productividad de la economía como consecuencia de una reducción del número de jóvenes que abandonan la “carrera delictiva” y se integran al sistema laboral; una reducción de costos para la sociedad y la economía como consecuencia de los delitos y; el incremento de la valorización de las áreas en donde los PSC serán ejecutados, como consecuencia de la reducción de la actividad delictiva y la mejora de infraestructura de integración social.

Por limitaciones de información estadística se siguió una estrategia conservadora en la que sólo se midieron los beneficios asociados con: (i) el incremento de eficiencia en el sector de seguridad por el ahorro de costos en el sistema penitenciario y (ii) el incremento de productividad para la economía asociado con la mejora en los niveles de convivencia y seguridad ciudadana. Esto último se da por el número de estos jóvenes, que como consecuencia del Programa, optan por abandonar la carrera delictiva y se reintegran en el mercado laboral o en el sistema educativo. Como costos, se

incluyeron todos los costos del Programa. El resultado del análisis económico, incluso considerando únicamente una reducción del 10% de la tendencia creciente de la población carcelaria en las edades de 18 a 29 años, refleja una tasa interna de rentabilidad del 13,7%.¹⁴

- b. A nivel de prevención primaria se evaluó el PSC “Juntos por una Comunidad sin Violencia” del MEDUCA considerando el impacto de este Programa en el entorno educativo de los 65 centros educativos beneficiados. De acuerdo a la experiencia internacional y a la opinión de los especialistas en proyectos psicoeducativos, este Programa tendría un impacto en el mejor desempeño de los jóvenes en las escuelas que llevaría a una reducción de la tasa de deserción escolar y de las tasas de repetición que se observan actualmente. El beneficio económico, que se midió comparando la situación con y sin Proyecto, fue el del incremento de productividad asociado a un mayor número de jóvenes que se mantienen en el sistema escolar e ingresan más tarde al mercado laboral con un mayor nivel de escolaridad. La medición de beneficios se realizó de manera conservadora incluyendo una reducción de 5% en la tasa de deserción y de repetición, mientras que se consideraron todos los costos del Programa y también se incluyeron los costos de operación que permitieran la sostenibilidad del programa en los 15 años después de finalizado el mismo. El análisis arrojó una tasa interna de rentabilidad de 12,8%¹⁵.
- c. En el nivel de prevención secundaria, se evaluó el PSC “*Por una Esperanza*”. En este caso se consideró la totalidad de los costos del Proyecto, y se incluyeron solamente los beneficios económicos asociados con el incremento de la productividad como consecuencia de que un porcentaje de los beneficiarios del Proyecto ingresarán al mercado laboral, abandonando sus actividades a nivel de pandillas. En el caso de que al menos 35% de los 1.026 jóvenes beneficiarios ingresen al mercado laboral, este Proyecto alcanza una rentabilidad económica del 13%¹⁶.

En el caso del componente de prevención terciaria, se evaluó el PSC “Atención en el Centro de Cumplimiento Tocumen”. Para este análisis se tomaron en consideración, los costos totales de este proyecto (US\$3,5 millones) y se incluyeron dos categorías de beneficiarios: (i) jóvenes internos en el Centro, que terminan su etapa de rehabilitación y no reinciden en acciones delictivas; y (ii) jóvenes internos en el Centro, que han sido reincidentes y que sin un adecuado modelo de atención y rehabilitación, podrían terminar siendo recluidos en el Sistema Penitenciario. El análisis se realizó con base en que el Centro Tocumen tiene una capacidad para 100 reclusos y en promedio la estadía de los jóvenes es de 2 años. El flujo de

¹⁴ En el ML los beneficios del incremento de eficiencia en la seguridad por ahorros en costos del sistema de seguridad y el incremento en la productividad por abandono de la carrera delictiva que permitirán mejorar la convivencia ciudadana y la seguridad, se miden con el indicador de la reducción del flujo de entrada de jóvenes e 18 a 29 años al Sistema Penitenciario.

¹⁵ En el “Programa de juntos por una Comunidad sin Violencia” el beneficio de incremento de productividad se mide en el ML por el indicador de la reducción de las tasas de repetencia y deserción.

¹⁶ En el “Programa por una Esperanza” en el ML el beneficio por incremento de productividad se mide por el indicador de los jóvenes que entran al mercado laboral.

ingreso y egreso anual promedio se asume que es de 50 jóvenes. Por otro lado, de acuerdo a la información del Censo del 2003 y un estudio del Sistema Penitenciario Panameño¹⁷, se asume que del total de internos (100), el 30% serán reincidentes en acciones delictivas. En este sentido, se consideran como beneficios económicos para cada una de las categorías de beneficiarios: (i) en el caso de los jóvenes internos atendidos en el Centro y no reincidentes, el beneficio es el incremento en la productividad como consecuencia del entrenamiento y capacitación que recibirán en el Centro en la situación con proyecto; y (ii) para el caso de los jóvenes internos atendidos en el Centro que han sido reincidentes pero que con un adecuado tratamiento no vuelven a reincidir, se consideran dos tipos de beneficios económicos: (i) el incremento de productividad; y (ii) el ahorro de costo de funcionamiento del Sistema Penitenciario, consecuencia de haber salido de la “carrera” delictiva por incorporarse al mercado laboral. El análisis resulta en una tasa interna de rentabilidad del 13.26%¹⁸.

C. Viabilidad financiera

- 4.6 Se realizó un análisis de impacto fiscal para asegurar la sostenibilidad de las principales acciones una vez finalizada la ejecución del Programa. Los requerimientos presupuestarios para dar sostenibilidad a esta operación, en lo que respecta a costos recurrentes, se cubrirán mediante un esquema escalonado de absorción de estos costos por parte del presupuesto nacional. Se ha acordado con el Gobierno que el financiamiento de los costos recurrentes, que serán cubiertos por el Préstamo, serán absorbidos gradualmente por el mismo desde el período de ejecución hasta llegar al sexto año en el que el gobierno absorbe el cien por ciento de dichos costos de la siguiente manera:

Cuadro IV-1

Propuesta de financiamiento de costos recurrentes						
Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total (%)
Préstamo BID	100%	80%	60%	50%	30%	0%
Recursos GoPN	0%	20%	40%	50%	70%	100%

- 4.7 Con base en el análisis de impacto fiscal realizado se estimó que los costos recurrentes del Programa durante la ejecución serían del orden de US\$2,8 millones en promedio anual, de los cuales, los cubiertos por el Préstamo, durante la ejecución, son del orden de US \$1,2 millones en promedio anual. Lo anterior representa un incremento marginal en comparación al total del gasto del Gobierno Central (menor al 0.1%), el cual tiene amplias posibilidad de financiar un incremento de este orden con los nuevos ingresos generados, producto de la reciente reforma tributaria y de los ingresos que provendrían de la ampliación del Canal si el referéndum es positivo.

¹⁷ Toro, Danilo. El Sistema Penitencia Panameño. Panamá, 2003.

¹⁸ En el “Centro Tocumen” el beneficio del incremento de productividad se mide en el ML por el indicador de reducción de jóvenes reincidentes y no reincidentes que entrarían al mercado laboral

- 4.8 A estos efectos, al final del tercer año de ejecución, el MINGOB se compromete a presentar al Banco un plan para la consolidación de la OSEGI y su financiamiento.

D. Impacto ambiental

- 4.9 Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas a través 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 Banco y del país.

E. Beneficios y beneficiarios

- 4.10 El impacto social será altamente positivo ya que redundará en el bienestar de la población de los municipios beneficiados, especialmente de los jóvenes, lo que contribuye a modificar sus hábitos, actitudes y valores y proporcionándoles posibilidades de desarrollo e inserción social. Además, el Programa tendrá un impacto significativo en el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones gubernamentales que realizan prevención social a nivel comunitario. Se introducen acciones integrales, definidas a partir de criterios de aceptabilidad y apropiación por los involucrados y de viabilidad institucional, para rescatar y reinsertar en la sociedad.
- 4.11 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.

Cuadro IV-2

Población objeto por municipio beneficiado en los sectores vulnerables	Panamá	Colón	David	San Miguelito	Total
% de la población objeto por municipio en comparación con el total de la población de su municipio respectivo	33%	27%	60%	31%	
Total de población de jóvenes de 12 a 29 años	231,417	46,373	79,366	91,802	448,958
Población de jóvenes de 12-17 años	114,190	16,929	46,722	33,063	210,904
Población de jóvenes de 18-29 años	117,227	29,444	32,644	58,739	238,054

F. Resultados esperados

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

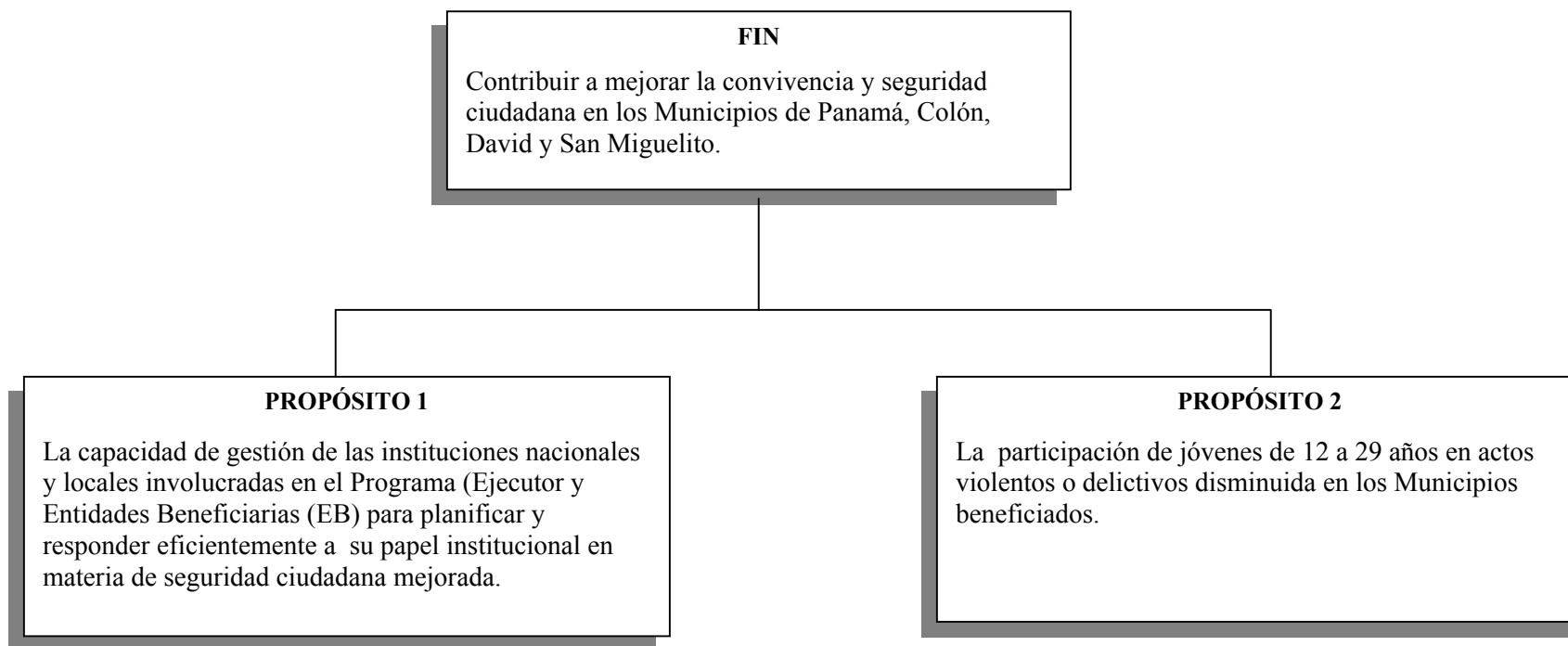
G. Riesgos

- 4.13 Para la ejecución del Programa, se están tomando en cuenta riesgos potenciales que podrían afectar la operación y las acciones para mitigarlos. En el ML se incluyen los indicadores para dar seguimiento a los potenciales riesgos entre los que se encuentran los de coordinación interinstitucional y del avance en el fortalecimiento institucional (ver párrafo 3.22).
- 4.14 **Capacidad institucional de MINGOB en seguridad ciudadana.** Se ha previsto fortalecer la estructura del Ministerio con la creación de la OSEGI, 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. En el ML se incluyeron indicadores para medir el fortalecimiento institucional tanto de MINGOB, como de las EB.
- 4.15 **Coordinación.** Dado que en la operación participan varias instituciones, se requiere alto grado de coordinación. Para ello se propone contar con un único Ejecutor, el MINGOB, responsable de coordinar la ejecución del Programa y las actividades de las EB. Asimismo se contará con los siguientes mecanismos de coordinación: Comités interinstitucionales (a nivel nacional y local) y los CIG (que incluirán los PdA). Los CIG estarán contenidos en el RO que definirá 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. Como resultado de la apropiación se cuenta en cada una de las EB con coordinadores técnicos y equipos de trabajo dedicados a actividades del Programa y se han iniciado actividades en las municipalidades con las comunidades. En el ML se establecieron indicadores para medir la efectividad de la coordinación.
- 4.16 **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) partidas presupuestales de las EB, especialmente las alcaldías para el mantenimiento de la infraestructura correspondiente a cada una de éstas (se estima que el costo de mantenimiento representa aproximadamente un 5% anual del valor de la infraestructura bajo la responsabilidad de la respectiva EB). Los compromisos formales quedarán establecidos en los CGI entre MINGOB y las 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 OSC.

PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA INTEGRAL (PROSI)

(PN-L1003)

DIAGRAMA DE OBJETIVOS



**PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA INTEGRAL (PROSI)
(PN-L1003)
MARCO LÓGICO**

Resumen Narrativo	Indicadores de Desempeño ¹	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
FIN			
Contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana en los Municipios de Panamá, Colón, David y San Miguelito.	Se reduce en 5 puntos el índice de percepción ² de inseguridad en los municipios intervenidos al FDP ³ .	Evaluación Final (encuesta)	
PROPÓSITO 1			
La capacidad de gestión de las instituciones nacionales y locales involucradas en el Programa (Ejecutor y Entidades Beneficiarias (EB)) para planificar y responder eficientemente a su papel institucional en materia de seguridad ciudadana mejorada.	El 100% de las Entidades Beneficiarias (EB) recibiendo análisis e información criminal trimestralmente al FDP.	Evaluación Final (informe OSEGI ⁴ a través de informe CONADEC)	Gabinete Social contempla el Programa como una Política de Estado.
	Se incrementa en al menos 4 puntos el índice de satisfacción ⁵ de la población con las EB, calculado mediante encuesta a los miembros de los Comités Municipales de Seguridad que representan a la población ⁶ al FDP.	Evaluación Intermedia y Final (encuesta).	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.
	Se reduce en un 90% la inconsistencia en la recepción de la información del crimen y el delito por parte de las fuentes de información (PN, PTJ y Medicina Legal) al FDP.	Evaluación Final. (informe OSEGI a través de informe CONADEC)	Existe coordinación y sinergia entre las instituciones y las intervenciones del Programa en prevención juvenil.
COMPONENTES PROPÓSITO 1			
MINGOB y Entidades Beneficiarias fortalecidas			
1. Política Integral de Seguridad Pública diseñada.	Documento de Política Integral de Seguridad Pública elaborado por el MINGOB, 2.5 años después del inicio del Programa.	Evaluación Intermedia. (informe de OSEGI)	
* 2. CODIPRO formado y funcionando como mecanismo de coordinación	Constituido el CODIPRO al año de inicio del Programa.	Evaluación Intermedia (Resolución oficial Gaceta)	
	El 100% de las decisiones estratégicas y de los POAs son coordinadas por CODIPRO al primer año de inicio del Programa.	Evaluación intermedia (informe de OSEGI de reuniones semestrales de CODIPRO).	

¹ Los valores de las metas finales y parciales de la línea de base de los indicadores de desempeño del Programa serán verificados y ajustados con los resultados que se obtengan del levantamiento de la línea de base.

² Para mayor detalle respecto a la forma de cálculo del índice, ver el apéndice a este Anexo (indicador 1)..

³ Al final del Proyecto (FDP)

⁴ El Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB)/ Oficina de Seguridad Ciudadana (OSEGI) a través de su División Técnica llevará un registro de los indicadores del Programa.

⁵ Para mayor detalle respecto a la forma de cálculo del índice, ver el apéndice a este Anexo (indicador 2). .

⁶ Los integrantes de los Comités Municipales que representan a la población son representantes de: ONG's; líderes locales; jóvenes; Iglesia; patronatos locales; entre otros

Resumen Narrativo	Indicadores de Desempeño ¹	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
3. Estudio de viabilidad para la creación de un Viceministerio de Seguridad en el MINGOB	Estudio de viabilidad política, técnica y económica, del Viceministerio de Seguridad elaborados a más tardar al 1º. Año del inicio del Programa.	Evaluación Intermedia. (estudio de Viabilidad del Viceministerio de Seguridad)	
4. Observatorio de la violencia creado en el MINGOB-CONADEC (Comisión Nacional de Estadísticas Criminales) 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 al 4 año del inicio del Programa.	Evaluación final (estudios producidos por el Observatorio).	
5. Estrategia de sensibilización social para prevención de la violencia implementada.	Elaborada la Estrategia y 50% de las actividades del Plan de sensibilización y comunicación desarrolladas a los 2.5 años de ejecución del Programa.	Evaluación Intermedia (informe de OSEGI)	
6. Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Impacto implementados en MINGOB, Policía Nacional, MIDES, MEDUCA y Alcaldías de los municipios beneficiados.	Sistema de monitoreo y evaluación en funcionamiento y brindando información sobre el avance en el logro de los indicadores a 1er año del inicio del Programa.	Evaluación Intermedia (informes de OSEGI).	
7. Apoyo a la modernización de la Policía Nacional realizada	Sistema de captación de Recursos Humanos mejorado (Sistema de selección y formación básica y continua del personal mejorado y operando bajo la Dirección de Docencia) al FDP.	Evaluación Final (informe OSEGI con base en informe de la Policía Nacional).	
	Sistema de supervisión interno de la conducta policial operando bajo la Dirección de Inspectoría y Asuntos Internos a la FDP.	Evaluación Final (informe OSEGI con base en informe de la Policía Nacional).	
	100% de Policías capacitados para mejorar la calidad de los “Programas de Seguridad Ciudadana” a los 2.5 años de ejecución del Programa.	Evaluación Intermedia (informe OSEGI con base en informe de la Policía Nacional).	
8. Oficina de Seguridad en MIDES; MEDUCA, PN y Alcaldías equipadas y ejecutando sus respectivas intervenciones apoyadas por el Programa.	Personal asignado 100% a las actividades del Programa y dándole seguimiento a los PdA a 1er año de ejecución del Programa.	Evaluación Intermedia (informe OSEGI)	
9. Personal asignado al programa por las instituciones beneficiarias capacitado en temas de planificación y prevención de la violencia.	100% de personal asignado de las instituciones beneficiarias capacitado a los 2.5 años del inicio del Programa.	Evaluación Intermedia (informe OSEGI)	
* 9. 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.	Evaluación intermedia (informe OSEGI con base en las Actas de las reuniones).	
PROPÓSITO 2			
La participación de jóvenes de 12 a 29 años en actos violentos o delictivos disminuida en los Municipios beneficiados.	General:		Se mejora la capacidad de gestión de las instituciones nacionales y locales involucradas en el Programa de acuerdo con el Propósito. Sector privado participa activamente en coordinación con el sector público (entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Locales). Apropiación de la sociedad civil de las actividades del Programa.
	Se disminuye en10% la tasa de homicidios por 100.000 habitantes cometidos por jóvenes de 12-29 años, a los 3 años de la FDP.	Estadísticas oficiales de la CONADEC.	
	Se reduce en 6% la tendencia del crecimiento de la población carcelaria entre 18 y 29 años que provienen de los municipios beneficiados por el Programa al FDP. (Supuesto del estudio de evaluación Costo Beneficio C/B)	Evaluación Final (Informe OSEGI)	

* Indicador de Coordinación

Resumen Narrativo	Indicadores de Desempeño ¹	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
	Intervención Primaria		Los jóvenes participan en las actividades del Programa.
	Se aumenta en 5 puntos el índice de uso positivo del tiempo libre de los jóvenes ⁷ en los municipios intervenidos a los 2.5 años de inicio del Programa.	Evaluación Intermedia (informe OSEGI)	
	Se incrementa en un 50% de jóvenes que usan los espacios deportivos y culturales construidos y rehabilitados por el Programa en los municipios beneficiados a los 2.5 años de inicio del Programa.	Evaluación Intermedia (encuesta)	
	El 60% de los conflictos reportados en los centros educativos donde se implementa el programa “Juntos por una comunidad sin violencia” son resueltos por las unidades de mediación y arbitraje a los 2.5 años de ejecución del Programa.	Evaluación intermedia (informe OSEGI a través de informe de MEDUCA)	
	Se aumenta en 5 puntos el índice de manejo de conflictos ⁸ de las escuelas de los municipios intervenidos a los 2.5 años de inicio del Programa.	Evaluación intermedia (informe OSEGI a través de informe de MEDUCA)	
	Se reduce en un 10% con respecto al diagnóstico inicial los casos reportados de violencia estudiantil en las instalaciones escolares en donde se ha implementado el programa “Juntos por una comunidad sin violencia” a los 2.5 años de inicio del Programa.	Evaluación intermedia (informe OSEGI a través de informe de MEDUCA)	
	Se reduce en 5% la tasa de deserción anual de jóvenes en nivel pre-medio y medio de educación en los establecimientos en donde el programa “Juntos por una comunidad sin violencia” está implementado al FDP. (Supuesto del estudio de evaluación C/B)	Evaluación intermedia (informe OSEGI a través de informe de MEDUCA)	
	Se reduce en 5% la tasa de repetición anual de jóvenes en nivel pre-medio y medio de educación en los establecimientos en donde el programa “Juntos por una comunidad sin violencia” está implementado al FDP. (Supuesto del estudio de evaluación C/B)	Evaluación intermedia (informe OSEGI a través de informe de MEDUCA)	
	Se reduce en 3 puntos la simpatía de los jóvenes ⁹ hacia las pandillas juveniles en los municipios beneficiados a los 2.5 años de inicio del Programa.	Evaluación Intermedia y Final (encuesta)	

⁷ Para mayor detalle respecto a la forma de cálculo del índice, ver el apéndice a este Anexo (indicador 3)..

⁸ Para mayor detalle respecto a la forma de cálculo del índice, ver el apéndice a este Anexo (indicador 4)..

⁹ Para mayor detalle respecto a la forma de cálculo del índice, ver el apéndice a este Anexo (indicador 5)..

Resumen Narrativo	Indicadores de Desempeño ¹	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
	Se incrementa en un 20% la detección temprana y atención oportuna a casos de VID detectados por año, medido a los 2.5 años de inicio del Programa.	Evaluación Intermedia (registro de casos atendidos satisfactoriamente en los 4 municipios)	
	Intervención Secundaria		
	Aumenta en un 25% el número de jóvenes miembros de bandas que son reinsertados en la sociedad a los 2.5 años de inicio del Programa. (Supuesto del estudio de evaluación C/B)	Evaluación Intermedia y Final (informe OSEGI a través de informe MIDES)	
	Disminuye la reincidencia de las víctimas de VID en un 15% a los 2.5 años de inicio del Programa. (Disminuye 20% al FDP)	Evaluación Intermedia y Final (Informe OSEGI a través de informe MIDES)	
	Intervención Terciaria		
	Disminuye en un 75% los jóvenes reincidentes que han infringido la Ley y son internos en el Centro de Cumplimiento de Tocumen al FDP. (Supuesto del estudio de evaluación C/B)	Evaluación Final (Registro MIDES)	
	30% de las familias o responsables de los jóvenes internos en el Centro de Cumplimiento Tocumen participan en el programa de rehabilitación y de atención familiar al tercer año de ejecución del Programa.	Evaluación Final (registro MIDES)	
COMPONENTES DEL 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.	100% 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 los 3 años de inicio del Programa.	Evaluación Anual (informe OSEGI (con base en informe de MEDUCA y los informes municipales)	MEDUCA comprometido con las actividades del Programa. MIDES comprometido. Municipios comprometidos.
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.	100% de maestros y padres de familia han participado en actividades de sensibilización sobre la importancia de su participación para prevenir la violencia juvenil a los 3 años de inicio del Programa.	Evaluación Anual (informe OSEGI (con base en informe de MEDUCA y de los informes municipales)	Con el apoyo de las OSC y las comunidades se apoyan las actividades de prevención de la violencia.
3. Infraestructura para actividades deportivas construida.	2 complejos deportivos, 90 canchas deportivas construidas o rehabilitadas, 10 infoplazas instaladas y equipadas, 10 parques equipados, 5 piscinas, 4 bibliotecas construidas al FDP.	Evaluación Final (informe OSEGI con base en el informes municipales)	

Resumen Narrativo	Indicadores de Desempeño ¹	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
4. Infraestructura para actividades culturales construida.	6 Casas de la Cultura construidas, terciarizadas y operando a la FDP.	Evaluación Final (informe OSEGI con base en los informes municipales)	
5. Eventos deportivos y culturales para jóvenes realizados de forma sostenible.	90% de los eventos deportivos y culturales programados en los POAs de cada municipio son realizados anualmente en cada una de los municipios beneficiados por el Programa a los 2.5 años de inicio del Programa.	Evaluación Intermedia (informe OSEGI con base en los informes municipales)	
6. Centros de Orientación para jóvenes vulnerables y en riesgo instalado y en funcionamiento.	3 centros de orientación construidos a finales del 2006	Evaluación Final (informe OSEGI con base en los informes municipales e informe MIDES).	
7. Sistema de Prevención y Atención Integral contra la Violencia Doméstica implementado.	Sistema operando coordinadamente por los municipios con la supervisión del MIDES, MINSA y Policía Nacional a los 2.5 años de ejecución del Programa.	Evaluación Intermedia (informe OSEGI con base en los informes municipales e informe MIDES).	
8. PSC “Por una Esperanza” (prevención secundaria para jóvenes miembros de bandas) fortalecido e implementado.	50% de los jóvenes miembros de bandas beneficiadas participan en las actividades del Programa a los 2.5 años de inicio del Programa.	Evaluación Intermedia (informe OSEGI con base en 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 implementado.	100% de la población de adolescentes internos en el Centro de Cumplimiento de Tocumen beneficiados con los programas de rehabilitación a la FDP.	Evaluación Final (informe OSEGI con base en informe MIDES).	

Tabla 1. Matriz de los índices elaborados para evaluar el impacto de las intervenciones del Programa de Seguridad Integral (PN-L1003)

• Índices de Desempeño	• Forma de cálculo
1) Se reduce en 5 puntos el índice de percepción de inseguridad en los municipios intervenidos al FDP	<p>Mide el cambio en la percepción de inseguridad de los municipios intervenidos en comparación con el cambio en la percepción de inseguridad en un municipio con condiciones similares que no será intervenido.</p> <p>El índice se construye con 8 variables que incluyen problemas urbanos comunes: i) daños a la propiedad; ii) presencia de pandillas; iii) tráfico de drogas; iv) peleas callejeras; v) agresiones físicas en las calles; vi) disparos; vii) la sensación misma de inseguridad en las calles y; viii) la sensación de inseguridad en la casa.</p> <p>Luego el encuestado califica la gravedad del problema en una escala de 1 a 3. Posteriormente en el cómputo estadístico de los datos se suman los puntajes obtenidos pudiendo variar el resultado final entre 8 y 24.</p> <p>Puntuaciones arriba de 16 que se encuentran sobre el punto medio de la escala significan un alto grado de percepción de inseguridad, por el contrario puntuaciones por debajo de 16 mostrarían percepciones relativamente bajas de inseguridad.</p> <p><u>FUENTE:</u> Encuesta a jóvenes escolarizados y no escolarizados</p>
2) Se incrementa en al menos 4 puntos el índice de satisfacción de la población con las Entidades Beneficiarias (EB), calculado mediante encuesta a los miembros de los Comités ¹⁰ Municipales de Seguridad al FDP.	<p>Para verificar el grado de satisfacción de la comunidad con las instituciones participantes en el Programa, se recurrirá a los Comités Municipales de seguridad del Programa, dado que por su constitución son una muestra representativa de la población. Por lo anterior, los Comités son considerados como líderes de opinión y con conocimiento suficiente como para poder evaluar objetivamente cada uno de los aspectos que se han tomado en cuenta.</p> <p>Para cada institución (EB) que participa en el Programa, se han desarrollado cuatro preguntas que intentan caracterizar el accionar y la atención brindada a la población por cada una de éstas¹¹, según el modelo de intervención desarrollado, cada pregunta tiene cuatro opciones planteadas ordinalmente de mayor a menor de manera que el puntaje mínimo que se puede obtener es 4 puntos y el máximo 16, el punto medio de la escala es 8 puntos. Índices inferiores a este valor indicarían un grado de satisfacción moderada, valores cercanos a 16 indicarían un mayor grado de satisfacción con la institución en evaluada.</p> <p><u>FUENTE:</u> Encuesta de auto reporte a miembros de Comités Municipales</p>
3) Se aumenta en 5 puntos el índice de uso positivo del tiempo libre de los jóvenes en los municipios intervenidos a los 2.5 años de inicio del Programa.	<p>Mide el cambio de comportamiento de los jóvenes en cuanto al uso de su tiempo libre, en términos de 7 variables que incluyen: i) hacer deportes; ii) leer; iii) practicar música; iv) deberes escolares; v) actividades artísticas; vi) conversar con parientes y vii) conversar con amigos.</p> <p>Se asignan puntajes más altos mientras más tiempo se le dedica a cada actividad, el posible rango de respuestas se movería entre 7 y 35.</p> <p>Puntajes mayores a 14 significan un uso positivo de tiempo, por el contrario puntajes inferiores significaría que los jóvenes utilizan su tiempo libre a otro tipo de actividades que no son las deseables.</p> <p><u>FUENTE:</u> Encuesta a jóvenes escolarizados y no escolarizados</p>
4) Se aumenta en 5 puntos el índice de manejo de conflictos de las escuelas en los municipios intervenidos a los 2.5	<p>Mide los cambios de comportamiento de los jóvenes, los padres y los maestros en la manera de afrontar los conflictos.</p> <p>El índice se construye con 3 variables (preguntas) que contienen varias opciones de comportamiento negativo y positivo para resolver los conflictos. Éstas incluyen la manera en que se comportan los jóvenes, los padres y los maestros ante los conflictos de los jóvenes. Luego el encuestado escoge una de las</p>

¹⁰ Los integrantes de los Comités Municipales que representan a la población son representantes de: ONG's; líderes locales; jóvenes; Iglesia; patronatos locales; entre otros.

¹¹ Para mayor detalle de las preguntas ver tabla 2 de este documento.

años de inicio del Programa.	<p>opciones que mejor describe su reacción, la de sus los padres y la de sus maestros. Las opciones van desde una reacción violenta hasta una pacífica y resolutive las cuales obtienen mayor asignación de puntos, las puntuaciones van desde 3 hasta 22</p> <p>Puntuaciones arriba de 11 se encuentran sobre el punto medio de la escala y significan un adecuado manejo de los conflictos por los involucrados, por el contrario puntuaciones por debajo mostrarían un manejo inadecuado de los conflictos.</p> <p><u>FUENTE:</u> Encuesta a jóvenes escolarizados y no escolarizados</p>
5) Se reduce en 3 puntos la simpatía de los jóvenes hacia las pandillas juveniles en los municipios beneficiados a los 2.5 años de inicio del Programa.	<p>Mide el cambio de actitud entre los jóvenes en cuanto a la simpatía que sienten por las pandillas juveniles.</p> <p>Este índice se construye con tres variables planteadas en una escala numérica; la percepción sobre si las pandillas son perjudiciales en el barrio, la simpatía que sienten por ellas y la posibilidad que tienen ellos de ingresar en una pandilla juvenil.</p> <p>Al sumar los puntos asignados a cada una de las tres variables, el posible rango está entre 3 y 15 puntos.</p> <p>Puntajes sobre 6 significan un alto grado de simpatía hacia las pandillas juveniles, por el contrario puntajes por debajo significarían grados menores de simpatía.</p> <p><u>FUENTE:</u> Encuestas a jóvenes escolarizados y no escolarizados.</p>

Tabla 2. Preguntas para evaluar el accionar y la atención brindada a la población por cada una de las Entidades Beneficiarias del Programa

MIDES
<p>1. Indique el grado de acuerdo en cuanto a que MIDES ha establecido lineamientos y políticas claras para atacar la problemática en los programas de seguridad ciudadana en su municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy de acuerdo • De acuerdo • En desacuerdo • Muy en desacuerdo
<p>2. Indique el grado de acuerdo en cuanto a que MIDES ha promovido la participación de todos los sectores en la conformación de los lineamientos y políticas de seguridad en los programas de seguridad ciudadana en su municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy de acuerdo • De acuerdo • En desacuerdo • Muy en desacuerdo
<p>3. Indique el grado de acuerdo en cuanto a que MIDES ha articulado eficientemente el accionar de los involucrados en los programas de seguridad ciudadana en su municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy de acuerdo • De acuerdo • En desacuerdo • Muy en desacuerdo
<p>4. Exprese su grado de satisfacción general en cuanto al accionar de MIDES en los programas de seguridad ciudadana en su municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy satisfecho • Satisfecho • Insatisfecho • Muy Insatisfecho
CONADEC
<p>1. ¿Esta oficina recibe información trimestral de parte de CONADEC?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Siempre • Regularmente • Esporádicamente • Nunca

<p>2. ¿La información que reciben de CONADEC es oportuna?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy oportuna • Oportuna • Inoportuna • Muy inoportuna
<p>3. ¿La información que reciben de CONADEC es útil para tomar decisiones?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy útil • Útil • Inútil • Muy inútil
<p>4. En caso de que esta oficina haya necesitado acercarse a CONADEC para solicitarles información específica, ¿considera usted que han sido accesibles?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Siempre • Casi siempre • De vez en cuando • Nunca
<p>POLICIA NACIONAL (PN)</p>
<p>1. ¿Ha mejorado la amabilidad con la que la PN trata a la comunidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definitivamente si • Posiblemente si • Posiblemente no • Definitivamente no
<p>2. ¿Usted considera que la PN informa a la población acerca de sus logros y resultados obtenidos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definitivamente si • Posiblemente si • Posiblemente no • Definitivamente no
<p>3. ¿Usted considera que la PN ha mejorado su cercanía y contacto con la comunidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definitivamente si • Posiblemente si • Posiblemente no • Definitivamente no
<p>4. ¿Usted tiene confianza en la PN?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mucha confianza • Alguna confianza • Poca confianza • Ninguna Confianza
<p>MUNICIPALIDADES</p>
<p>1. ¿Usted considera que la municipalidad esta desarrollando los eventos deportivos eficientemente?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definitivamente si • Posiblemente si • Posiblemente no • Definitivamente no
<p>2. ¿Cómo considera la administración y mantenimiento de los espacios deportivos y culturales por parte de las Municipalidades?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Excelente • Buena • Mala • Muy mala
<p>3. ¿Usted considera que las municipalidades han sido eficientes en la conformación de los comités municipales de seguridad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy eficientes • Eficientes • Ineficientes • Muy ineficientes

4. ¿Usted está satisfecho con el desempeño de las municipalidades e cuanto a la labor que están desarrollando en los programas de seguridad ciudadana en su municipio?

- Muy satisfecho
- Satisfecho
- Insatisfecho
- Muy insatisfecho


07/10/06

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-__/_

Panamá. Préstamo ____/OC-PN a la República de Panamá
Programa de Seguridad Integral (PROSI)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de seguridad integral (PROSI). Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$22.700.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 200__)

LEG/OPR/RGII/IDBDOCS#741260
PN-L1003