

PANAMA

APOYO A LA MODERNIZACION DE LA OPERATIVA POLICIAL

(PN-T1370)

DOCUMENTO DEL PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo del Proyecto conformado por: Líder del Equipo del Proyecto: Abizanda Miro, Beatriz (IFD/CIS); Jefe Alterno del Equipo de Proyecto: Posadas, Arnaldo Enrique (IFD/CIS); Abogado: Maya Iglesias, Viviana Mariela (LEG/SGO); Can Telon, Hilda Irene (LEG/SGO); Miembros del Equipo: Araya Umana Andrea Vanessa (IFD/CIS); Lopez Gonzalez, Haizea (IFD/CIS); Martinez, Ynty (IFD/CIS); Orellana, Miguel Angel (VPC/FMP); Ortigosa Izquierdo, David (IFD/CIS); Ortiz Sosa, Diana Alexandra (IFD/CIS); Saiz Dormoi Paola (CID/CPN); Schaeffer Cabrera, Maria Jose (IFD/ICS); Sutton Heather May (IFD/ICS);

PANAMA
APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA OPERATIVA POLICIAL
PN-T1370

RESUMEN DEL PROYECTO

Tipo de Operación:	Cooperación Técnica
Sector:	REFORMA/MODERNIZACIÓN DEL ESTADO
Subsector:	MODERNIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
Taxonomía de la CT:	Apoyo al Cliente
Número de Proyecto de la Taxonomía de Apoyo Operacional:	N/A
Unidad Técnica Responsable:	IFD/CIS-División de Seguridad Ciudadana
Unidad Responsable del Desembolso (UDR):	CID/CPN-Representación Panamá
Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank

OBJETIVO DEL PROYECTO

El objetivo de la CT es brindar asistencia para el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional de Panamá (PN) mediante la propuestas modernización de la gestión del recurso humano. Para la consecución de su objetivo, esta CT buscará: (i) identificar las brechas que presentan en cuanto a su sistema de recursos humanos y carrera policial y (ii) desarrollar propuestas para su digitalización con base en un diagnóstico actualizado.

INFORMACIÓN FINANCIERA

Tipo de Financiamiento	Fondo	Monto en US\$
TCN - No Reembolsable	W2C - OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones	130.000
Financiamiento Total		130.000
Financiamiento de Contrapartida		0
Presupuesto Total del Proyecto		130.000
Donantes:	N/A	
Periodo de Desembolso:	36 meses	
Periodo de Ejecución:	36 meses	

INFORMACIÓN FINANCIERA ADICIONAL

N/A

I. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO

- 1.1 **Coyuntura de Seguridad Ciudadana en Panamá.** Si bien la inseguridad no está en los niveles más altos de la región, la tasa de homicidios aumentó 30% entre 2017 y 2024 (hasta 13 por cada 100.000 habitantes, alcanzando su nivel máximo en una década¹), ubicándose por debajo del promedio latinoamericano (20), pero por encima de países con similar ingreso como Chile (6.76) y Argentina (4.32). Además, la Policía Nacional (PN) estima que el 70% de los homicidios se deben a enfrentamientos entre bandas criminales locales, y se concentra cerca de puertos o zonas logísticas, cuyo control territorial es clave para el desarrollo de economías ilícitas (en 2024, 75% de los homicidios de Panamá sucedieron en la Ciudad de Panamá y Colón). Estos grupos criminales sigue operando desde las prisiones de Panamá, dada la saturación del sistema penitenciario (sobrepoblado en un 67%, siendo Panamá el cuarto país en la región en uso de la prisión). La alta concentración de la violencia pone en evidencia la necesidad mejorar la focalización del accionar policial y el uso de modelos basados en evidencia para disuadir la comisión de delitos.
- 1.2 **Marco Institucional.** El sector de seguridad en Panamá está bajo la rectoría del Ministerio de Seguridad Pública, al que están adscritos cuerpos especializados de policía, entre los cuales se encuentran el Servicio Nacional de Fronteras (Senafront, a cargo de la protección de las fronteras terrestres), el Servicio Nacional Aeronaval (Senan, a cargo de la seguridad aérea y marítima) y la Policía Nacional, (PN) que es la fuerza policial con mayor número de efectivos, que está a cargo de la prevención del delito, la protección ciudadana y el mantenimiento del orden público, contando con unidades especializadas en investigación criminal, seguridad vial entre otras.
- 1.3 **Política Pública de Seguridad.** El Ministerio de Seguridad Pública (MSP) recientemente puso en marcha el [Plan Firmeza](#), una estrategia integral de seguridad ciudadana, que busca prevenir la comisión de delitos, mediante acciones multidisciplinarias coordinadas territorialmente. El plan está estructurado en programas de acción a nivel local (que combinan programas de prevención del involucramiento delictivo en áreas vulnerables, con acciones disuasorias de la policía), así como intervenciones específicas de fortalecimiento de las capacidades operativas y administrativas de la fuerza pública, para mejorar su eficacia y eficiencia en el abordaje de las nuevas dinámicas delictuales. En particular, esta TC permitirá apoyar el abordaje de dos retos institucionales específicos de la PN, que a continuación se describen.
- 1.4 **Retos institucionales de la Policía Nacional: Debilidad la Gestión del Recurso Humano Policial.** El recurso humano policial no cuenta con la preparación pertinente para abordar la creciente complejidad de la criminalidad en Panamá. En la actualidad, la formación no se basa en el modelo pedagógico de competencias, habilidades y actitudes, que la evidencia apunta como el más efectivo para mejorar la profesionalización de la policía; tampoco se contemplan

¹ [Panamá registra 581 homicidios en 2024, un aumento del 4.4% en comparación al año anterior | Panamá América](#)

esquemas de enseñanza continua, para reforzar el aprendizaje a lo largo de los años de servicio del policía. Adicionalmente, existen debilidades en el sistema de capacitación para ascensos, lo que genera cuellos de botella. A pesar del importante peso de los funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública (que concentraba en 2022 el 11% de los funcionarios de públicos de Panamá) su sistema de gestión del recurso humano policial es ineficiente: por ejemplo, los registros de evaluaciones profesionales, educación e historia profesional no están centralizados, lo cual dificulta el desarrollo profesional de los agentes y la toma de decisión para el despliegue territorial de los efectivos.

- 1.5 **Débil digitalización operativa y de servicios ciudadanos en la PN.** La Policía de Panamá presenta problemas de obsolescencia tecnológica tanto en su infraestructura física como en sus componentes de software. Por ejemplo, la herramienta para desarrollar aplicaciones administrativas (contabilidad, administración de inventarios y de flota vehicular, entre otros) ya no dispone de soporte técnico. Por otra parte, en cuanto a los trámites ciudadanos, aunque existen avances puntuales, como la habilitación de plataformas para trámites, como por ejemplo la denuncia de delitos, algunas de estas soluciones carecen de estabilidad, interoperabilidad y continuidad, causando tanto ineficiencias en la gestión como insatisfacción ciudadana. Por otro lado, estudios recientes señalan que las instituciones panameñas aún enfrentan barreras estructurales para una digitalización eficaz, como una insuficiente capacitación del personal, débil inversión en infraestructura tecnológica policial y la resistencia interna al cambio. Estas debilidades limitan la eficiencia operativa y el acceso a los servicios policiales, y subrayan la urgencia de desarrollar una estrategia tecnológica para la PN, acompañada de mecanismos robustos para su gobernanza.
- 1.6 En este contexto, la TC contribuirá a fortalecer las capacidades de la PN, sentando las bases para mejoras en la formación y profesionalización, y apoyando su transformación digital. Este apoyo incluirá diagnósticos del entorno tecnológico actual y la formulación de propuestas operativas y estratégicas para trazar la hoja de ruta que sienta las bases para una Estrategia de Transformación Policial.
- 1.7 **Solicitud.** En respuesta al pedido expreso del Gobierno de Panamá (ver Anexo I), el organismo ejecutor será el Banco, a través de la División de Seguridad Ciudadana (IFD/CIS) en estrecha colaboración y coordinación con los equipos técnicos de la PN de Panamá.
- 1.8 **Objetivo.** El objetivo de la CT es brindar asistencia para el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional de Panamá (PN) mediante la propuestas modernización de la gestión del recurso humano. Para la consecución de su objetivo, esta CT buscará: (i) identificar las brechas que presentan en cuanto a su sistema de recursos humanos y carrera policial y (ii) desarrollar propuestas para su digitalización con base en un diagnóstico actualizado.
- 1.9 **Alineación Estratégica.** Esta CT es consistente con la con la nueva Estrategia Institucional del Grupo BID para el período 2024-2030 ([“Transformación para una Mayor Escala e Impacto” – CA-631](#)) y se alinea con los objetivos de (i) reducir la pobreza y la desigualdad; e (ii) impulsar el crecimiento regional sostenible. La alineación al primer objetivo se da como consecuencia del fortalecimiento de las capacidades institucionales policiales de Panamá, lo cual lleva a un mayor desarrollo. Por su parte, la alineación con el segundo objetivo, se da gracias al refuerzo de la capacidad de la policía de Panamá para dar respuesta al delito, lo

cual impacta en una mejora del entorno para la inversión y el crecimiento económico. Igualmente, esta CT se alinea con el área de enfoque operativo y tema transversal de Capacidad Institucional, Estado de Derecho y Seguridad Ciudadana, ya que el fortalecimiento de la capacidad institucional de la PN se dará con el fin de optimizar la administración de los recursos humanos y de fortalecer la seguridad ciudadana. La CT también se alinea con el Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia ([GN-2771-12](#)) que reconoce que: (i) la modernización y profesionalización de la carrera policial son claves en el fortalecimiento institucional; y (ii) la utilidad de las nuevas herramientas tecnológicas para las instituciones de seguridad. La CT también se alinea con el área prioritaria de “Instituciones eficaces, eficientes y transparentes” del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario ([GN-2819-14](#)), gracias a su foco en el fortalecimiento de la calidad de las instituciones públicas y la provisión de servicios para mejorar la gestión pública. Por último, esta CT también es consistente con el objetivo estratégico de mejorar la eficiencia de la administración pública y la facilidad para hacer negocios de la [Estrategia de País del Grupo BID con Panamá \(2025-2029\)](#) (GN-3289) dado que la mejora de las capacidades de la policía permitirá apuntalar su eficacia en la prevención del delito y su eficiencia de su gestión.

II. COMPONENTES

- 2.1 **Componente Único. Modernización de la carrera policial y mejora de la gestión de personal (US\$130.000.00).** El objetivo de este componente es obtener un plan de acción para la modernización de dos áreas institucionales clave de la PN, las de recursos humanos y tecnologías de información. Específicamente, en cuanto a la gestión de personal, se analizará el actual marco regulatorio de la carrera policial, la gestión del talento (incluyendo perfiles de entrada para reclutas, formación inicial y continua, metodologías de enseñanza, mecanismos de ascenso y desarrollo profesional, entre otros aspectos), identificando brechas con respecto a las mejores prácticas de selección y desarrollo de personal policial, así como los procesos administrativos de gestión de recursos humanos, para mejorar su eficiencia y digitalización. Se propondrá una estrategia con actividades específicas de fortalecimiento de los recursos humanos, y una estimación de costos para su financiación. En cuanto a tecnologías de la información, se realizará un análisis situación actual en cuanto a desarrollo tecnológico y se identificarán las acciones necesarias para su mejora, objetivos e indicadores y estimación de costos; y procesos necesarios para una ordenada gobernanza de la TI en la institución.
- 2.2 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos de la TC serán las personas funcionarias de la Policía Nacional de Panamá.

III. PRESUPUESTO

- 3.1 **Presupuesto.** El costo total de la CT es de US\$130.000.00 y será financiado por el área prioritaria de Instituciones eficaces, eficientes y transparentes del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (W2C).

La CT no incluye contrapartida local. El siguiente cuadro resume las principales actividades y sus costos:

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total	Fuente de Financiación
Componente 1	Modernización de la carrera policial y mejora de la gestión de personal	US\$130.000.00	US\$130.000.00	W2C
Actividad 1.1	Plan de fortalecimiento del Recurso Humano	US\$55.000.00	US\$55.000.00	W2C
Actividad 1.2	Elaboración Plan Maestro de digitalización incluyendo un diagnóstico del desarrollo tecnológico de la PN.	US\$75.000.00	US\$75.000.00	W2C
Total		US\$130.000.00	US\$130.000.00	-

IV. ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 **Agencia ejecutora.** En respuesta al pedido expreso del cliente, el organismo ejecutor será el Banco, a través de la División de Seguridad Ciudadana (IFD/CIS) en estrecha colaboración y coordinación con los equipos técnicos de la PN de Panamá. Todos los trámites administrativos y de supervisión técnica serán responsabilidad de IFD/CIS en coordinación con el o los equipos designados por la PN de Panamá. El equipo de IFD/CIS contratará las consultorías, organizará las actividades y supervisará los productos desarrollados. La coordinación con los equipos técnicos de la PN de Panamá se llevará a cabo a través de reuniones de coordinación técnico-administrativas y de la revisión conjunta de los términos de referencia y evaluaciones de los informes técnicos.
- 4.2 El rol del Banco como ejecutor cumple con los lineamientos en los Procedimientos para la tramitación de operaciones de cooperación técnica y asuntos conexos ([OP-619-4](#)) en su anexo II, literal a: (i) el país beneficiario está de acuerdo; y literal c: (i) Capacidad Institucional. La ejecución por parte del Banco vino por solicitud expresa del Gobierno de Panamá (ver Anexo I).
- 4.3 **Adquisiciones.** Todas las adquisiciones que se ejecutarán en el marco de esta Cooperación Técnica se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y reglamentos aplicables del Banco ([OP-619-4](#), [GN-2303-33](#)). Tomando en cuenta que, durante el análisis de la capacidad institucional de la PN de Panamá, se logró identificar que sus procesos de contratación para personas consultoras suelen superar el tiempo necesario para el cumplimiento de los productos en el periodo de ejecución de esta TC, es

que se propone que las contrataciones se realicen de acuerdo con: (i) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la normativa sobre Plantilla Complementaria ([AM-650](#)).

- 4.4 **Monitoreo, Presentación de Informes y Supervisión.** La supervisión de esta CT se realizará siguiendo la [OA-421](#). En este sentido, estará a cargo del CIS, mediante la Especialista en Seguridad Ciudadana y Jefa de Equipo principal, Beatriz Abizanda, quien será responsable de su ejecución y de velar por la correcta asignación de los recursos presupuestarios transaccionales.
- 4.5 Como sistemas de monitoreo, esta TC seguirá los lineamientos contenidos en la [OP-1385-4](#). Contempla la elaboración y recepción de reportes periódicos preparados por las personas consultoras contratadas, de manera tal que sean utilizados como base para las reuniones de seguimiento que se llevarán a cabo de forma periódica (al menos una vez al mes) con las autoridades de la PN de Panamá. En este sentido, por medio de estos reportes se podrá identificar el avance de las consultorías relacionándolo con la matriz de productos de la consultoría, generando la identificación temprana de alertas o riesgos en la ejecución

V. RIESGOS POTENCIALES

- 5.1 Aunque la Cooperación Técnica no implica riesgos sustanciales en cuanto a ejecución operativa o impacto ambiental, sí se reconoce el riesgo de que los planes, diagnósticos, propuestas y lineamientos estratégicos que se desarrollen durante la CT no sean plenamente apropiados o incorporados por la PN de Panamá, especialmente en el mediano y largo plazo. Este riesgo se acentúa debido a factores como cambios en el alto mando, rotación del personal técnico, ausencia de mecanismos de continuidad institucional, o baja articulación entre las distintas unidades responsables de implementar reformas estructurales. La falta de apropiación puede traducirse en la no implementación de las recomendaciones propuestas, pérdida del conocimiento generado y limitada sostenibilidad de los resultados esperados. Con el fin de mitigar estos riesgos, el BID, implementará un trabajo colaborativo estrecho con los equipos técnicos durante todas las fases de ejecución de la CT, incluyendo la validación progresiva y conjunta a los productos desarrollados en el marco de este CT.
- 5.2 **Propiedad Intelectual.** Los productos de conocimiento que se generen en el marco de esta CT serán de propiedad del Banco y podrán colocarse a disposición del público bajo licencia de creative commons. No obstante, a solicitud del beneficiario, se podrá también ceder o licenciar la propiedad intelectual de dichos productos a su favor.

VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 6.1 No se esperan excepciones a las políticas del Banco en la ejecución de esta CT.

VII. ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 7.1 De acuerdo con el Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco, esta CT no tiene impactos ambientales y/o sociales asociados.

ANEXOS REQUERIDOS:

- Anexo I: Solicitud del Cliente
- Anexo II: Matriz de Resultados
- Anexo III: Términos de Referencia
- Anexo IV: Plan de Adquisiciones