



RE-408

***Documento de Enfoque:
Prevención de la Violencia y la
Delincuencia en América Latina
y el Caribe: Evaluaciones
Operativas y Estratégicas de la
Contribución del BID,
2012-2013***

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Febrero de 2012



ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	PRESENCIA DEL BID EN LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	4
III.	OBJETIVOS Y ALCANCE DE LAS EVALUACIONES DE OVE PARA 2012 Y 2013	7
IV.	METODOLOGÍA Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	7
V.	CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA LAS OPERACIONES QUE SE ANALIZARÁN EN LA REVISIÓN DE PROYECTOS DE 2012.....	4
VI.	CRONOGRAMA Y DOTACIÓN DE PERSONAL	6

BIBLIOGRAFÍA

[ANEXO](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

OCDE-CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto interno bruto
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **América Latina y el Caribe es una de las regiones que registra los más elevados índices de homicidios del mundo.** Las estadísticas oficiales más recientes indican que el índice de homicidios es de 21, 22 y 25 homicidios por cada 100.000 habitantes en el Caribe, América del Sur y Centroamérica, respectivamente¹. Esos índices equivalen a entre tres y cuatro veces el promedio mundial². La única otra región que presenta estos niveles es África, con un índice de 29 homicidios por cada 100.000 habitantes³. Estas cifras globales encubren grandes diferencias entre países⁴ y épocas. Si bien Jamaica y Trinidad y Tobago, por ejemplo, muestran un aumento en el índice de homicidios en el período 2000-2008, pasando, respectivamente, de 34,4 a 59,5 y de 9,3 a 41,1 homicidios por cada 100.000 habitantes, Nicaragua, Uruguay y Chile presentan en igual período índices estables de 9,4 a 13,1, de 6,4 a 6,6 y de 5,1 a 3,5 homicidios por cada 100.000 habitantes, respectivamente⁵.
- 1.2 **Las percepciones de inseguridad en la región son generalizadas.** Los ciudadanos encuestados en América Latina consideran que la inseguridad es la primera o segunda prioridad en su país, después del desempleo o juntamente con éste⁶. Un estudio llevado a cabo por el BID en 2008 muestra también que el 60% de los ciudadanos de América Latina y el Caribe no se sienten seguros en sus barrios⁷, y aunque no necesariamente coinciden con los datos sobre la delincuencia y la

¹ Estos datos corresponden a 2010 o al último año del que se dispone de estadísticas, que podría remontarse a 2008, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2011). Este último estudio presenta los índices de homicidios de fuentes de los sectores de la justicia penal y la salud. En las subregiones de Centroamérica y América del Sur las cifras de esas fuentes son similares, pero acusan variaciones en el Caribe: si bien los datos de la justicia penal muestran una cifra de 21 homicidios por cada 100.000 habitantes, las fuentes del sector de la salud indican una cifra más cercana a 13. Para las tres subregiones presentamos las cifras de fuentes de la justicia penal. En primer lugar se menciona el número de homicidios por cada 100.000 habitantes porque es el indicador más fiable y comparable entre los países y en el tiempo. Sin embargo, los homicidios son a menudo solo una pequeña parte del problema, pues la violencia y la delincuencia abarcan una gran variedad de manifestaciones, como se explica a continuación.

² Según la ONUDD (2011), el promedio mundial es de 6,9 homicidios por cada 100.000 habitantes.

³ La ONUDD (2011) presenta una sola cifra de 17,4 para el conjunto de África, pero también muestra, en un gráfico separado, las cifras correspondientes a África Oriental, Occidental, Septentrional y Meridional, que son de aproximadamente 22, 17, 6 y 32, respectivamente. Estos datos corresponden también a 2010 o al último año del que se dispone de estadísticas.

⁴ Incluso dentro de los países puede haber diferencias muy importantes entre ciudades. Por ejemplo, en Brasil, en 2010, São Paulo y Rio de Janeiro tuvieron, respectivamente, 13 y 24,3 homicidios por cada 100.000 habitantes; en cambio, Curitiba, Recife y Maceió tuvieron índices de homicidios de 55,9, 57,9 y 109,9 (Waiselfisz (2011, pág. 48), utilizando los datos preliminares de SIM/SVS/MS).

⁵ Los datos de Chile correspondientes a 2000 y 2008 provienen de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la justicia penal, respectivamente, de acuerdo con ONUDD (2011).

⁶ Latinobarómetro (2009, pág. 77).

⁷ Lora (2008), citado en el documento del BID GN-2587, página 26.

violencia, las percepciones de violencia e inseguridad afectan negativamente la calidad de vida⁸.

- 1.3 **La violencia presenta múltiples dimensiones y adopta diversas formas en un continuo que va desde el hogar hasta la calle.** La violencia se define comúnmente como “[e]l uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”⁹. Abarca la violencia doméstica y maltrato infantil, ataques, robos, violaciones y otras agresiones con o sin armas de fuego. En cuanto a la violencia de género, por ejemplo, los estudios muestran que del 20% al 60% de las mujeres en la región han experimentado o experimentarán durante su vida violencia física por parte de su pareja¹⁰. Aunque no existen estadísticas fiables sobre la violencia psicológica en América Latina y el Caribe, es razonable esperar que esa cifra sería mucho mayor si se incluyera el abuso psíquico.
- 1.4 **Los costos de la violencia son sumamente altos y hacen que la violencia sea un serio problema de desarrollo.** De acuerdo con un estudio reciente, en promedio, el 13% del PIB se pierde debido a las excesivas tasas de violencia en América Latina¹¹. Esta cifra, que incluye los costos directos en el plano de salud y mortalidad y los costos para el clima de negocios, representa casi tres veces el gasto público en educación en países como Brasil o México (respectivamente, 5,1% y 4,8% del PIB en 2007)¹². Otros gastos indirectos y repercusiones negativas van desde la pérdida de productividad e ingresos de las víctimas a la reducción de la asistencia escolar de los niños víctimas o testigos de abusos en sus hogares o en su comunidad, y una tendencia a que los niños reproduzcan esos comportamientos violentos cuando lleguen a la adultez¹³.
- 1.5 **Diferentes disciplinas han estudiado las causas de la violencia.** Las disciplinas biomédicas y psicológicas tienden a centrar sus análisis en el plano individual, haciendo hincapié en el aspecto patológico de la violencia (mediante el examen de

⁸ Cf. Briceño-León (2001, págs. 19 y 20), quien hizo hincapié en las repercusiones sobre la movilidad, entre otros aspectos.

⁹ Organización Mundial de la Salud (OMS), 2002. Las evaluaciones propuestas por OVE se centran exclusivamente en la violencia interpersonal y los delitos comunes en contextos urbanos. En consecuencia, no abarcan el suicidio, los conflictos armados o la delincuencia organizada. Estas últimas formas de violencia, no obstante, se incluirán en la parte contextual (diagnóstico) de ambas evaluaciones.

¹⁰ Morrison, Ellsberg y Bott (2007), refiriéndose a la encuesta realizada por la OMS en 2005 en 15 lugares en 11 países, según la cual el 48,6% de las mujeres de zonas urbanas de Perú, el 61% de zonas rurales de Perú y el 33,8% en zonas rurales de Brasil han sufrido violencia física en algún momento de sus vidas (página 2).

¹¹ Soares y Naritomi (2010), citado en BID (2010). Documento OP-502-4, pág. 19.

¹² Banco Mundial, EdStats 2010.

¹³ Willman (2009, págs. 63 y 64). Es importante señalar que la relación entre la experiencia de la violencia en la niñez y los comportamientos violentos en la edad adulta se debe entender retrospectiva y no prospectivamente: la mayoría de los adultos que son violentos han sufrido experiencias de violencia en su infancia. Sin embargo, no todos los niños que son testigos o víctimas de violencia se convertirán en adultos violentos.

los rasgos genéticos, fisiológicos o psicológicos de las personas violentas)¹⁴; en cambio, los estudios de ciencias políticas apuntan al contexto institucional, incluidas las deficiencias de los sistemas de justicia penal (impunidad generalizada y corrupción), la violencia estatal y la violencia estructural¹⁵. Según la teoría de la elección racional, la decisión de cometer un delito depende de la utilidad neta que las personas, individual o colectivamente, esperan obtener de su comisión¹⁶. Los estudios sociológicos hacen hincapié en los factores culturales, en particular la herencia de una historia de conflictos (legitimación del uso de la fuerza para resolver conflictos), el fenómeno de la anomia (inadecuación entre las expectativas y potencialidades en una sociedad desigual)¹⁷ y el control social (relación positiva o negativa con las instituciones, desde la familia a la escuela o el Estado)¹⁸. En tiempos más recientes, los enfoques de salud pública y de género han puesto de relieve el nexo entre diferentes niveles de causalidad y han elaborado o adaptado lo que actualmente se denomina el *modelo ecológico* (véase más adelante)¹⁹. La criminología y la geografía también han combinado diferentes disciplinas para estudiar las causas de la delincuencia y la violencia y las han incorporado a los estudios de desarrollo. En particular, las explicaciones que conjugan la urbanización acelerada (una elevada migración hacia las ciudades, que no pueden ofrecer puestos de trabajo, vivienda o servicios básicos, obligando a los migrantes a sobrevivir en condiciones mínimas) con altos niveles de desigualdad, la falta de oportunidades atractivas, la presencia de organizaciones delictivas relacionadas con las drogas y la disponibilidad de armas de fuego han estado muy presentes en los debates de la década de 2000²⁰.

- 1.6 **En la actualidad, un creciente consenso reconoce la causalidad múltiple de la violencia y la delincuencia y la necesidad de analizar los factores de riesgo predominantes de acuerdo con la forma de la violencia y el tipo de delito.** La complejidad de comprender y abordar la violencia²¹ radica, por cierto, en su arraigada causalidad múltiple. Ningún factor por sí solo explica los hechos de violencia. En verdad, una *combinación* de factores de riesgo²² en un entorno

¹⁴ Véase McIlwaine (1999, pág. 457).

¹⁵ Keane (1996), Pécault (1999), Galtung (1969), Bourdieu (1989).

¹⁶ Cf. Becker (1968).

¹⁷ Merton (1957), citado en Hein, A. (2010, págs. 4 a 10).

¹⁸ Hischi (1995), citado en Hein, A. (2010, págs. 4 a 10).

¹⁹ OMS (2002), Turpin y Kurtz (1997).

²⁰ Véanse, por ejemplo, Briceño-León (2002), Concha-Eastman (2002), Moser *et al.* (2005), Pécault (1999), Koonings y Krujt (1999), Fajnzylberg *et al.* (1998).

²¹ Delito y violencia no son sinónimos. No todas las formas de violencia son consideradas como un delito: en algunos países, por ejemplo, la violencia doméstica o el castigo corporal de los niños no se consideran actos delictivos; por otra parte, no todos los delitos son violentos: el lavado de dinero o la corrupción, por ejemplo, no suponen necesariamente actos de violencia entendida como el abuso de la fuerza para imponer la propia voluntad a otra persona o grupo de personas.

²² Los factores de riesgo son características que aumentan la probabilidad de que una persona se comporte de manera violenta o sea víctima de la violencia (Cf. Instituto del Banco Mundial (2011). *Urban Crime and Violence Prevention Course*, módulo 1, pág. 13).

determinado nos ayuda a entender por qué las personas, individual o colectivamente, se comportan de manera violenta. Como se mencionó anteriormente, el modelo ecológico se suele utilizar para comprender la causalidad múltiple de la violencia, organizar los factores de riesgo y elucidar su interacción. Este modelo sintetiza los factores individuales, comunitarios y sociales que interactúan e influyen en las conductas violentas en contextos determinados. En el anexo, el Gráfico 1 ilustra el modelo ecológico y el Cuadro 1 resume los factores de riesgo identificados con más frecuencia en los estudios publicados²³.

- 1.7 **Dado que la violencia depende del contexto, un gran acervo de estudios destaca la importancia de trabajar a nivel local con una amplia participación de las comunidades afectadas por la violencia**²⁴. La participación comunitaria abarca un diagnóstico participativo, por ejemplo mediante mecanismos para identificar las principales fuentes de temor en una comunidad determinada cuando los datos son exiguos. La participación de la comunidad también puede suponer procesos de priorización en los que los dirigentes comunitarios proponen las reformas más importantes solicitadas por los habitantes. También abarca mecanismos de rendición de cuentas para efectuar el seguimiento de la contribución de cada parte, así como estrategias de comunicación para que el total de las partes interesadas y los beneficiarios intercambien información suficiente para asegurar el apoyo a las intervenciones realizadas.

II. PRESENCIA DEL BID EN LA SEGURIDAD CIUDADANA²⁵

- 2.1 **Desde 1998, el BID ha apoyado a los gobiernos nacionales y subnacionales de la región para responder al desafío de la inseguridad.** La asistencia del BID comprende 16 préstamos aprobados para “seguridad ciudadana” (véase el Cuadro 1) por un valor total de US\$439 millones²⁶. Este monto no comprende los préstamos en otros sectores con componentes específicos para prevenir la violencia²⁷. **En 2010, OVE examinó la evaluabilidad de los primeros 11 proyectos de seguridad ciudadana financiados por el BID entre 1998 y 2009.** En ese estudio se examinaron inversiones por valor de US\$250 millones en 11 operaciones distintas

²³ Véase en OMS (2002) una explicación completa del modelo ecológico. El Gráfico 1 y el Cuadro 1 se han tomado de la OMS.

²⁴ Cf. ONU-Hábitat, Programa Ciudades más Seguras. 2010. *Prevención de la delincuencia urbana*, <www.un-habitat.org>; Shaw Margaret (2000). El Papel del Gobierno Local en la Seguridad de las Comunidades. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC). <<http://www.crime-prevention-intl.org>>; Banco Mundial (2003). Guía de recursos para municipalidades: prevención del crimen y la violencia en el ámbito comunitario en zonas urbanas de América Latina. Washington, D.C.

²⁵ El BID usa muchas veces el término seguridad ciudadana para referirse a la prevención de la violencia y la delincuencia. En el presente documento de enfoque utilizamos ambos términos indistintamente para adaptarnos a la terminología elegida por la institución.

²⁶ Montos aprobados, es decir, incluidos los montos cancelados después de la aprobación.

²⁷ La mayoría de proyectos de seguridad ciudadana incorporan componentes o intervenciones en estos ámbitos, pero las operaciones de préstamo y cooperación técnica aprobadas dentro de la cartera de estas divisiones no están incluidas en el presente estudio.

en América Latina y el Caribe²⁸. El examen se llevó a cabo antes de que el Directorio Ejecutivo aprobara las Guías Operativas para el Diseño y Ejecución de Programas en el Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana (documento GN-2535). La evaluación de OVE llevó a la publicación de dos evaluaciones de impacto ex post de los programas en Cali y Bogotá (Colombia). OVE también publicó evaluaciones de impacto del Programa Chile + Seguro y el Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia en Jamaica, ambos financiados por el BID, así como evaluaciones sobre las reformas de justicia y programas para jóvenes (véase el Cuadro 3 del anexo).

- 2.3 **Desde 2009, el mandato institucional y la respuesta normativa del BID a los desafíos de la seguridad ciudadana de la región han cambiado.** El Noveno Aumento General de Capital identifica a la seguridad ciudadana como uno de los desafíos más importantes para la región e incluye metas en su marco de resultados²⁹. En julio de 2009, el Directorio aprobó las Guías Operativas para el Diseño y Ejecución de Programas en el Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana (documento GN-2535) preparadas por la División de Capacidad Institucional del Estado (ICF/ICS) para actualizar y complementar las directrices preliminares aprobadas en 2002. En 2011, la nueva Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (documento GN-2587-2) incluyó un componente que apuntaba a la reducción de la inseguridad y la violencia y la nueva Estrategia de Política Social también aprobada en 2011 establece que los jóvenes en situación de riesgo son una prioridad para el Banco³⁰. De acuerdo a lo convenido en reuniones celebradas con IFD/ICS (anteriormente ICF/ICS), el Banco comenzó también a preparar un marco conceptual para realizar intervenciones en materia de seguridad ciudadana en la región en 2012, en el que colaboraron IFD/ICS y el Sector Social (SCL/SCL).
- 2.4 **El tema de la violencia y la seguridad ciudadana se ha convertido rápidamente en una preocupación normativa central en la región.** A pesar de la variedad de situaciones y niveles de gravedad entre los países, casi todos los países de América Latina y el Caribe hoy día han instituido planes nacionales de seguridad. Desde 2001, en cada Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno han expresado su compromiso de fortalecer la seguridad pública, tanto a nivel nacional como regional, y de reforzar la colaboración y el intercambio de información sobre esta cuestión. En 2008, los Ministros de Salud se reunieron en Mérida (México) para tratar por primera vez el tema de la prevención de la violencia y los traumatismos, con el objetivo de continuar innovando, elaborando, implementando y evaluando los planes de prevención de la violencia³¹. Este interés especial de los

²⁸ Esta cifra corresponde al monto total aprobado, es decir, incluidos los proyectos cancelados y reformulados.

²⁹ Contribución del Banco a los objetivos de desarrollo regional mediante productos (2012-2015), producto 3.3.5: Ciudades que se benefician de proyectos de seguridad ciudadana: 32, BID (2011), Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos, pág. 13.

³⁰ En particular debido a la prevalencia del sexo masculino en la violencia juvenil, los embarazos precoces y la violencia doméstica y de género.

³¹ Véanse las Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres de las Américas Tercera y Quinta, <http://www.summit-americas.org/sp_summit.html>, consultado el 12 de enero de 2012.

prestatarios del BID se expresa en el diálogo de política con el BID, como lo demuestra el reciente incremento en el número de proyectos aprobados desde 2009 (6 de 16 proyectos en total desde 1997) y la inclusión del sector como una prioridad dentro de las estrategias de país, por ejemplo, en las recientes estrategias de país con Uruguay, Costa Rica y Guatemala.

- 2.5 A pesar de que se ha dado mayor atención e importancia al tema de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe, en la región se dispone de datos empíricos limitados sobre la eficacia de las políticas públicas destinadas a resolver el problema de la violencia y la delincuencia. En los países desarrollados hay un creciente acervo de datos empíricos con respecto a la eficacia de diferentes políticas públicas para abordar el problema de la delincuencia y la violencia. Por ejemplo, en el Informe Sherman de 1998 se evaluaron más de 500 intervenciones para reducir la delincuencia y la violencia en los Estados Unidos; la Colaboración Campbell examina sistemáticamente los efectos de las intervenciones en la educación, la delincuencia y la justicia y el bienestar social; y la OMS ha publicado un informe sobre la eficacia de las intervenciones para prevenir la violencia en la pareja³². En cambio, se dispone de datos empíricos comparativamente limitados para América Latina y el Caribe. Solo se han evaluado unos pocos programas en la región, incluidos los programas comunitarios de prevención *Fica Vivo* en Belo Horizonte³³ y *Barrio Seguro* en la República Dominicana³⁴ que han reducido el índice de homicidios en un 69% y 68%, respectivamente, después de seis meses de implementación. En Diadema (Brasil) la restricción de la venta de alcohol a ciertas horas se ha traducido en una reducción del 44% en el índice de homicidios³⁵. El *Programa H* en Brasil ha demostrado que es posible cambiar las actitudes de los hombres hacia las normas de género, lo que podría conducir a una reducción de la violencia en la pareja, pues el apoyo a las normas de género inequitativas estaba vinculado a la violencia física y sexual contra la pareja³⁶.

³² La Oficina de Justicia del Gobierno de los Estados Unidos también ha creado un sitio virtual para informar sobre proyectos basados en datos empíricos en el ámbito de la justicia penal, la justicia de menores y los servicios para las víctimas de la delincuencia. Para más información, véase www.crimesolutions.gov.

³³ Silveira *et al.* Junio de 2010. "Impacto del Programa Permanezca Vivo en la reducción de los homicidios en comunidad de Belo Horizonte", Revista Saúde Pública, vol. 44, No. 3, São Paulo, junio de 2010, http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0034-89102010000300013&script=sci_arttext&tlng=en.

³⁴ Cunningham *et al.* (2008). *Juventud en Riesgo en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Mundial, pág. 196.

³⁵ OMS, estudio de caso sobre la reducción de homicidios, "Reducción de Homicidios en Diadema, Brasil", disponible en www.who.int/violenceprevention/about/participants/Homicide.pdf.

³⁶ Pulitzer, J. Barker, G., Segundo, M. y Nascimento, M. (2006). *Promoción de Normas y Conductas de Género más equitativas entre hombres jóvenes, como estrategia de prevención del VIH/Sida, Informe Final Horizons*, Washington, D.C., Consejo de Población.

III. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LAS EVALUACIONES DE OVE PARA 2012 Y 2013

- 3.1 OVE se propone ayudar a fortalecer la contribución del BID en el ámbito de la prevención de la violencia y la delincuencia mediante dos evaluaciones complementarias. En 2012, OVE llevará a cabo un análisis comparativo a fondo de los proyectos de seguridad ciudadana con el objetivo de extraer lecciones prácticas sobre lo que funciona mejor en el diseño y la implementación de las operaciones interinstitucionales, participativas y de múltiples niveles que se orientan a disminuir la delincuencia y la violencia en la región. A partir de esas comprobaciones, en 2013 OVE realizará una evaluación integral de las actividades del BID relacionadas con la prevención de la delincuencia y la violencia a fin de investigar el posicionamiento estratégico de la institución en esa esfera.
- 3.2 Ambas evaluaciones propuestas aprovechan los trabajos previos realizados por OVE en 2010 y los complementan. La evaluación realizada por OVE en 2010 se centró en la evaluabilidad de los proyectos de seguridad ciudadana. En esa evaluación se llegó a la conclusión de que se debía hacer más hincapié en el seguimiento y la evaluación a fin de estar en condiciones de aprender más respecto de la eficacia de los proyectos. Sin embargo, esta evaluación no abordó la implementación de los proyectos y no pudo ofrecer recomendaciones más específicas en cuanto a los aspectos que ameritan atención especial de los equipos de operaciones del BID. La evaluación de 2012 tiene como objetivo abordar esas cuestiones. Lo hará mediante un estudio a fondo destinado a identificar los factores determinantes que explican el nivel de facilidad o dificultad en la ejecución de los proyectos del BID, teniendo en cuenta el contexto y la complejidad particular de un ámbito como la prevención de la violencia y la delincuencia. La tercera evaluación que se entregará en 2013 se basará en las dos anteriores para formular recomendaciones en relación con la estrategia global de la institución en materia de prevención de la violencia y la delincuencia. Además, examinará las contribuciones de todas las divisiones y propondrá ámbitos en los que el BID pueda tener una mayor ventaja comparativa.

IV. METODOLOGÍA Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

- 4.1 En este documento de enfoque se presentan la metodología y las preguntas de evaluación para el análisis comparativo de 2012 solamente. El documento de enfoque se actualizará durante el último trimestre de 2012 para presentar la metodología y las preguntas de evaluación concretas correspondientes a la evaluación integral de 2013.
- 4.2 El análisis comparativo de 2012 aplicará el marco de referencia normalizado de la OCDE-CAD sobre pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Ese marco es lo suficientemente flexible para dar cabida a la mayor parte de las preguntas de evaluación y, sin embargo, también es útil como mecanismo para ordenar las preguntas de evaluación. En lugar de las medidas tradicionales de eficiencia, que son difíciles de cuantificar en este tipo de proyectos, el análisis considerará la

experiencia de implementación. Este enfoque es más amplio que el de trabajos anteriores de OVE, que se centraron exclusivamente en la estimación de los efectos de tratamiento de operaciones específicas. En términos de alcance, el estudio de 2012 se centra en proyectos independientes de seguridad ciudadana. No abarca la asistencia técnica o la labor realizada por la institución en otras divisiones que pueda resultar pertinente en relación con la prevención de la violencia y la delincuencia, como la educación, la protección social, el género y la justicia.

- 4.3 El estudio de 2012 consiste en un análisis comparativo de cinco estudios de caso. En cada estudio de caso se combinan (i) un examen exhaustivo de los estudios publicados (a nivel nacional e internacional sobre la delincuencia y la violencia, incluidos los estudios del BID, así como sobre la capacidad institucional de cada país); (ii) un estudio sistemático de la documentación de los proyectos (documentos de préstamo, ISDP, informes de seguimiento del avance, ITP), la asistencia técnica conexa y otros instrumentos, como el diálogo técnico y de política que complementó los proyectos seleccionados, y las estrategias de país³⁷; (iii) entrevistas semiestructuradas de partes interesadas en los proyectos; y (iv) la revisión de los datos existentes sobre resultados. Se entrevistará a funcionarios del BID (en la Sede y en las Representaciones, incluidos IFD, SCL, CCB y CID de acuerdo con la composición del equipo de cada proyecto), las contrapartes gubernamentales encargadas del proyecto, los organismos ejecutores y otras partes interesadas. También se llevarán a cabo entrevistas semiestructuradas y grupos temáticos con beneficiarios de los proyectos siempre que sea posible. OVE triangulará los resultados de los estudios de caso para extraer conclusiones generalizables. Los datos sobre los resultados se evaluarán en función de cada caso, utilizando datos específicos de los proyectos, así como datos de los sistemas nacionales –principalmente de la policía, el poder judicial y los sistemas de salud nacionales– en la medida en que estén disponibles para su revisión. Los datos sobre las características, las instituciones y la naturaleza y la gravedad de la problemática de la violencia en el país también pueden servir para responder a la pregunta sobre la pertinencia.
- 4.4 El estudio abordará cuatro preguntas principales, a saber:
- A. Pertinencia: ¿En qué medida abordó el proyecto los temas importantes relacionados con la violencia y la delincuencia en el país o los municipios seleccionados (pertinencia de los objetivos)? ¿Estaban los proyectos bien diseñados para abordar esos temas (pertinencia del diseño)?**
- 4.5 Todos los programas se ejecutan en un entorno complejo de política pública. Análogamente, los países enfrentan desafíos y características de riesgo muy diferentes, que configuran las necesidades de sus ciudadanos en términos de delincuencia y violencia. En la evaluación se examinarán los perfiles de la delincuencia y la violencia en el país, incluidas las tendencias, formas y tipos de

³⁷ El equipo analizará las operaciones seleccionadas dentro de las estrategias de país del Banco y evaluará en qué medida se vieron complementadas por proyectos de otras divisiones.

violencia y delincuencia y las causas principales. También se examinarán el contexto institucional y la contribución de otros organismos multilaterales y bilaterales en la lucha contra la delincuencia y la violencia. Este diagnóstico de las necesidades se comparará con la focalización de facto de las intervenciones de los proyectos en relación con las poblaciones beneficiarias y las poblaciones en situación de riesgo, así como en relación con otros asociados. Además, en la evaluación se examinará el diseño de los proyectos para tratar de determinar si los proyectos están adecuadamente diseñados para abordar los problemas identificados, teniendo en cuenta la experiencia en otros países y las características del contexto de que se trate.

B. Implementación: ¿Estaban los interlocutores a cargo de la implementación en condiciones de ejecutar el proyecto de acuerdo con el diseño y de responder a los desafíos que se plantearon durante la ejecución? ¿Qué datos empíricos existen sobre los costos comparativos de los diferentes enfoques?

- 4.6 Al evaluar la implementación de los proyectos se prestará especial atención a la coordinación interinstitucional tanto entre sectores (ministerios y/o secretarías) como a nivel de las intervenciones (municipales y nacionales). Los proyectos multisectoriales tienen por objetivo abordar la causalidad múltiple de la violencia y la delincuencia. Sin embargo, esto bien podría ser especialmente difícil de implementar en la práctica, en particular cuando se considera que los gobiernos suelen llevar a cabo su labor por intermedio de los ministerios encargados de sectores específicos y que el proceso de descentralización podría ser más o menos funcional en diferentes países. La evaluación tratará de identificar los incentivos y mecanismos necesarios para lograr una coordinación adecuada entre los interlocutores y la implementación de los proyectos. Además, según el diseño inicial del proyecto, examinará la función de las diferentes actividades destinadas a fomentar la participación de la comunidad, incluidas las estrategias de comunicación.

C. Eficacia: ¿Contribuyó el proyecto a disminuir los factores de riesgo?

- 4.7 Siempre que la disponibilidad de datos lo permita, la evaluación valorará la capacidad del proyecto para hacer frente a los factores de riesgo vinculados a la violencia y la delincuencia, así como para fortalecer la capacidad institucional de las reformas en esa esfera. La evaluación tratará también de identificar empíricamente estos resultados en una forma causal, cuando el entorno de datos lo permita. Con el fin de interpretar los resultados, la evaluación examinará más a fondo los factores contextuales que expliquen la evolución (positiva o negativa) hacia los objetivos del proyecto. Los factores contextuales comprenden, entre otras cosas, las características de la economía política en cada país, incluidas la solidez y las posiciones políticas de los distintos grupos de interés, el nivel de rendición de cuentas de las diferentes partes interesadas, la capacidad institucional de los organismos ejecutores y el grado de estabilidad de los equipos encargados del proyecto en los diferentes organismos. La evaluación cotejará asimismo los

resultados observados con los planificados y analizará en qué grado los objetivos eran realistas o viables en función de los factores contextuales.

D. Sostenibilidad: ¿Continúan o es probable que continúen los beneficios de la intervención financiada por el proyecto cuando termine el apoyo del BID?

- 4.8 Además del interrogante tradicional respecto de si el proyecto era financieramente sostenible, la evaluación analizará qué mecanismos se consideraron esenciales para asegurar la continuidad de los beneficios generados por el proyecto. Se prestará especial atención a la función de la participación de la comunidad, la existencia de una firme coalición que apoye los cambios introducidos por el proyecto y las capacidades institucionales de los interlocutores gubernamentales locales y nacionales.

V. CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA LAS OPERACIONES QUE SE ANALIZARÁN EN LA REVISIÓN DE PROYECTOS DE 2012

- 5.1 OVE se propone analizar cinco proyectos de seguridad ciudadana en Centroamérica y el Caribe, ya que estas regiones enfrentan los mayores desafíos en términos de delincuencia y violencia (cf. 1.1). Además de la geografía, OVE ha definido los siguientes criterios de selección para determinar la muestra de proyectos que se analizarán: (i) un desembolso mínimo del 40%; (ii) características comunes como la colaboración interinstitucional y la participación de los niveles de gobierno municipales; (iii) en caso de haberse cerrado el proyecto, que este haya sido cerrado hace menos de cuatro años para facilitar el proceso de rastreo y las entrevistas con informantes clave.
- 5.2 Siguiendo los criterios antes mencionados, cinco proyectos constituyen el universo de la evaluación: Honduras (HO-0205, 2003, activo), Nicaragua (NI-0168, 2004, cerrado), Panamá (PN-L1003, 2006, activo) y Jamaica (JA-0105, cerrado, y JA-L1009, 2009, activo)³⁸. El Cuadro 1 identifica la lista de los proyectos de seguridad ciudadana aprobados en el período 1998-2011; los proyectos elegibles se indican con un asterisco (*).

³⁸ Los proyectos de Colombia (CO-0213) y el Uruguay (UR-0118) se cerraron en 2007 y 2005, respectivamente, hace más de cuatro años y, por lo tanto, no se incluyen en la muestra; no se incluye el proyecto de El Salvador (ES-0116) porque fue cancelado; el proyecto de Guatemala (GU-0163) no está incluido porque fue reformulado; el proyecto de Argentina (AR-L1074) no está incluido porque hasta ahora solo se ha desembolsado el 2% del préstamo; el proyecto de Belice (BL-L1014) se aprobó en diciembre de 2011 y el contrato se firmó en abril de 2011; el proyecto de Costa Rica (CR-L1031) se aprobó y firmó en mayo de 2011; el proyecto del Ecuador (EC-L1098) se aprobó en septiembre de 2011; por lo tanto, estos tres proyectos quedan excluidos debido a que el período de ejecución es inferior a un año. No se incluyó el proyecto de Trinidad y Tobago (TT-L1003) porque solo se ha desembolsado en 19,35% hasta la fecha. No se han incluido los proyectos de Chile (CH-0178) y Guyana (GY-0071) por razones geográficas.

Cuadro 1: Lista de proyectos de seguridad ciudadana financiados con recursos del BID (1998-2011)
[los proyectos elegibles se indican con un asterisco (*)]

País	Título	Núm. de la operación	Monto en millones de US\$	Fecha de aprobación	Situación
Colombia	Apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana	CO-0213	57	1998	Cerrado, 2007
Uruguay	Programa de seguridad ciudadana: Prevención de la violencia y el delito	UR-0118	17,5	1998	Cerrado, 2005
Jamaica*	Programa de seguridad ciudadana y justicia	JA-0105	16	2001	Cerrado, 2009
El Salvador	Proyecto de Apoyo al Programa de Paz Social	ES-0116	27,9	2002	Cancelado
Honduras*	Proyecto de Paz y Convivencia Ciudadana para los Municipios del Valle de Sula	HO-0205	14	2003	Activo
Chile	Programa para un Chile más seguro	CH-0178	10 (a)	2003	Cerrado, 2010
Nicaragua*	Programa de Seguridad Ciudadana	NI-0168	7,2 (b)	2004	Cerrado, 2010
Guatemala	Programa de Prevención de la Violencia	GU-0163	29	2006	Reformulado
Guyana	Programa de Seguridad Ciudadana	GY-0071	19,8	2006	Activo
Panamá*	Programa de Seguridad Integral	PN-L1003	22,7	2006	Activo
Trinidad y Tobago	Programa de Seguridad Ciudadana	TT-L1003	24,5	2008	Activo
Jamaica*	Programa de seguridad ciudadana y justicia II	JA-L1009	21	2009	Activo
Argentina	Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión	AR-L1074	25	2009	Activo
Belice	Acción Comunitaria en pro de la Seguridad Pública	BL-L1014	5	2010	Activo
Costa Rica	Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social	CR-L1031	132,4	2011	Activo
Ecuador	Programa de Seguridad Ciudadana para la Cohesión Social	EC-L1098	10	2011	Activo

Notas: (a) 1,929 cancelados, (b) 0,15 cancelados.

Fuente: Portal de operaciones del BID, <<http://www.iadb.org/en/projects/projects.1229.html>> consultado el 12 de noviembre de 2011.

VI. CRONOGRAMA Y DOTACIÓN DE PERSONAL

- 6.1 OVE realizará el análisis comparativo de los proyectos en 2012 y presentará su informe en noviembre de 2012. Asimismo, llevará a cabo la evaluación integral sobre la prevención de la delincuencia y la violencia en 2013 y presentará su informe en diciembre de 2013. Seguidamente figura el cronograma propuesto:

Objetivo	Actividad	Plazo
Preparación del análisis comparativo de los proyectos	Documento de enfoque	Enero de 2012
	Consulta con la Administración y selección de estudios de caso para el análisis de proyectos	Enero de 2012
	Estudio sistemático de los dos primeros estudios de caso (diagnóstico de la situación de la delincuencia y la violencia en el país y documentación de los proyectos), preparación de entrevistas (personal del BID y en el país)	Febrero y marzo de 2012
	Misiones a los dos países para recopilar datos y realizar entrevistas	Abril de 2012
	Análisis de los datos para los dos primeros estudios de caso	Abril y mayo de 2012
	Estudio sistemático de otros dos estudios de caso (diagnóstico de la situación de la delincuencia y la violencia en el país y documentación de los proyectos), preparación de entrevistas (personal del BID y en el país)	Mayo y junio de 2012
	Misiones a los dos países para recopilar datos y realizar entrevistas	Junio de 2012
Continúa en el BID la preparación para el análisis comparativo y se inicia la labor preliminar para la evaluación integral sobre la prevención de la delincuencia y la violencia	Análisis de los datos para dos estudios de caso Comienza el examen de los estudios publicados para la evaluación integral	Julio y agosto de 2012
	Síntesis de las conclusiones y primer borrador Continúa el examen de los estudios publicados para la evaluación integral	Septiembre y octubre de 2012
	Revisión interna Actualización del documento de enfoque sobre la metodología y las preguntas de evaluación para la evaluación integral de 2013 y preparación de los términos de referencia para la contratación de consultores	Octubre de 2012
	Presentación del análisis comparativo de proyectos al Directorio Ejecutivo	Noviembre de 2012

- 6.2 El equipo estará integrado por Yuri Soares, Chloe Fevre y Santiago Ramírez. Además, se contratarán consultores para el diagnóstico de países o las evaluaciones de impacto de algunos componentes de los proyectos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P. (2004). "Gender and Symbolic Violence", en *Violence in War and Peace. An Anthology*, N. Scheper-Hughes y P. Bourgeois (compiladores), Malden (Estados Unidos de América); Oxford (Reino Unido); Victoria (Australia): Blackwell Publishing, págs. 339 a 342.
- Briceño-León, R. (2001), "La nueva violencia urbana de América Latina," en *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, R. Briceño-León (compilador), Buenos Aires (Argentina): CLACSO, págs. 13 a 26.
- Concha-Eastman, A. (2002), "Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones," en *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*, S. Rotker (compilador), New Brunswick, Nueva Jersey: Rutgers University Press, págs. 37 a 54.
- Cunningham *et al.* (2008). *Juventud en Riesgo en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (1998). "Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: An Empirical Assessment". Washington, D.C., The World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- Galtung, J. (1969). "Violence, Peace, and Peace Research". *Journal of Peace Research*, 6, (3), págs. 167 a 191.
- Hein, A. (2010). "Programas dirigidos a Reducir el Delito, Una revisión Sistemática de la Literatura", Washington, D.C., BID.
- BID (2009), *Guías Operativas para el Diseño y Ejecución de Programas en el Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Documento GN-2535, Washington, D.C., BID.
- BID (2010). *Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*. Documento AB-2764, Washington, D.C., BID.
- BID (2011). *Estrategia sobre Política Social para la Equidad y la Productividad, Sector Social*. Política operativa OP-502-4, Washington, D.C., BID.
- BID (2011). *Estrategia sectorial sobre las instituciones para el crecimiento y el bienestar social*. Documento GN-2587-2, Washington, D.C., BID.
- Jewkes, R. *et al.* (2007), "Evaluation of Stepping Stones: a gender transformative HIV prevention intervention". MRC, Sudáfrica.
- Keane, J. (1996). *Reflections on violence*. Londres (Reino Unido), Verso.
- Kurtz, L.R. y Turpin, J. (1997). "Conclusions: untangling the web of violence". En Turpin, J. y Kurtz, L.R. (compiladores), *The web of violence: from interpersonal to global*, Urbana y Chicago: University of Illinois Press.
- McIlwaine, C. (1999). "Geography and development: violence and crime as development issues". *Progress in Human Geography*, 23, (2), págs. 453 a 463.

Morrison, A., Ellsberg, M. y Bott, C. (2007). *Addressing Gender-Based Violence. A Critical Review of Interventions*. Oxford University Press para el Banco Mundial.

Moser, C. O. N., Winton, A. y Moser, A. (2005), “Violence, Fear, and Insecurity among the Urban Poor in Latin America”, en *The Urban Poor in Latin America*, Marianne Fay (compiladora), Washington, D.C., Banco Mundial, págs. 125 a 178.

Latinobarómetro (2009). *Informe 2009*, Santiago de Chile: Latinobarómetro.

Pécaut, D. (1999), “De la Banalidad de la Violencia al Terror Real: el Caso de Colombia” en *Las Sociedades del Miedo: el Legado de la Guerra Civil, la Violencia y el Terror en América Latina*, K. Koonings y D. Kruijt (compiladores), Londres, Zed Books, págs. 141 a 167.

Pulitzer, J., Barker, G., Segundo, M. y Nascimento, M. (2006). *Promoción de Normas y Conductas de Género más equitativas entre hombres jóvenes, como estrategia de prevención del VIH/Sida*, Informe Final Horizons, Washington, D.C., Consejo de Población.

ONU-Hábitat, *Programa Ciudades más Seguras. 2010. Prevención de la delincuencia urbana*, www.un-habitat.org.

Shaw, M. (2000). *El Papel del Gobierno Local en la Seguridad de las Comunidades*. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), <http://www.crime-prevention-intl.org>.

Silveira *et al.* Junio de 2010, “Impacto del Programa Permanezca Vivo en la reducción de los homicidios en comunidad de Belo Horizonte”, Revista Saúde Pública, vol. 44, No. 3, São Paulo (Brasil), http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S003489102010000300013&script=sci_arttext&tlng=en, consultado el 12 de enero de 2012.

Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres de las Américas Tercera y Quinta, disponible en http://www.summit-americas.org/sp_summit.html, consultado el 12 de enero de 2012.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011), *Global Study on Homicide: Trends, Context and Data*. Viena (Austria), ONUDD; disponible en http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf; consultado el 22 de febrero de 2011.

Waiselfisz (2011). *Mapa da Violencia 2012: Os Novos Padrões da Violência homicida no Brasil*, São Paulo (Brasil), Instituto Sangari.

Whitzman, C. (2008). *The Handbook of Community safety, gender and violence prevention. Practical planning tools*. Londres (Reino Unido), Earthscan.

OMS, Estudio de caso sobre la reducción de homicidios, “Reducción de Homicidios en Diadema, Brasil”, www.who.int/violenceprevention/about/participants/Homicide.pdf, consultado el 12 de enero de 2012.

Willman, A. y Makisaka, M. (2010), *Interpersonal Violence Prevention: A review of the evidence and emerging lessons*, documento de referencia del Informe sobre el desarrollo mundial (2011), Washington D.C., Banco Mundial.

Banco Mundial (2003). *Guía de recursos para municipalidades: prevención del crimen y la violencia en el ámbito comunitario en zonas urbanas de América Latina*. Washington, D.C., Banco Mundial.

Banco Mundial (2007), *Estrategia para el Sector Urbano y los Gobiernos Locales*, <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/0,,contentMDK:20158153~menuPK:1358771~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:337178,00.html>>; consultado el 12 de enero de 2012.

Banco Mundial, EdStats 2010, <www.worldbank.org/education/edstats>.

Banco Mundial (2011). *Violencia en la ciudad: Comprender y respaldar las respuestas de las comunidades a la violencia urbana*. Washington, D.C., Banco Mundial.

Instituto del Banco Mundial, 2011. *Urban Crime and Violence Prevention Course*, módulo 1, pág. 13.

Organización Mundial de la Salud (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Ginebra (Suiza), OMS.