



Evaluación Corporativa

Desafío de la Ejecución: Lecciones de Cinco Proyectos de Seguridad Ciudadana



Banco Interamericano de Desarrollo
Junio 2013

SÍNTESIS

Para ser eficaces, los proyectos y programas requieren una ejecución satisfactoria. En esta evaluación comparativa de proyectos, OVE analiza la eficacia de la estrategia de ejecución de cinco proyectos de seguridad ciudadana respaldados por el BID en América Central y el Caribe, utilizando como parámetros de evaluación las pruebas empíricas y las prácticas óptimas derivadas de la investigación sobre ejecución, la labor multisectorial y la supervisión de donantes. De las conclusiones se desprende que los proyectos cuya ejecución fue más satisfactoria también incorporaban la mayoría de los elementos señalados en las publicaciones especializadas: una preparación participativa que favorece el sentido de identificación de las comunidades con los proyectos, la realización de diagnósticos situacionales sensibles; la existencia de protocolos y profesionales preparados con base en destrezas; la presencia de oficiales comunitarios para conservar la motivación y velar por un atento seguimiento de los beneficiarios, y un diseño de proyecto comparativamente más sencillo que incluye un número limitado de ministerios y un canal más directo para la prestación de servicios. No obstante, la evaluación pone al descubierto que, en muchos de los proyectos, los esquemas de coordinación, los incentivos específicos y los mecanismos de rendición de cuentas entre entidades participantes fueron ineficaces, o bien no existían; así, los proyectos que abarcaban múltiples ministerios sectoriales y municipios parecían demasiado complejos para ejecutarse tal como estaban diseñados, especialmente teniendo en cuenta las restricciones institucionales y los recursos y plazos disponibles. Por último, la supervisión por parte del BID facilitó la ejecución en algunos casos pero la obstaculizó en otros, lo que hace pensar que, en general, los incentivos, los recursos y la capacitación no fueron adecuados para que el personal del Banco supervisara los proyectos más allá de los aspectos fiduciarios y de adquisiciones.

Desafío de la Ejecución:

Lecciones de Cinco Proyectos de Seguridad Ciudadana

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo

Marzo 2014



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-456

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

PREFACIO

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
A. Antecedentes.....	1
B. Propósito y metodología de la evaluación.....	4
2. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN Y PROYECTOS EVALUADOS.....	7
A. Diseño de la evaluación.....	7
B. Reseña de los proyectos evaluados	10
3. CONSTATAIONES: DESEMPEÑO DE LAS ESTRATEGIAS DE EJECUCIÓN.....	17
A. Conocimiento de índole contextual	17
1. Diagnóstico situacional.....	18
2. Diagnósticos de servicios existentes relacionados con la violencia y la delincuencia.....	20
3. Análisis de instituciones nacionales, marcos jurídicos y entornos de políticas ..	21
B. Elementos básicos de las intervenciones seleccionadas	23
C. Estado de preparación del contexto	27
1. Selección, capacitación, orientación y evaluación de profesionales	28
2. Participación de la comunidad.....	30
3. Preparación de las entidades.....	31
4. Presencia de líderes en la comunidad.....	31
5. Mecanismos para optimizar la labor multisectorial.....	32
D. Comunicación	36
E. Supervisión adecuada y de calidad.....	39
4. CONCLUSIONES	43

ANEXOS

NOTAS

BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS DE REFERENCIA:

- 1) ESTUDIO DE SEGUIMIENTO DE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE PREVENCIÓN SOCIAL PARA JÓVENES: EL CASO DE RISE EN JAMAICA
- 2) HISTORIAS VITALES DE JÓVENES EN RIESGO EN JAMAICA
- 3) VIOLENCIA Y CRIMEN EN NICARAGUA: UN PERFIL DE PAÍS
- 4) VIOLENCIA JUVENIL Y ORDEN SOCIAL EN EL REPARTO SCHICK: JUVENTUD MARGINADA RELACIÓN CON EL ESTADO

ACRÓNIMOS

CSJP	Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia (Jamaica)
INIM	Instituto Nicaragüense de la Mujer
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social (Panamá)
MINED	Ministerio de Educación (Nicaragua)
MNSJ	Ministerio de Seguridad Nacional y Justicia [<i>Ministry of National Security and Justice</i>] (Jamaica)
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSEGI	Oficina de Seguridad Integral (Panamá)
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto interior bruto

AGRADECIMIENTOS

Este informe fue elaborado por un equipo dirigido por Chloë Fèvre (Especialista en Economía, autora principal del informe) y Yuri Soares (Especialista Principal en Economía), que también estuvo conformado por Santiago Ramirez (Investigador Colaborador) para el estudio de caso en Nicaragua y el análisis presupuestario, Laura Atuesta (Investigadora Colaboradora) para el estudio de caso en Panamá, Diana Rangel (Consultora) para el estudio de caso en Jamaica, Mayra Ruiz (Investigadora Colaboradora) encargada de brindar apoyo general durante la evaluación y Maria de los A. Aulet (Consultora) encargada de brindar apoyo en la finalización del documento. Además, los siguientes expertos nos acompañaron en el viaje en misión oficial o elaboraron documentos de antecedentes para la presente evaluación: José Luis Rocha (Nicaragua), Joy Moncrieffe (Jamaica), Tomás Andino (Honduras) y Joyce Araujo (Panamá). La labor se realizó bajo la supervisión general de Cheryl Gray, Directora, OVE. El equipo recibió comentarios de los siguientes revisores: Pablo Alonso, Alejandro Guerrero, Hector Valdez, Monika Huppi, Leslie Stone y Saleema Vellani.

El equipo quisiera agradecer a los jefes de equipo del BID encargados de los proyectos objeto de la revisión por su activa colaboración: Mariel Fiat (Especialista Sénior en Modernización del Estado, Jamaica), Mauricio Garcia (Modernización del Estado, Nicaragua), Maria José Jarquin (Especialista en Modernización del Estado, Honduras) y Alexandre Veyrat-Pontet (Especialista en Modernización del Estado, Panamá), así como a todos los Representantes de País y al personal en las cuatro Representaciones por su valioso apoyo logístico durante los viajes en misión oficial. También quisiéramos agradecer a las autoridades de Jamaica, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Esta evaluación resulta novedosa en tres aspectos. En primer lugar, se trata de una evaluación comparativa de proyectos, lo que representa un nuevo tipo de evaluación para OVE. Su finalidad es aportar mayor información en el plano operativo, examinando las similitudes y diferencias entre proyectos en un solo sector. Con el paso del tiempo, la acumulación de un corpus de evaluaciones comparativas de proyectos contribuirá a edificar, de manera práctica y periódica, la memoria institucional del Banco en distintos sectores. En segundo lugar, la evaluación aborda uno de los sectores a los que más recientemente se extendió la labor del Banco, la seguridad ciudadana, y por consiguiente aspira a contribuir al programa de conocimientos sobre este importante tema. Por último, la evaluación se centra en los procesos de ejecución de los proyectos; es decir, en vez de examinar los resultados como lo hacen las evaluaciones tradicionales del impacto, analiza qué características del proyecto influyeron en la ejecución y qué aspectos cabe generalizar trascendiendo la singularidad de cada contexto. Nuestro deseo es suministrar al BID sugerencias prácticas dirigidas a reforzar al máximo las posibilidades de ejecución de los proyectos de seguridad ciudadana, lo que permitiría luego a la institución hacer una evaluación rigurosa de los mismos y aprender de la experiencia.

Esta evaluación de proyectos forma parte de una evaluación sectorial de las actividades del BID para la seguridad ciudadana, en la que se analiza la posición estratégica de la institución frente a este desafío múltiple y se identifica su ventaja comparativa en el sector. Con esta evaluación, esperamos participar de forma constructiva en el proceso de aprendizaje del BID encaminado a prestar un mejor servicio a los gobiernos y los ciudadanos de la región que tienen ante sí el reto inmensamente complejo de prevenir la violencia y la delincuencia.

El investigador británico David Byrne (2009:4) ha formulado acertadamente la visión que tiene OVE sobre la complejidad de la tarea en cuestión y la forma que deseamos dar a nuestra contribución: el BID debe desarrollar proyectos ejecutables que respondan al complejo desafío de prevenir la delincuencia y la violencia, considerando al mismo tiempo las peculiaridades de cada contexto y seleccionando las intervenciones a partir de las pruebas empíricas o teóricas disponibles, para luego aprender de la experiencia. Sus palabras constituyen una buena introducción para esta nueva serie de evaluaciones de OVE:

No podemos formular leyes universales aplicables en todo momento y lugar, pero sí podemos establecer qué funciona en determinados lugares o instituciones y transferir esta comprensión a otros lugares o instituciones de igual clase. Ello refleja, por supuesto, la realidad de la dependencia de las decisiones previas en cualquier causalidad social. [...]

La investigación sistemática de acciones abre la posibilidad de desarrollar estrategias que permitan una interacción significativa con las complejidades del mundo real. En este sentido, constituye un desafío para la implantación de “prácticas óptimas”, la “planificación estratégica” y los modelos de causalidad lineal que dominan nuestro panorama organizacional y político, los cuales fallan una y otra vez debido a que se basan en el supuesto de que los resultados de las intervenciones son relativamente fáciles de predecir con tan sólo obtener suficientes pruebas empíricas adecuadas. [...]

Lejos de restar validez a las pruebas empíricas, [... ello aboga] por el desarrollo de dichas pruebas en relación con el contexto. [...] Los contextos sociales no son pasivos e inmutables, sino que se transforman en forma interactiva por la intervención. [...] Podemos recurrir a la comparación sistemática de casos [...] para establecer qué puede funcionar en un contexto dado —lo que constituye un modo significativo y necesariamente limitado de transferencia de prácticas óptimas—, pero dicha intervención adquirirá siempre un contexto nuevo y variable mediante la acción combinada de aquellos que la ejecutan y aquellos para quienes se ejecuta.

Cheryl Gray, Directora



América Latina y el Caribe es una de las regiones donde mayor es la probabilidad de que una persona, especialmente si es un joven varón, sea asesinada o herida. Las tasas de homicidio en la región han aumentado en un 50% desde la década de los ochenta, alcanzando niveles epidémicos.

© *Martin Cervino*, 2013

Resumen Ejecutivo

Para ser eficaces, los proyectos y programas requieren una ejecución exitosa. La ejecución puede ser especialmente importante en esquemas de desarrollo complejos y multisectoriales como los proyectos de seguridad ciudadana que respalda el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o “el Banco”). Sin embargo, la ejecución suele ser un aspecto poco investigado y evaluado por los especialistas del desarrollo en general y los organismos multilaterales de desarrollo en particular.

En esta evaluación comparativa, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) examina cinco proyectos de seguridad ciudadana aprobados por el BID durante el último decenio con el fin de discernir y valorar el origen de las diferencias entre los proyectos que se ejecutaron efectivamente y aquellos que no pudieron ejecutarse conforme fueron concebidos. Cabe preguntarse, de hecho, cómo podemos saber si el BID ha conseguido prevenir la violencia y la delincuencia en la región si la mayor parte de sus proyectos de seguridad ciudadana han afrontado hasta la fecha considerables obstáculos durante la ejecución, y cómo podemos definir la ventaja comparativa de la institución en este ámbito si sus proyectos no pueden ejecutarse en forma adecuada o integral.

OVE repasó las publicaciones sobre ejecución, multisectorialismo y supervisión de donantes para identificar las pruebas empíricas y las prácticas óptimas de la ejecución satisfactoria. Entre los elementos señalados se incluyen una preparación participativa que haga que las comunidades se sientan identificadas con los proyectos, la realización de diagnósticos situacionales sensibles, la existencia de protocolos y profesionales preparados en función de destrezas; la presencia de líderes comunitarios para conservar la motivación y velar por un atento seguimiento de los beneficiarios, así como esquemas claros de coordinación, incentivos específicos y mecanismos de rendición de cuentas entre entidades participantes. El equipo usó estos elementos como parámetros de referencia para analizar la experiencia del BID en cinco proyectos de seguridad

ciudadana. Con ello se aspira a generar una comprensión más clara sobre lo que funciona y no funciona a la hora de ejecutar proyectos complejos, especialmente en el contexto de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Los proyectos objeto de la revisión fueron diseñados entre los años 2000 y 2005. La evaluación no incluyó proyectos aprobados por el Banco de manera más reciente porque estos todavía no se encuentran en etapas avanzadas de ejecución.

De las conclusiones se desprende que los proyectos cuya ejecución fue más satisfactoria también incorporaban la mayoría de los elementos señalados en las publicaciones especializadas. No obstante, la evaluación también pone al descubierto que, en muchos de los proyectos, los esquemas de coordinación, los incentivos específicos y los mecanismos de rendición de cuentas entre entidades participantes fueron ineficaces, o bien no existían; así, los proyectos que abarcaban múltiples ministerios sectoriales y municipios parecían demasiado complejos para ejecutarse tal como estaban diseñados, especialmente teniendo en cuenta las restricciones institucionales y los recursos y plazos disponibles.

Los proyectos cuya ejecución fue más satisfactoria —Jamaica I y II— incorporaban la mayoría de los elementos identificados como prácticas óptimas. En particular, su preparación participativa favoreció el compromiso de las comunidades con los proyectos y la realización de un diagnóstico situacional sensible. El recurso a organizaciones no gubernamentales (ONG) para ejecutar las intervenciones supuso que en muchas de éstas (al menos durante la primera fase del proyecto) ya existían protocolos y profesionales preparados con base en destrezas. Asimismo, el número de ministerios participantes se limitó a uno o dos, y la presencia de oficiales comunitarios para identificar, motivar y hacer el seguimiento de los beneficiarios a nivel comunitario demostró ser un rasgo muy valioso del programa.

Estos elementos estuvieron mayormente ausentes en el proyecto cuya ejecución fue menos satisfactoria (Honduras). Así, se prescindió de la participación comunitaria; la falta de identificación de los elementos básicos de las intervenciones hizo que los ejecutores no contaran con suficiente orientación para ejecutar las intervenciones, y los profesionales, además de carecer de la capacitación requerida, no recibieron retroalimentación ni orientación. La multiplicidad de agentes con mecanismos ineficientes de coordinación, incentivos y rendición de cuentas tornó el proyecto excesivamente complejo para ejecutarlo conforme se había concebido —un factor que denota la falta de suficiente preparación, comprensión del contexto situacional e institucional y consideración del contexto para el proyecto.

En los otros proyectos, Nicaragua y Panamá, se observó una ejecución medianamente satisfactoria, aunque por distintas razones. En Nicaragua, al cabo de tres años sin avances en el proyecto, se decidió sustituir al Ministerio de Gobernación por la Policía Nacional como principal organismo ejecutor; luego, ante la escasez de personal y recursos de los ministerios sociales que participaban en el proyecto, la ejecución del mismo estuvo

dominada por la Policía Nacional. El liderazgo de la Policía Nacional resultó ser eficaz en la ejecución del proyecto, así como en la coordinación de los ministerios sectoriales participantes. Sin embargo, también hubo una falta de transparencia en la selección de beneficiarios, la capacitación de profesionales y los protocolos de las intervenciones. En Panamá, la ausencia de incentivos y mecanismos de rendición de cuentas hizo que algunos ministerios sectoriales desistieran de participar, y no fue posible confiar la prestación de servicios a los municipios debido a su deficiente capacidad técnica y financiera.

La evaluación también pone de relieve que el grado de complejidad de los proyectos incidió en el éxito de su ejecución. Así, el grado de complejidad de los proyectos en Jamaica se reveló adecuado para el contexto institucional, mientras que, en los otros tres, la excesiva complejidad del diseño obstaculizó o retrasó significativamente la ejecución.

El análisis revela igualmente que los diagnósticos institucionales no se tomaron lo suficientemente en cuenta en la etapa de diseño. Los equipos del BID elaboraron o encargaron diagnósticos institucionales durante la preparación de cada proyecto, que utilizaron como base para crear organismos ejecutores ad hoc, pero no para ajustar el nivel de complejidad del diseño. Más bien se remitieron a ellos para desarrollar el componente de fortalecimiento institucional de cada proyecto, aun cuando la mayoría de las deficiencias señaladas eran en realidad estructurales. Ello debería haber alertado al Banco sobre la necesidad de equiparar la idoneidad del diseño del proyecto con la capacidad institucional del prestatario. Las publicaciones especializadas destacan la importancia de la comunicación para informar a los beneficiarios sobre los objetivos del proyecto y desarrollar una comprensión común en cuanto a sus fundamentos y su modo de operación. Los estudios etnográficos, foros de discusión y encuestas que OVE encargó en los países indican claramente que muchos de los principales beneficiarios designados de los proyectos no habían oído hablar nunca de éstos o ignoraban en qué consistían, lo que suscita dudas en cuanto a la selección de los beneficiarios y el alcance de los programas en relación con la magnitud del problema abordado.

Por último, OVE revisó las características de la supervisión de los proyectos por parte del BID, llegando a la conclusión de que éste no ofreció suficientes incentivos ni recursos para que el personal supervisara los proyectos de manera estratégica. La supervisión se orientó hacia los aspectos o problemas fiduciarios y de adquisiciones, mas no hacia el contenido o el proceso de ejecución. Se trata de un punto crucial que OVE examinará más detenidamente en una futura evaluación, ya que la supervisión puede contribuir en gran medida a mejorar la ejecución y consiguientemente los resultados.



Muchos tipos de delitos “habituales” (violentos o no), como robos o atracos, también contribuyen a la percepción de inseguridad de la población. Los ciudadanos latinoamericanos encuestados sitúan la inseguridad como primera o segunda prioridad para su país, junto con el desempleo o justo después de éste.

© Willie Heinz, 2004

1 Introducción

A. ANTECEDENTES

En las tres últimas décadas, la violencia y la delincuencia han proliferado rápidamente en múltiples formas¹ en América Latina y el Caribe hasta convertirse en lo que Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha denominado una “pandemia social”. América Latina y el Caribe es una de las regiones donde mayor es la probabilidad de que una persona —especialmente si es un joven varón— sea asesinada o herida.

Las tasas de homicidio en la región han aumentado en un 50% desde la década de los ochenta, alcanzando en varias ciudades como Medellín, Tegucigalpa y Río de Janeiro niveles epidémicos (muy por encima de los 30 homicidios por 100.000 habitantes, frente a un promedio mundial de 11 homicidios por 100.000 habitantes). Una de las formas más comunes de violencia en América Latina y el Caribe es la violencia doméstica, aunque ésta es difícil de medir y tiende a permanecer invisible: se ha calculado con base en encuestas que hasta el 50% de las mujeres han sido maltratadas físicamente por su pareja masculina², sin contar formas de abuso sexual y psicológico tales como amenazas, relaciones sexuales no consentidas, comportamientos dominantes e insultos reiterados. También los malos tratos a niños y personas de edad avanzada en el hogar se consideran como fenómenos frecuentes, si bien se carece de datos sistemáticos. En diversos estudios se ha indicado que hasta seis millones de niños en la región han sufrido maltrato grave³, sigue habiendo pocos estudios sobre los malos tratos a personas de edad avanzada⁴.

La violencia juvenil, en especial la de las pandillas, es el fenómeno que capta mayor atención, ya que es expuesta con frecuencia en los medios de comunicación y ha sido objeto de numerosos estudios y documentales. En América Latina y el Caribe, como ocurre de hecho en el resto del mundo, los varones jóvenes (entre los 15 y los 29 años de edad) tienen la mayor probabilidad de sufrir o cometer actos de violencia callejera (el tipo de violencia más visible y denunciado). La violencia juvenil se atribuye con frecuencia a pandillas —grupos de jóvenes que se asocian y se caracterizan por la ociosidad—, si bien estos grupos engloban una gran variedad de formas y actividades (relacionadas en mayor o menor grado con la violencia y la delincuencia). El fenómeno varía de un país a otro e incluso de una ciudad a otra, y puede ir de pequeñas asociaciones de delincuentes hasta organizaciones delictivas estructuradas, como las maras en Centroamérica. Su presencia entraña a menudo la inseguridad⁵.

Otras modalidades de violencia son la violencia autoinfligida (suicidio), la violencia sexual (violación o abuso sexual) y la violencia discriminatoria (contra grupos étnicos, personas homosexuales, bisexuales o transexuales, discapacitados y miembros de determinadas profesiones), aunque en la mayoría de países existen pocos datos pertinentes. Muchos tipos de delitos “habituales” (violentos o no), como robos o atracos, también contribuyen a la percepción de inseguridad de la población. Los ciudadanos latinoamericanos encuestados sitúan la inseguridad como primera o segunda prioridad para su país, junto con el desempleo o justo después de éste⁶. Una publicación conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) y el Banco Mundial realizada en 2010 revela también que alrededor del 60% de los ciudadanos de América Latina y el Caribe se sienten inseguros al caminar en la noche, lo cual corresponde al porcentaje más bajo del mundo⁷; y aunque las percepciones de violencia e inseguridad no reflejan necesariamente las cifras de delincuencia y violencia, sí inciden negativamente en la calidad de vida⁸.

Los costos asociados a altos niveles de violencia y delincuencia, además de imponer una pesada carga a las sociedades, familias y personas, afectan también al desarrollo sostenible de los países. Según un estudio reciente, la violencia ocasiona en promedio la pérdida del 13% del PIB en América Latina⁹. Esta cifra, que incluye los costos directos en términos de salud y mortalidad y los costos asociados al entorno de negocios, virtualmente triplica la proporción del gasto público consagrado a la educación en países como Brasil y México (respectivamente, el 5,1% y el 4,8% del PIB en 2007)¹⁰. Existen otros costos indirectos y efectos adversos, tales como la pérdida de productividad e ingresos de las víctimas, el aumento del absentismo escolar entre los niños maltratados o el trauma que les supone presenciar comportamientos abusivos en sus hogares o comunidades, y la tendencia de los niños a reproducir comportamientos violentos en la edad adulta¹¹. De este modo, las consecuencias de la violencia pueden perdurar por varias generaciones.

Cuando los gobiernos de la región pidieron apoyo para financiar estrategias dirigidas a combatir la violencia y la delincuencia, el BID respondió otorgando préstamos específicos en el ámbito de la seguridad ciudadana. Los primeros proyectos se aprobaron en 1998 para Colombia y Uruguay. Los conocimientos existentes en el momento eran aún más escasos y fragmentados que en la actualidad, y el Banco no poseía experiencia previa en el sector. Sin embargo, en atención a la gravedad de la situación, un grupo de especialistas, secundados por el entonces Presidente del BID, Enrique Iglesias, decidieron aceptar el desafío y respaldar a los países en la búsqueda de soluciones. Cuando otros gobiernos, principalmente centroamericanos y caribeños, solicitaron apoyo, el Banco usó como modelo la experiencia de Colombia, que era entonces uno de los pocos ejemplos de éxito en la región¹². Desde 1998, se han aprobado 18 préstamos en 15 países de la región, incluidos 10 de Centroamérica y el Caribe entre los que figuran los países con mayores tasas de violencia y criminalidad en el mundo.

Desde 2009, la demanda de proyectos de seguridad ciudadana ha crecido con rapidez en la región, y el Banco está asignando renovada prioridad a este asunto a la vez que procura mejorar su respuesta para atender mejor a las necesidades de sus clientes. En los tres últimos años, el Banco ha comenzado a preparar o ha aprobado nueve operaciones por un monto global de US\$350 millones —casi tanto como el total de la cartera de proyectos de seguridad ciudadana en los 12 años anteriores—. Los lineamientos preliminares formulados por la Administración en 2002 se revisaron en 2009, convirtiéndose en guías operativas. En 2010, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) acometió una primera evaluación de los proyectos de seguridad ciudadana, que abarcó los 11 proyectos aprobados entre 1998 y 2009. En ella se concluía que era imposible atribuir los resultados a los proyectos del BID, ya que éstos carecían de evaluabilidad del diseño, y se recomendaba que en el futuro el Banco basara sus intervenciones en pruebas empíricas o teóricas, asegurándose de instituir rigurosos mecanismos de evaluación para posibilitar el aprendizaje a partir de la experiencia de tales proyectos. En 2011, el Presidente del BID, Luis Alberto Moreno, incluyó la prevención de la delincuencia y la violencia entre las principales prioridades para sustentar el crecimiento de la región¹³; al año siguiente, la División de Capacidad Institucional del Estado elaboró un marco conceptual¹⁴ y un protocolo para los proyectos de seguridad ciudadana en América Latina¹⁵, en ambos casos tomando en cuenta las pruebas empíricas disponibles.

Ante la gran variedad de situaciones y necesidades de los gobiernos de la región, los recientes esfuerzos del Banco dirigidos a reforzar su base interna de conocimientos han de complementarse con trabajo adicional en materia de procesos de ejecución. Hasta el momento, los esfuerzos se han centrado en pasar revista a las pruebas empíricas sobre lo que funciona y lo que no funciona en la prevención de la violencia y la delincuencia en todo el mundo. Se trata, por supuesto, de una etapa necesaria que

debe renovarse y actualizarse continuamente; sin embargo, no es suficiente. Toda evaluación de programas e intervenciones específicos revela la eficacia de éstos bajo determinadas condiciones, pero no puede garantizar que en otras circunstancias se obtengan iguales resultados. Los países y ciudades de América Latina y el Caribe, en particular, presentan enormes diferencias en cuanto a disponibilidad de datos, capacidad institucional, recursos humanos y nivel de pericia local. Como ya se explicó, el criterio integrado del Banco —dirigido a abordar múltiples factores relacionados entre sí, como se destaca en el modelo ecológico— se inspiró ante todo en su labor en Colombia. Con todo, el contexto colombiano difiere sensiblemente del de muchos países centroamericanos y caribeños¹⁶; y algunos proyectos de seguridad ciudadana del Banco sufrieron importantes problemas de ejecución que motivaron la cancelación parcial de actividades o componentes, o bien amplios retrasos (véase la evaluación de OVE de 2010).

La comprensión de los procesos de ejecución y la identificación de los factores que favorecen una ejecución eficaz pueden revestir especial importancia en esquemas complejos y multisectoriales de desarrollo, como los proyectos de seguridad ciudadana que respalda el BID. A fin de determinar el impacto de intervenciones que se revelaron eficaces en otros contextos, los países deben en primer lugar ejecutar correctamente dichas intervenciones, y luego evaluarlas con rigor. Para ello, es preciso identificar los factores que determinan el éxito de la ejecución (por ejemplo una alta fidelidad al modelo original). Pese al papel decisivo de la ejecución, este aspecto tiende a ser poco investigado y evaluado por los especialistas del desarrollo en general y los organismos multilaterales de desarrollo en particular.

B. PROPÓSITO Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

Esta evaluación comparativa de proyectos tiene por finalidad evaluar la eficacia de las estrategias de ejecución en una muestra de proyectos de seguridad ciudadana e identificar los factores generalizables que cumplieron un papel esencial (ya sea positivo o negativo). Con ello, OVE espera hacer una contribución, tanto a los esfuerzos del Banco por comprender mejor cómo diseñar y supervisar proyectos de seguridad ciudadana para aprovechar al máximo su experiencia, como al programa regional de conocimientos sobre lo que funciona y lo que no funciona en la prevención de la violencia y la delincuencia. Tal como apuntan investigadores del tema de la ejecución, sólo se obtienen resultados deseables cuando se ejecutan cabalmente programas eficaces¹⁷, lo cual presupone que dichos programas son de hecho ejecutables. Esta evaluación comparativa de proyectos forma parte de una evaluación sectorial de OVE sobre las actividades del BID en materia de seguridad ciudadana, cuya finalidad es analizar la contribución del Banco frente a este complejo desafío y ayudar a identificar su ventaja comparativa en el sector.

La evaluación se estructura del siguiente modo: Tras la introducción, el Capítulo II expone el marco de evaluación que se usó para determinar el desempeño en la ejecución de los proyectos de seguridad ciudadana y describe los cinco proyectos examinados. El Capítulo III expone las constataciones con respecto al desempeño en la ejecución de los proyectos. Por último, el Capítulo IV presenta las conclusiones.



Una publicación conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial realizada en 2010 revela también que alrededor del 60% de los ciudadanos de América Latina y el Caribe se sienten inseguros al caminar en la noche, lo cual corresponde al porcentaje más bajo del mundo; y aunque las percepciones de violencia e inseguridad no reflejan necesariamente las cifras de delincuencia y violencia, sí inciden negativamente en la calidad de vida.

© *prendio2*, 2009

2 Diseño de la Evaluación y Proyectos Evaluados

A. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

En esta evaluación las estrategias o procesos de ejecución se refieren a un conjunto específico de actividades diseñadas para poner en práctica una actividad o programa de dimensiones conocidas¹⁸. Hay diferentes formas de evaluar la eficacia de las estrategias de ejecución. Para los fines de este análisis, el éxito de la ejecución es el resultado, según los estudios de investigación en materia de ejecución, del alto nivel de fidelidad que tenga la operación con respecto al modelo o diseño original¹⁹. *Para analizar la eficacia* de las estrategias de ejecución, esta evaluación examina cinco proyectos de seguridad ciudadana que se pusieron en marcha en cuatro diferentes países de América Latina y el Caribe.

OVE creó un marco de evaluación a partir de una extensa revisión de los estudios sobre ejecución, multisectorialismo y supervisión de donantes. Esta revisión tenía por objeto identificar datos empíricos y prácticas óptimas sobre los elementos que coadyuvan *al éxito de la ejecución* (esto es, la ejecución de alta fidelidad; la *labor multisectorial exitosa*, que caracteriza los proyectos del BID específicamente consagrados a la seguridad ciudadana; y los *elementos de supervisión* que propician una ejecución satisfactoria²⁰. El marco se basa en los conocimientos que se tienen actualmente sobre una nueva ciencia que sin embargo ha producido conocimientos de los que se pueden derivar valiosas lecciones²¹. La ejecución es sumamente compleja, y se precisan estudios de investigación adicionales para entender mejor las múltiples variables que se conjugan en todo el proceso. Los criterios que se sintetizan a continuación se obtuvieron de una revisión sistemática de casi 400 artículos sobre la ejecución, entre los que se incluyen 22 que dan cuenta de resultados de análisis experimentales (grupo aleatorio o diseños dentro de temas específicos) o metanálisis de variables de ejecución²². Si bien todos

en conjunto no garantizan que la ejecución sea eficaz, ofrecen una referencia que es necesaria en un proceso de evaluación y que puede ser de utilidad para los equipos de operaciones al diseñar y supervisar proyectos. En el Anexo A figuran las conclusiones de estas revisiones.

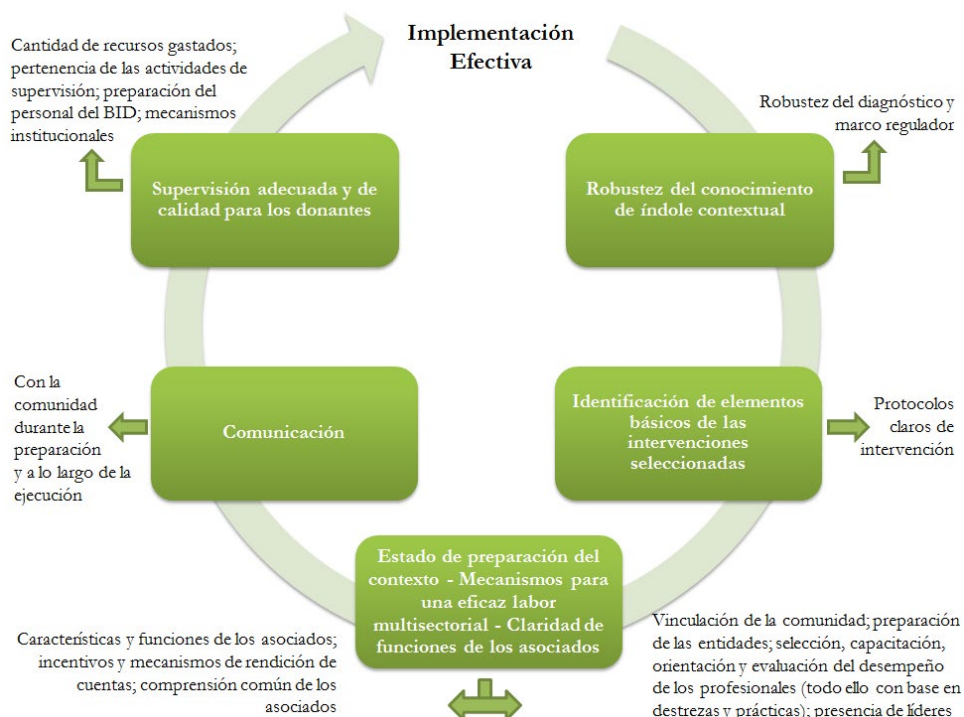
Las revisiones permitieron identificar cinco criterios que coadyuvan a la eficacia de la ejecución.

- **Conocimiento de índole contextual.** ¿Se basa el diseño del proyecto en un conocimiento adecuado del contexto nacional, de los beneficiarios y sus necesidades y de los marcos normativos y reguladores en los planos nacional, regional y local?
- **Elementos básicos de intervención.** ¿Se incluyen en el diseño del proyecto los elementos esenciales para que la intervención produzca el efecto previsto, además de un protocolo claro de ejecución?
- **Estado de preparación del contexto.** ¿Se ha vinculado adecuadamente a la comunidad? ¿Están las entidades ejecutoras debidamente preparadas? ¿Se han tomado medidas presupuestarias para la selección, capacitación, orientación y evaluación del desempeño de los profesionales encargados de ejecutar la intervención (todo ello con base en destrezas y prácticas)? ¿Se ha realizado la búsqueda de líderes que impulsen la ejecución de la intervención o el programa? ¿Entienden todos los asociados las funciones que han de cumplir, y están de acuerdo con ellas? ¿Tienen los asociados una comprensión común de los asuntos en cuestión y un mismo criterio de colaboración y gestión? ¿Se han instaurado mecanismos de rendición de cuentas e incentivos adecuados?
- **Comunicación.** ¿Ha establecido el equipo de gestión del proyecto una comunicación apropiada y eficaz con la comunidad acerca del proyecto?
- **Supervisión de buena calidad.** ¿Se han asignado suficientes recursos humanos y presupuestarios? ¿Poseen los jefes de los equipos de supervisión la preparación y la experiencia adecuadas? ¿Son las actividades de supervisión pertinentes? ¿Se han adoptado mecanismos institucionales apropiados?

Por tratarse de un proceso, la ejecución evoluciona a través de diferentes etapas. Los criterios básicos pueden aplicarse a algunas o a todas las etapas. Las etapas se pueden dividir como sigue: (i) exploración y adopción; (ii) instalación del programa; (iii) ejecución inicial; (iv) operación plena; (v) innovación; y (vi) sostenibilidad²³. En los estudios de investigación sobre ejecución no es frecuente hacer una distinción entre las etapas, pero es útil en la medida en que se reconoce que ciertos criterios se pueden cumplir en diferentes etapas del proceso. Sin embargo, algunos criterios, como participación comunitaria (dentro del estado de preparación del contexto), será esencial a lo largo de todas esas etapas. Todos los proyectos objeto de la revisión estaban en la etapa de operación plena, innovación o sostenibilidad, lo cual permitió evaluar los criterios a cabalidad.

Hemos utilizado estos cinco criterios como marco de evaluación para este análisis (véase el Gráfico 2.1). El Recuadro 2.1 describe la metodología usada en la compilación de los datos para la evaluación comparativa en general.

GRÁFICO 2.1
Marco de evaluación de la
eficacia de las estrategias de
ejecución



RECUADRO 2.1: METODOLOGÍA DE RECOPIACIÓN DE DATOS

En la evaluación se usaron distintos procesos empíricos de evaluación que combinaban métodos cuantitativos y cualitativos, a saber: (i) seguimiento de procesos a partir de entrevistas detalladas con fuentes clave de información y revisión de documentación del proyecto; (ii) revisión de publicaciones especializadas; (iii) revisión de datos presupuestarios sobre prevención de la violencia; (iv) evaluación de los efectos para los beneficiarios del proyecto por medio de estudios de seguimiento; (v) evaluaciones del contexto de disponibilidad y provisión de servicios para los diferentes proyectos; (vi) entrevistas detalladas semiestructuradas con fuentes clave de información; (vii) testimonios personales de los beneficiarios; (viii) estudios etnográficos de antiguos pandilleros; (ix) análisis de marcos jurídicos y trazado de servicios relacionados con la violencia doméstica; y (ix) observación.

Esta combinación de métodos tenía por finalidad triangular las constataciones y, de este modo, reforzar su validez para cumplir los objetivos de la evaluación. Asimismo, permitió introducir datos originales e ilustrar el modo de fortalecer el proceso de aprendizaje incluso cuando los sistemas estadísticos son inadecuados e incompletos.

Finalmente, mediante entrevistas con especialistas del Banco asignados a proyectos de seguridad ciudadana y con personal de la Vicepresidencia de Países se procuró brindar a OVE una comprensión plena y aguda de las necesidades del personal del Banco y las restricciones que experimentan, antes de extraer conclusiones o proponer pautas de orientación.

B. RESEÑA DE LOS PROYECTOS REVISADOS

La evaluación abarca cinco proyectos de seguridad ciudadana del BID ejecutados durante la década del 2000 en cuatro países centroamericanos y caribeños: Jamaica, Honduras, Nicaragua y Panamá. OVE seleccionó proyectos ya cerrados o en los que se hubiera desembolsado como mínimo un tercio del monto inicial aprobado, esto es, proyectos lo bastante avanzados en su ejecución como para que el equipo pudiera calibrar la pertinencia del planteamiento integrado en cada contexto y los factores capaces de influir en la ejecución²⁴. Los perfiles de los proyectos se presentan en el Cuadro 2.1.

Los proyectos respondían a diferentes situaciones en cuanto a los niveles de violencia y delincuencia. OVE elaboró documentos de antecedentes a fin de documentar las principales formas de violencia y delincuencia (en función de la disponibilidad de datos, se incluyeron homicidios, violencia doméstica contra la mujer, violencia sexual, maltrato infantil, violencia escolar y delitos contra la propiedad, como robos), al igual que su evolución en la última década²⁵. Entre 2000 y 2010, las tasas de homicidio por 100.000 habitantes aumentaron en América Central y en el Caribe, como promedio, de 25,6 a 39,4 y de 14,3 a 25,3, respectivamente. Estos promedios ocultan profundas diferencias entre países. Así, durante la década pasada Honduras y Jamaica superaron sistemáticamente los promedios para América Central, el Caribe y América Latina, mientras que Nicaragua nunca los alcanzó. Panamá estuvo y se mantiene por debajo de los promedios de América Central y el Caribe, pero en 2007 superó el promedio de América Latina.

Los cinco proyectos tenían por finalidad reforzar la seguridad ciudadana principalmente mediante una combinación de intervenciones de fortalecimiento institucional y de prevención social.

- *Jamaica I* (2001-2009) y *II* (2009 hasta el presente) tenían un enfoque comunitario que arrancó con nueve comunidades, para expandirse a 28 y luego a 50 comunidades en la segunda fase. Las intervenciones de la primera fase consistían esencialmente en educación correctiva, aptitudes para la vida diaria, formación para padres de familia y capacitación profesional a cargo de organizaciones no gubernamentales (ONG); en la segunda fase se pusieron en marcha programas de becas y pasantías para estudiantes de zonas marginadas en los niveles secundario y terciario, manteniendo las actividades comunitarias previas, pero canalizándolas cada vez más a través de organizaciones comunitarias. Además, en ambos proyectos se trabajó con el sistema de justicia penal para mejorar la investigación de delitos, crear tribunales de justicia reformativa, instaurar un sistema para facilitar el intercambio de información entre instituciones y capacitar a la policía en vigilancia comunitaria.

CUADRO 2.1 PERFILES DE LOS PROYECTOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

País y nombre del proyecto	Monto aprobado, fecha de aprobación y situación	Objetivo	Componentes
Jamaica: Programa de Seguridad Ciudadana Justicia (JA-105)	US\$16 millones; 2001 Cerrado 2009	Afianzar la seguridad ciudadana y la justicia en Jamaica: (i) prevenir y reducir la violencia; (ii) fortalecer la capacidad de gestión de la delincuencia, y (iii) mejorar la prestación de servicios judiciales.	Cuatro componentes: <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia nacional para la prevención de la delincuencia y la violencia • Fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Seguridad Nacional y Justicia • Fortalecimiento del sistema de justicia penal • Acción comunitaria
Honduras: Proyecto de Paz y Convivencia Ciudadana para los Municipios del Valle de Sula (HO-0205)	US\$20 millones; 2003 Cerrado 2011	Mejorar los niveles de paz, convivencia y seguridad ciudadana en los 17 municipios de la Región del Valle de Sula, apoyando la reducción de los índices de inseguridad y violencia de los jóvenes de 12 a 25 años.	Cuatro componentes: <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento institucional • Prevención social de la violencia y la delincuencia juvenil • Apoyo al proyecto de policía comunitaria o prevención de la delincuencia en la Región del Valle de Sula • Estrategia de comunicación y sensibilización social
Nicaragua: Programa de Seguridad Ciudadana (NI-0168)	US\$7,21 millones; 2004 Cerrado 2010	Contribuir al mejoramiento del nivel de seguridad ciudadana apoyando la reducción de violencia juvenil en localidades específicas.	Cuatro componentes: <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento institucional, en especial de la autoridad a cargo de la política de seguridad ciudadana • Integración y fortalecimiento de los servicios de prevención de la violencia juvenil en un esquema intersectorial de atención y prevención a nivel municipal • Ampliación y consolidación de la iniciativa del programa de policía comunitaria • Programa de comunicación social para promover la inclusión del tema en la agenda social y educar a la población en la necesidad de valores y normas para alcanzar la armonía social.
Panamá: Programa de Seguridad Integral (PN-L1003)	US\$22,7 millones; 2006 Activo	Contribuir a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana en las comunidades de mayor incidencia de la violencia mediante acciones estratégicas, integrales, interinstitucionales y participativas de prevención de la violencia juvenil.	Dos componentes: <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento institucional (Ministerio de Gobierno y Justicia, sistema de información y observatorio, seguimiento y evaluación, Policía Nacional, MIDES, Ministerio de Educación, gobiernos municipales) • Programas de seguridad ciudadana (prevención primaria: en el medio escolar, jóvenes vulnerables, comunidades en zonas de alto riesgo, violencia doméstica; prevención secundaria; prevención terciaria)
Jamaica: Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia II (JA-L1009)	US\$21 millones; 2009 Activo	Contribuir a la reducción del delito y la violencia en 28 comunidades urbanas con altos niveles delictivos, financiando intervenciones estratégicas y de prevención para hacer frente a factores de riesgo individuales, familiares y comunitarios identificados.	Dos componentes: <ul style="list-style-type: none"> • Acción comunitaria (movilización y gobernanza, servicios, centros comunitarios, tribunales de justicia retributiva y comunitaria, mercadeo social y campañas públicas). • Fortalecimiento institucional del Ministerio de Seguridad Nacional (asistencia técnica y equipos, carácter interinstitucional)

Fuente: Documentos de proyecto, BID, disponibles en el portal de operaciones del BID.

- **Honduras** (2003-2011) fue un proyecto a escala regional que abarcó todos los municipios de la Región del Valle de Sula, cada uno de los cuales debía proponer las actividades para las que deseaba obtener financiamiento del proyecto. San Pedro Sula fue el principal organismo ejecutor, en coordinación con los otros 16 municipios participantes, diversos en tamaño y recursos. Las intervenciones generaron principalmente actividades recreativas para jóvenes (deportivas y culturales) y de capacitación profesional. El proyecto también tenía por objeto reforzar la capacidad regional en materia de seguridad ciudadana mejorando la recopilación y el análisis de datos mediante la creación de un observatorio regional y la capacitación de la policía en vigilancia comunitaria, entre otras actividades.
- **Nicaragua** (2004-2011), diseñado a escala nacional, cubría 15 territorios (11 municipios y cuatro distritos en Managua). El proyecto incluía seis ministerios sectoriales, además de la Policía Nacional. Aunque el Ministerio de Gobernación fue designado inicialmente como organismo ejecutor, al cabo de tres años de inactividad del proyecto la responsabilidad de la ejecución del programa se traspasó a la Policía Nacional. En un principio se incluyó en el diseño y la ejecución del proyecto a las ONG y las iglesias, pero luego estas fueron excluidas a inicios del proyecto. Las intervenciones sociales (principalmente actividades recreativas, capacitación profesional y clases de formación para padres de familia) se canalizaron a través de las redes de promotores de cada ministerio sectorial participante. El proyecto comprendía también la creación de un observatorio de la violencia y la delincuencia y la formulación de una política nacional de seguridad ciudadana. Sin embargo, el financiamiento del observatorio no se materializó y el componente no se ejecutó.
- **Panamá** (2006 hasta el presente) también fue una operación coordinada a nivel nacional con participación de cuatro ministerios sectoriales además de la Policía Nacional y cuatro municipios. Las intervenciones sociales (actividades recreativas para jóvenes, actividades para pandilleros y prevención de la violencia doméstica) se desarrollaron en cuatro municipios donde se constituyeron comités locales de prevención de la violencia para compartir información y planificar intervenciones conjuntas. El organismo ejecutor se creó especialmente para ejecutar el proyecto, inicialmente en el Ministerio de Gobierno y Seguridad Pública y luego, cuando éste se subdividió en 2007, dentro del nuevo Ministerio de Seguridad Pública. El proyecto incluía componentes de prevención terciaria —como la construcción de un nuevo centro de cumplimiento de menores y el desarrollo de un modelo de reinserción para jóvenes delincuentes— junto con la creación de un observatorio de la violencia y el crimen y la articulación de una estrategia nacional de seguridad ciudadana (recientemente adoptada).

En términos de ejecución, tres de los cinco proyectos se reestructuraron o redimensionaron durante la ejecución. En el Cuadro 2.2 se resumen las principales

características de la ejecución de los cinco proyectos de acuerdo con los datos disponibles (principalmente informes de seguimiento y de terminación).

- **Jamaica I y II** fueron los proyectos cuya tasa de desembolso fue más rápida, de acuerdo con los informes de terminación de proyecto. Particularmente en Jamaica II, los desembolsos pudieron hacerse mucho más rápido de lo previsto²⁶. La expansión del proyecto en 2012 gracias al financiamiento adicional de UK£2,75 millones (más de US\$11 millones) aportado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID) permitió incrementar de 28 a 50 el número de comunidades beneficiadas.
- **Nicaragua** también tuvo una ejecución considerada satisfactoria, aunque el proceso registró retrasos iniciales significativos (tres años) y no se ejecutaron varios componentes.
- **Panamá** experimentó también serios retrasos iniciales en la ejecución, y tras cinco años se ha desembolsado alrededor del 50% del monto aprobado. Con todo, se han alcanzado importantes hitos como la formulación y aprobación de la estrategia nacional de seguridad pública, y a la fecha de esta evaluación el ritmo de ejecución parece haberse acelerado.
- **Honduras** experimentó considerables dificultades, no cumplió gran parte de sus metas de ejecución y estuvo a punto de cancelarse en dos ocasiones, antes de alcanzar finalmente el cierre financiero en 2011.

CUADRO 2.2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

País (fecha de aprobación)	Calificación de la ejecución / % de desembolso	Tiempo entre la aprobación y la efectividad	Duración de la ejecución desde la efectividad	Duración del proyecto más allá de lo previsto	Cambios sustanciales del proyecto
Jamaica I (2001)	Satisfactorio	1 mes	7,3 años (88 meses)	3 años (39 meses)	Redimensionado
Honduras (2002)	Insatisfactorio	7,75 meses	8,3 años (99,75 meses)	3,3 años (39,7 meses)	Reestructurado en 2008
Nicaragua (2004)	Satisfactorio	9 meses	5,2 años (63 meses)	1,5 años (16 meses)	---
Panamá (2006)	50,14% (09/2012)	2 meses	6,2 años (75 meses)	1,2 años (15 meses)	Prórroga en 2011 (2 años, hasta 08/2013)
Jamaica II (2009)	98,93% (09/2012)	1 día	3 años (36 meses)	NA	NA

Fuente: Informes de terminación de proyecto e informes de seguimiento de proyecto.

Es importante reconocer que, en cada uno de los proyectos, la ejecución se vio afectada por acontecimientos externos o cambios políticos importantes.

- En 2004, el huracán Iván azotó la Cuenca del Caribe, ocasionando graves pérdidas y daños que globalmente sumaron el 8% del producto interno bruto (PIB) de Jamaica en 2003²⁷. Entre 2004 y 2007, los recursos del primer proyecto de **Jamaica** destinados a atender la emergencia causada por el huracán Iván o cancelados parcialmente debido a restricciones fiscales sumaron US\$2,7 millones.
- En 2006, el financiamiento del Gobierno de Corea para una parte del proyecto de **Nicaragua** no se materializó (US\$2 millones), dado que numerosos donantes de la comunidad internacional abandonaron el país tras las elecciones presidenciales²⁸.
- En 2004, nada más haberse iniciado el proyecto de **Honduras**, las denuncias entabladas contra el director del programa²⁹ en cuanto al presunto uso indebido de los recursos asignados causaron demoras importantes y menoscabaron la credibilidad del programa. En octubre de 2008, la depresión tropical 16 azotó territorio hondureño, causando inundaciones en 16 de los 17 departamentos y dejando 271.179 damnificados que sufrieron daños extensos o pérdida de sus hogares o medios de sustento (entre ellos casi 60.000 damnificados graves)³⁰. Del monto original de US\$20 millones asignado al préstamo de seguridad ciudadana, US\$6 millones se transfirieron en 2008 para abordar los esfuerzos de reconstrucción. Poco después, en junio de 2009, el BID congeló los desembolsos por 10 meses, tras la crisis política que se dio en el país en torno a la transición presidencial irregular. Fue necesario invertir seis meses más para pasar revista a la situación de ejecución del proyecto y elaborar un plan de acción para cerrarlo.
- En **Panamá**, el proyecto sufrió una demora importante, al igual que muchos otros proyectos de la cartera de Panamá, porque el gobierno no realizó las debidas asignaciones presupuestarias para el ejercicio fiscal 2012³¹. El proyecto de seguridad ciudadana se suspendió durante cuatro meses³².

Los resultados de los proyectos cerrados en términos de prevención de la violencia y la delincuencia no pueden evaluarse en forma rigurosa, como ya se explicó en la evaluación de OVE de 2010. Por lo tanto, los siguientes resultados son aproximativos, en el mejor de los casos, y deben tomarse con cautela. Los informes de terminación de proyecto de los tres proyectos cerrados apuntan a los siguientes resultados:

- **Jamaica I** (2001-2009) excedió sus metas previstas en cuanto a reducción de los homicidios y delitos violentos graves en las comunidades beneficiarias³³.
- **Honduras** (2003-2011) carecía de todo seguimiento de resultados, pero las carencias de ejecución indican que probablemente no se lograron las metas.

- *Nicaragua* (2004-2011) presentó resultados dispares. Así, el crecimiento anual del índice nacional de criminalidad remitió, pero las tasas de homicidio no decrecieron; y la confianza manifestada por la población en la Policía Nacional se deterioró durante la ejecución del proyecto (nuevamente, este desgaste gradual no es evaluable, de modo que estos resultados se refieren a cambios del contexto más que al impacto del proyecto como tal).



La participación de la comunidad favorece la eficacia en la ejecución cuando implica la participación comunitaria en el proceso de toma de decisiones. En general, un mayor grado de participación asegura un mayor sentido de identificación de los beneficiarios finales con las intervenciones o programas propuestos por razones obvias: la probabilidad de que los beneficiarios se muestren interesados en participar en el programa aumenta cuando se les brinda la ocasión de opinar sobre lo que más se ajusta a sus necesidades y cuando sus opiniones se toman en cuenta antes de poner en marcha el programa.

© Rennett Stowe, 2012

3 Constataciones: Desempeño de las Estrategias de Ejecución

El éxito o el fracaso de los proyectos suelen evaluarse con respecto a un conjunto preestablecido de metas del proyecto, habitualmente definidas al momento del diseño, las cuales se cumplen o no. Sin embargo, para que esta comparación reflexiva sea útil, se impone una comprensión cabal de las causas que determinan el éxito o el fracaso. Como se indicó en el Capítulo II, las publicaciones especializadas ofrecen algunas orientaciones al respecto. El éxito o el desempeño de la ejecución se refiere al alto nivel de fidelidad que tenga el proyecto en cuestión con respecto a su modelo o diseño original. Los factores que se asocian en general con una mayor probabilidad de éxito de la ejecución pueden agruparse en las siguientes cinco categorías: (a) robustez del conocimiento de índole contextual; (b) identificación de los elementos básicos de las intervenciones seleccionadas; (c) estado de preparación del contexto (con inclusión de mecanismos para una labor multisectorial exitosa); (d) comunicación, y (e) supervisión adecuada y de buena calidad por parte del Banco. En el Anexo B figura una calificación sistemática de cada una de las categorías para los cinco proyectos.

A. CONOCIMIENTO DE ÍNDOLE CONTEXTUAL

Conocer el contexto supone poseer una adecuada comprensión de (i) la situación en cuanto a las distintas modalidades de violencia y delincuencia; (ii) los servicios e infraestructuras existentes que tienen objetivos similares o complementarios a los del proyecto, y (iii) el contexto institucional nacional o local, el marco normativo y regulador pertinente y el entorno de políticas.

1. Diagnóstico situacional

Globalmente, los diagnósticos suministraron información robusta sobre las tendencias y modalidades de la violencia y la delincuencia³⁴. En su mayoría, los diagnósticos presentaban datos a escala nacional y subnacional, datos desglosados por sexo y edad (al menos en menores de edad y adultos) e incluían varios tipos de delitos comunes y manifestaciones no fatales de violencia tales como robos, secuestros, violaciones y actos de violencia doméstica. Todos ellos ilustraban la evolución del fenómeno en los últimos años a fin de perfilar tendencias actuales y combinaban distintas fuentes de información, aunque en ningún caso se escrutaba sistemáticamente la fiabilidad de los datos en cada país (esto se hizo caso por caso, especialmente tratándose de la violencia doméstica).

No obstante, la mayoría de los diagnósticos presentaban cuatro carencias principales:

- Determinadas formas de violencia, como la violencia escolar o los malos tratos a niños y adultos mayores, estaban sistemáticamente subrepresentadas. Muchas veces —como en los casos de Honduras, Nicaragua y Panamá— la falta de datos fiables llevó a no documentar algunas de ellas. OVE debió hacer frente a la misma limitante en la elaboración de este estudio comparativo, ante la escasez de fuentes fidedignas y comparables de información sobre algunas modalidades de violencia y delincuencia. Existen con todo otros medios que pueden dar idea de la magnitud o naturaleza de tales modalidades y, de este modo, ofrecer una imagen más cabal de la situación de violencia y delincuencia en un país, municipio o vecindario (véase el Recuadro 3.1).
- La ausencia de factores situacionales o circunstanciales hizo imposible discernir patrones de conducta. El grado de información acerca de dichos factores varía sensiblemente entre países en América Central y el Caribe, y dentro de cada país. Por ejemplo, Jamaica cuenta con un registro administrativo relativamente adecuado de diversas formas de violencia y delincuencia (incluidos los datos del Registro de la Oficina de la Infancia sobre maltrato infantil, o de la Policía de Jamaica sobre agresiones sexuales) y ha desarrollado gradualmente una serie de encuestas que reflejan la victimización y los factores de riesgo³⁵. En Honduras, el caso de Puerto Cortés revela que es posible recopilar información situacional y circunstancial detallada a nivel municipal mediante la creación de una línea de asistencia telefónica y la colaboración basada en incentivos entre la Policía Nacional y las autoridades municipales³⁶.
- Se observaba una falta sistemática de factores de riesgo para los jóvenes entre 20 y 29 años. La mayoría de los diagnósticos se centraban en los adolescentes (de 13 a 19 años) y no documentaban dichos factores para el grupo de mayor edad (20 a 29 años), pese a su inclusión en la mayor parte de los proyectos. Estos dos grupos de edad difieren en actividades, hábitos, amistades y otras características y no tienen el mismo régimen jurídico, dado que los jóvenes mayores de 18 o 21 años ya no se consideran menores. Así pues, un análisis específico desglosado por edades habría sido pertinente.

RECUADRO 3.1. CÓMO REALIZAR LA PLANIFICACIÓN CUANDO NO EXISTEN DATOS FIABLES

La escasez y la poca fiabilidad de los datos constituyen obstáculos de primer orden para la acertada formulación de políticas. Las estadísticas sobre delincuencia suelen ser de índole muy sensible; su calidad, disponibilidad y fiabilidad varían ampliamente entre países e incluso dentro de un mismo país. Además, muchos actos de violencia no se denuncian lo suficiente por múltiples razones culturales e institucionales. Sin embargo, el desconocimiento del alcance y la magnitud del problema y la falta de información sobre las circunstancias, víctimas y autores de los delitos dificultan, en el mejor de los casos, el diseño de todo proyecto o política pública pertinente. Además, un entorno de datos deficientes puede indicar que existen problemas institucionales más básicos en el sector y debería arrojar luz sobre la índole y escala de los proyectos por desarrollar. La falta de estadísticas fiables y de cooperación entre los organismos encargados de recopilarlas (policía nacional, institutos forenses o de medicina legal, sistemas de salud y de justicia) no suele ser un fenómeno fortuito, sino que más bien pone de relieve problemas estructurales de recopilación de datos, resistencias políticas al suministro de información transparente y falta de prioridad de este tema.

Sin embargo, la falta de datos no debe ser un impedimento para la acción. Esperar a que se instauren sistemas estadísticos robustos sería irrealista y privaría de asistencia a las personas más necesitadas. Cuando sólo se dispone de estadísticas poco fiables o incompletas, puede lograrse una comprensión más cabal de la situación desarrollando ejercicios cuantitativos y cualitativos como estudios de victimización, encuestas de salud, encuestas en escuelas o comunidades, campañas de seguridad, entrevistas pormenorizadas, obtención de testimonios personales y foros de debate. Tales ejercicios complementan los datos disponibles y ayudan a priorizar las intervenciones a nivel local, evitando en cierta medida la planificación “a ciegas” y sus desventajas. Para esta evaluación hemos recurrido a los siguientes ejercicios: obtención de testimonios personales en Jamaica, estudio etnográfico de pandilleros en Nicaragua, trazado de los servicios de prevención de la violencia doméstica en Panamá, foros de debate en Honduras y Jamaica, encuesta sobre servicios de prevención de la violencia en Nicaragua y observación en las escuelas de Panamá. Cada uno de estos ejercicios se diseñó con miras a ampliar nuestra comprensión del contexto cuando no se disponía de datos o éstos eran insuficientes.

En toda América Latina y el Caribe se están realizando esfuerzos para reforzar los sistemas de información. El Banco respalda las actividades de sus países miembros en este ámbito, ante todo a través de la iniciativa regional para la armonización de indicadores y la creación de observatorios. Una evaluación constructiva de la calidad de los observatorios en la región ayudaría a establecer qué requisitos o condiciones han permitido aumentar la utilidad de un observatorio, y cuáles no deberían usarse o podrían no generar información pertinente. Los casos de los cinco proyectos demuestran que estas estructuras pueden perder pertinencia para la política pública si no se divulgan la información y los análisis (Panamá) o si afrontan serios obstáculos para obtener información y adquirir legitimidad (Honduras).

Por último, todos los sistemas de información robustos deberían incluir sistemas de vigilancia epidemiológica, es decir, sistemas de información sobre salud pública usados para recopilar de manera sistemática variables sociodemográficas y características y circunstancias de los casos. Dichos sistemas pueden incorporar los factores de riesgo. Sin este tipo de información, el diseño de intervenciones y proyectos puede terminar siendo un proceso ideológico, en vez de uno basado en pruebas científicas. Colombia ha mostrado el camino a seguir en el desarrollo de tales sistemas epidemiológicos, sobre los cuales existen diversas guías e iniciativas (véase Organización Mundial de la Salud, OPS y otros). El Banco ya ha colaborado en una serie de iniciativas con esta finalidad, pero aún debe incluir esta dimensión en sus proyectos.

- En ningún diagnóstico se examinaron dimensiones de género, en especial factores específicos contextuales (culturales, institucionales u otros) asociados al hecho de que la inmensa mayoría de los autores y las víctimas de actos fatales de violencia eran varones jóvenes. Diversos estudios han recalcado cómo las identidades de género (una cierta visión de la masculinidad, aunque también de la feminidad) proporcionan claves para comprender el fenómeno de las pandillas³⁷. Como complemento a estas referencias, OVE encargó una serie de testimonios personales de jóvenes de ambos sexos beneficiarios de los proyectos Jamaica I y II y residentes en zonas marginadas, así como un estudio etnográfico de pandilleros en Nicaragua, a fin de identificar las características y factores de riesgo de estos jóvenes. En uno y otro caso se puso de relieve la importancia de la dimensión de género³⁸; no obstante, ésta se pasó por alto o se subestimó sistemáticamente en los diagnósticos y los diseños de proyecto³⁹.

2. Diagnósticos de servicios existentes relacionados con la violencia y la delincuencia

En pocos documentos de proyecto se describían adecuadamente los servicios disponibles en cada país al momento de la preparación del proyecto. Esto se entiende, debido a las limitaciones de espacio de los documentos de proyecto; con todo, esta información tampoco se incluyó en los documentos complementarios ni en los archivos técnicos. Durante las misiones de OVE en cada uno de los cuatro países, el equipo tuvo dificultades para establecer la disponibilidad de servicios que pudieran orientarse a fines similares o complementarios a los de los proyectos de seguridad ciudadana. Por consiguiente, para obtener una comprensión más amplia de los servicios e infraestructuras existentes, encargamos un estudio en Honduras, una encuesta en Nicaragua y un diagnóstico de servicios relacionados con la violencia doméstica en Panamá.

- **Honduras.** El estudio puso de manifiesto que los municipios contaban con servicios limitados de prevención de la violencia, ya fuese infraestructuras o servicios públicos que pudieran servir para desarrollar actividades de prevención de la violencia y actividades sociales para grupos vulnerables. Por lo tanto, el proyecto no pudo aprovechar los servicios existentes en los distintos municipios. Estas limitaciones no se previeron en el diseño del proyecto y no se tomaron en cuenta en las actividades como la capacitación profesional para jóvenes o la formación para padres de familia.
- **Nicaragua.** La encuesta de disponibilidad de servicios juveniles en los barrios más desfavorecidos de Managua reveló que no existen servicios públicos y que las únicas instituciones con fuerte presencia son la iglesia católica y las organizaciones evangélicas. Los jóvenes y los padres de familia no participan en las actividades organizadas por la policía, las ONG y otras entidades del Estado, y a menudo las desconocen⁴⁰. Esto lleva a cuestionar la idoneidad de valerse de la policía para suministrar o coordinar servicios dirigidos a jóvenes vulnerables en comunidades marginadas.

- **Panamá.** El diagnóstico de servicios relacionados con la violencia doméstica reveló que existen en el país tres albergues (en Colón, Chiriquí y Ciudad de Panamá), ninguno de los cuales presta servicios a mujeres víctimas de esta forma de violencia⁴¹. El albergue de Ciudad de Panamá, cuya renovación formaba parte del proyecto de seguridad ciudadana, no se había estado oficialmente a la fecha de la última misión de OVE en septiembre de 2012, si bien había abierto sus puertas al público y se había capacitado al personal para ejecutar el Plan de Atención a Víctimas en el albergue⁴². No obstante, ninguna mujer estaba alojada allí ni en los otros dos albergues. El proyecto tampoco incluyó un diagnóstico de la ruta de atención que encaran las mujeres, por lo que es difícil evaluar la pertinencia de los albergues en la problemática de la violencia doméstica en general. Se requeriría una labor de seguimiento y un análisis complementario para establecer si las mujeres víctimas de violencia doméstica están acudiendo al albergue de Ciudad de Panamá y, de no ser así, por qué razones.

Estos ejercicios aportaron valiosa información que podría haberse utilizado en el diseño de proyecto para asegurar una mayor pertinencia de las modalidades de selección y ejecución de las intervenciones.

3. Análisis de instituciones nacionales, marcos jurídicos y entornos de políticas

Los análisis institucionales encargados para la preparación de los proyectos permitieron identificar problemas estructurales que podrían afectar la ejecución de los proyectos, pero no se utilizaron debidamente en el diseño de éstos. Durante la preparación de los proyectos, los equipos del Banco encargaron análisis institucionales que señalaban las fortalezas y carencias de las entidades participantes previstas en cada proyecto. De hecho, la mayoría de estos estudios alertaban sobre carencias estructurales en la capacidad institucional del prestatario.

- En **Jamaica** ⁴³ el análisis institucional se centró en el Ministerio de Seguridad Nacional y Justicia (MNSJ) y destacaba la limitada experiencia de dicho ministerio en la ejecución de proyectos financiados con recursos externos.
- En **Honduras** el análisis institucional también señaló explícitamente múltiples carencias en cuanto a la capacidad técnica y gerencial de los municipios participantes, la Policía Nacional y el sistema educativo.
- El análisis institucional de **Panamá** ponía claramente de relieve la falta de capacidad en los niveles nacional y local, y calificaba de sustancial o alto el riesgo de trabajar con cada una de las entidades.

Los equipos del Banco se valieron de los análisis institucionales para crear organismos ejecutores ad hoc. Aún así, no hay pruebas empíricas que demuestren que esos estudios se usaron al diseñar el alcance del proyecto, por ejemplo, con respecto a su grado de complejidad. Más bien se usaron para articular el componente de fortalecimiento institucional⁴⁴. Es decir, estos estudios se utilizaron de manera limitada para diseñar las

operaciones (o revisar su diseño) y de este modo asegurar que su grado de complejidad se ajustara a las capacidades existentes en cada país⁴⁵. Que las carencias institucionales iniciales afectan la ejecución es un fenómeno extensamente documentado, tanto en la bibliografía especializada como en el BID. Así, recientes evaluaciones del desempeño del Banco en esos países también han destacado esta restricción como un importante lastre para la eficacia de los proyectos⁴⁶. No obstante, también es importante reconocer que la institución carecía de experiencia en este tipo de proyectos y que la economía política entre el Banco y sus prestatarios influyó en el diseño final de los proyectos.

En temas tan complejos y politizados como la seguridad ciudadana resulta particularmente importante entender la economía política para la reforma. En la mayoría de los países del mundo, el debate de seguridad es polémico y sumamente ideológico, lo cual aumenta el nivel de complejidad de la formulación de políticas sobre la base de pruebas empíricas, especialmente en contextos donde persisten elevados índices de violencia y delincuencia, altos niveles de desigualdad e instituciones deficientes⁴⁷. Tales análisis podrían requerir recursos que van más allá de la preparación de un proyecto⁴⁸; sin embargo, otras herramientas podrían arrojar luz sobre la situación del país para ofrecer una imagen general de las fortalezas y carencias en materia de gobernanza. En particular, el BID apoya el sistema DataGob, el cual brinda una serie de indicadores referentes a gobernanza que pueden contribuir a evaluar el desempeño en materia de gobernanza, identificar ámbitos prioritarios para la reforma y la inversión de los donantes y analizar el impacto de las iniciativas nacionales de reforma⁴⁹. Este recurso no se hallaba disponible al momento de la preparación de los proyectos, pero podría utilizarse actualmente. Con todo, se trata de parámetros que podrían tomarse en cuenta provechosamente en futuros proyectos, con mínimos costos adicionales.

Aunque la comprensión de los marcos jurídicos nacionales reviste especial importancia al abordar actividades delictivas, estos marcos no se tomaron en consideración en ninguno de los proyectos. El hecho de darles la debida consideración habría contribuido quizá a la pertinencia y eficacia de algunas intervenciones relacionadas con la delincuencia juvenil y la violencia doméstica. En Panamá, por ejemplo, OVE llevó a cabo un breve análisis del marco jurídico penal para jóvenes delincuentes, a fin de evaluar la pertinencia del componente del centro de cumplimiento en el contexto panameño. El análisis concluyó que los cambios legislativos operados en las últimas décadas (véase el Recuadro 3.2) podrían conducir a que los jóvenes infractores sean trasladados a cárceles de adultos para completar allí sus condenas. Existe al presente un vacío jurídico para este tipo de situaciones, y el juez es el único que decide si un joven puede permanecer en un centro de cumplimiento de menores hasta completar su condena. Esto tiene que ver directamente con un importante componente del proyecto de seguridad ciudadana, a saber, el modelo de reinserción, cuyo impacto podría verse amenazado por el eventual traslado a una prisión de adultos.

RECUADRO 3.2. EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE PANAMÁ PARA LOS JÓVENES**INFRACTORES**

En 1999, la Ley 40 introdujo un régimen penal especial aplicable a los adolescentes y diferenciado del de los infractores adultos (Régimen Especial de Responsabilidad Penal para Adolescentes). Junto con esta nueva ley, se creó el Instituto de Estudios Interdisciplinarios para diseñar y poner en marcha programas de resocialización en los centros juveniles. La Ley ha sido enmendada en varias ocasiones (en 2003 y 2007). Las siguientes son sus principales modificaciones:

- Aumento del período máximo de detención previo al juicio, de 2 meses en 1999 a 6 meses en 2003 y 9 meses en 2010. Tratándose de homicidios, este período puede prolongarse hasta la conclusión del proceso.
- Aumento del tiempo permitido para la investigación, de 30 días en 1999 a 90 días y luego a 180 días en 2003, y a 240 días en 2007. En el caso de homicidios, el período inicial es de un año, con posibilidad de ampliarlo por otro año.
- Aumento de las sanciones penales (permanencia máxima en prisión) para delitos tales como homicidio, violación, secuestro, robo, atraco, tráfico de estupefacientes y terrorismo, de 5 a 7 años en 2003 (cuando las lesiones intencionales se añadieron a la lista) y a 12 años en 2007 para crímenes de homicidio agravado (se añadieron a la lista la extorsión, la asociación ilícita y la pertenencia a pandillas).
- Disminución de la edad de responsabilidad penal de los 14 a los 12 años en 2010. Con todo, para niños de 12 a 14 años la rehabilitación social es la única sanción aplicable.

Por último, la adecuada comprensión de las prioridades gubernamentales y evaluación del compromiso político con la prevención de la violencia y la delincuencia aporta indicios sobre la sostenibilidad potencial de las actividades respaldadas por los proyectos de seguridad ciudadana del BID. Cuando no exista un marco de políticas asociado con la seguridad ciudadana (ya sea que haya o no una estrategia nacional o política pública para orientar la acción gubernamental al respecto), el análisis de la asignación presupuestaria puede ser un recurso valioso⁵⁰, ya que los presupuestos reflejan claramente las prioridades gubernamentales. De hecho, el análisis presupuestario es indicativo de la prioridad asignada a la seguridad ciudadana dentro del presupuesto general, así como del peso relativo de las actividades de prevención social frente al sistema de justicia penal. Ninguno de los cinco proyectos de seguridad ciudadana incluía un análisis de la importancia dada a la prevención de la violencia y la delincuencia en los presupuestos públicos. OVE efectuó un análisis presupuestario para Nicaragua, que refleja que la asignación de recursos se concentraba en la Policía Nacional y se destinaban pocos fondos a los ministerios sectoriales del ámbito social, como el Instituto de la Juventud y el Ministerio de la Familia, lo que suscita dudas sobre la sostenibilidad de las intervenciones enmarcadas en el proyecto⁵¹.

B. ELEMENTOS BÁSICOS DE LAS INTERVENCIONES SELECCIONADAS

La identificación de las características necesarias para que la intervención produzca resultados —los *elementos básicos* de la intervención— facilita a la vez la alta fidelidad de la intervención y la calidad de la supervisión (al permitir procesos adecuados

de retroalimentación). El término *elementos básicos* se usa en la investigación sobre la ejecución para identificar las características que deben darse al reproducir una intervención que ha probado su eficacia en otro contexto. Los elementos básicos varían en función del tipo de intervención. Por ejemplo, la investigación ha demostrado que, para que una actividad deportiva pueda caracterizarse como de prevención de la violencia, las prácticas óptimas o elementos básicos incluyen la presencia de entrenadores deportivos capacitados en destrezas, un entorno seguro y motivador, una labor de seguimiento en la comunidad y actividades que desarrollen las aptitudes de los jóvenes para la vida diaria (como la autoestima, el liderazgo o la comunicación), además de la práctica de deportes⁵².

En cada uno de los cinco proyectos se identificó una serie de intervenciones pertinentes, pero sólo en Jamaica I se identificaron los elementos básicos para que cada intervención generara los resultados previstos⁵³. Las intervenciones financiadas por medio de los proyectos eran coherentes con las publicaciones especializadas y la información empírica disponible: formación para padres de familia, actividades recreativas, educación correctiva, formación profesional, organización comunitaria, vigilancia comunitaria. No obstante, las intervenciones no fueron quizá todo lo pertinentes que podían ser, dado que no se identificaron los elementos básicos que las convirtieron en intervenciones de prevención de la violencia⁵⁴. La bibliografía especializada sobre jóvenes en situación vulnerable y violencia indica que para que una intervención social desempeñe una función de prevención de la violencia, es preciso ceñirse a una serie de condiciones: los beneficiarios designados deben definirse de forma adecuada y precisa, y las intervenciones deben tener un protocolo claro y ser ejecutadas por personal capacitado —lecciones que en todos los casos son coherentes con las conclusiones de la investigación sobre ejecución mencionadas en el Capítulo II⁵⁵. Por ejemplo, las actividades recreativas, y en especial las actividades deportivas destinadas a hacer un uso positivo del tiempo libre, exigen un protocolo de intervención con participación de adultos debidamente capacitados que trabajen con los jóvenes para desarrollar un conjunto de aptitudes para la vida diaria como el respeto, el esfuerzo personal y el juego en equipo. De hecho, sin una clara identificación de estos elementos básicos, las intervenciones pueden acabar limitándose a la sola infraestructura, como ocurrió en los proyectos de Honduras y Nicaragua, y es improbable que la construcción de infraestructuras en sí sea un medio eficaz de prevención de la violencia⁵⁶. En Jamaica, por el contrario, la identificación de elementos básicos evitó problemas de ese tipo.

El Banco no señaló coherentemente cuáles eran los elementos básicos de las intervenciones. Esto reviste especial importancia en las intervenciones de prevención secundaria y terciaria, las cuales se destinan a poblaciones (pandilleros y jóvenes delincuentes) caracterizadas por un alto grado de volatilidad y necesidades muy concretas.



- Con respecto a la prevención secundaria, las pandillas son grupos de jóvenes particularmente impulsivos con los que se requiere un proceso de formación de confianza para iniciar cualquier labor seria. En Panamá, el programa coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) carecía de todo protocolo de intervención, y las incongruencias durante la primera fase socavaron su propósito, alejando a los jóvenes y comprometiendo su participación en cualquier programa futuro, según explicó el administrador del programa. La interrupción de la operación en la fase II parece confirmar lo anterior.
- En lo que atañe a la prevención terciaria, la reinserción de jóvenes delincuentes es para el Banco un ámbito novedoso y particularmente complejo. En Panamá, el BID acordó financiar la construcción de un nuevo centro de cumplimiento con un nuevo modelo de atención para la reinserción social de los jóvenes en conformidad con las prácticas óptimas internacionales. Sin embargo, la elaboración y la aplicación del protocolo dependen del Ministerio de Gobierno, mientras que la construcción del centro compete al Ministerio de Seguridad Pública, lo cual ha ocasionado demoras y dificultades. La eventualidad de que no se llegara a aplicar el protocolo supondría un precedente sumamente negativo para la justificación del BID de participar en la prevención terciaria y entrañaría altos riesgos de reputación para la institución.

Sólo en el proyecto de Jamaica se identificaron los elementos básicos. En *Jamaica I*, el proyecto se diseñó para impartir aptitudes para la vida diaria, educación correctiva y formación de padres de familia a través de ONG seleccionadas mediante un proceso competitivo. Este criterio presenta la ventaja de trabajar con profesionales que, además de conocer a la población beneficiaria, han desarrollado sus protocolos de intervención y por lo tanto están listos para aplicarlos desde el comienzo del proyecto; por otro lado, su experiencia podría generar una resistencia a aplicar un nuevo protocolo que el gobierno o el Banco desearían evaluar. *Jamaica II*, al sustituir las ONG por

El BID acordó financiar la construcción de un nuevo centro de cumplimiento con un nuevo modelo de atención para la reinserción social de los jóvenes en conformidad con las prácticas óptimas internacionales.
© ThinkPanama, 2008

organizaciones comunitarias en el modelo de prestación de servicios, se beneficiaría de la identificación de los elementos básicos de las intervenciones que serían ejecutadas por nuevos profesionales menos experimentados (las organizaciones comunitarias). OVE encargó estudios de seguimiento de beneficiarios en dos países (Nicaragua y Jamaica) para determinar en qué medida la identificación de los elementos básicos podría incidir en los resultados (Recuadros 3.3 y 3.4).

RECUADRO 3.3. ESTUDIO DE SEGUIMIENTO DE BENEFICIARIOS DEL PROYECTO EN DIRIAMBÁ, NICARAGUA

Este estudio de seguimiento tenía por objeto establecer si existían diferencias en términos de empleo y satisfacción personal entre los hombres y mujeres jóvenes que participaron en las actividades de desarrollo personal y capacitación técnica financiadas por el proyecto y aquellos que sólo participaron en los talleres de desarrollo personal. (El análisis y sus resultados se describen en detalle en un documento de antecedentes sobre Nicaragua, que está disponible en el sitio virtual de OVE).

El componente de prevención de la violencia juvenil del proyecto de Nicaragua incluía talleres de desarrollo personal y programas de capacitación técnica en los 11 municipios designados. Los beneficiarios eran hombres y mujeres jóvenes de 15 a 29 años de edad. OVE escogió la localidad de Diriamba —pequeña ciudad de 57.542 habitantes próxima a Managua y caracterizada por altos índices de violencia y delincuencia— debido a la voluntad del alcalde de participar en el estudio y a la existencia de datos sobre talleres y capacitación profesional (listas y registros de beneficiarios).

El objetivo de los talleres de desarrollo personal era contribuir al desarrollo integral de los jóvenes vulnerables (de ambos sexos) mediante procesos de toma de conciencia, reconocimiento y desarrollo personal, centrándose en la construcción y consolidación de valores y de una conciencia social, y en la práctica de actitudes positivas en la vida cotidiana. Unos 400 jóvenes asistieron a estos talleres entre 2007 y 2010.

Con la capacitación técnica se aspiraba a contribuir al desarrollo integral de jóvenes vulnerables de ambos sexos, facilitando su integración social en el mercado laboral. Se ofrecía capacitación en plomería, uso de equipos informáticos, bases de mecánica automotriz, reparación de motocicletas, pintura y carrocería, electricidad para el hogar, gestión de caja, soldadura, carpintería y trabajos en madera y un curso básico de belleza. No todas estas disciplinas se ofrecieron en cada año del programa. Los cursos se impartieron cinco veces por semana durante tres meses, y cada sesión duraba de cuatro a cinco horas. Alrededor de 310 jóvenes participaron entre 2007 y 2010.

Los resultados del estudio de seguimiento reflejan que era más probable que los jóvenes que habían tomado la capacitación técnica estuvieran ocupados en actividades durante el día (normalmente en ocupaciones informales, pero no remuneradas) y que no había ganancias importantes en términos de empleo. Las diferencias en cuanto a los resultados de comportamientos de riesgo también fueron insignificantes. Lo anterior sugiere que quizá las intervenciones del proyecto de seguridad ciudadana —al menos en Diriamba— probablemente no influyeron en el panorama de empleo de los jóvenes en situación vulnerable.

La pertinencia de la capacitación técnica para el mercado local de trabajo y su calidad e intensidad son elementos que influyen en la eficacia de ese tipo de programas. Sin embargo, queda fuera del alcance de esta evaluación hacer una evaluación rigurosa de la prestación de servicios de capacitación técnica.

**RECUADRO 3.4. ESTUDIO DE SEGUIMIENTO DE LOS BENEFICIARIOS DE UNA ONG EN
JAMAICA**

En 2003, el BID comenzó a prestar apoyo a RISE, una ONG de Jamaica, en el desarrollo de programas orientados a la población juvenil vulnerable de tres comunidades del área metropolitana de Kingston. Para 2005, otras tres comunidades se habían incorporado al programa. Entre 2003 y 2012, un total de 3.582 adolescentes de 8 a 14 años y 2.708 jóvenes de 15 a 25 años (de ambos sexos) se inscribieron en los programas ofrecidos por RISE. La ONG también impartió talleres de formación para padres de familia en las seis comunidades.

En 2012, OVE encargó un estudio de seguimiento de los beneficiarios de un programa de RISE en Jamaica para determinar si la intervención había generado entre los beneficiarios efectos perceptibles en cuanto a empleo, satisfacción personal y desarrollo de aptitudes para la vida diaria. El estudio constaba de dos componentes. El primero consistió en un análisis econométrico de datos de una encuesta realizada a participantes de RISE y un grupo de control. El estudio incluyó una encuesta de alrededor de 800 jóvenes y la comparación de beneficiarios y grupos de control de características similares sociodemográficas, familiares y de niveles de ingresos, pero que no participaron en el programa. El segundo comprendió la realización de grupos de debate con beneficiarios, tanto padres como jóvenes.

Los resultados preliminares del análisis econométrico reflejan que los beneficiarios de RISE (tanto adolescentes como jóvenes) permanecen más años en la escuela y tienen menos probabilidades de abandonar los estudios. Estos son importantes factores de protección. Sin embargo, los resultados empíricos no reflejaron diferencias estadísticas importantes en comportamientos de riesgo entre los beneficiarios de RISE y los grupos de control, tales como portar un arma, tomar alcohol y usar drogas o participar en pandillas. A pesar de este resultado, cabe destacar que los beneficiarios de RISE que se entrevistaron en los grupos de debate indicaron que creían que el programa no solo los ayudó con la escuela y los resultados escolares, sino que también los ayudó a evitar riesgos y la participación en pandillas. Los testimonios personales encargados como parte de la evaluación también constituyen claramente casos convincentes de jóvenes que recibieron ayuda del programa. Si bien el estudio no trató de conciliar estas conclusiones dispares, plantea la posibilidad de que el programa puede haberse dirigido a factores de riesgo para un subgrupo de jóvenes, que si bien es importante, no está lo suficientemente disperso para poder destacarse en el promedio (con respecto al grupo de control), especialmente con muestras relativamente pequeñas.

C. ESTADO DE PREPARACIÓN DEL CONTEXTO

La investigación sobre la ejecución ha puesto de relieve varias prácticas eficaces de base empírica relativas al estado de preparación del contexto: (i) selección de profesionales experimentados, capacitación y orientación basadas en destrezas, y procesos frecuentes de retroalimentación o evaluación del desempeño; (ii) participación de la comunidad; (iii) preparación de las entidades para la ejecución de intervenciones de base empírica, y (iv) presencia de líderes en la comunidad para impulsar y promover continuamente la ejecución de la intervención o el programa.

1. Selección, capacitación, orientación y evaluación de profesionales

Los proyectos de seguridad ciudadana combinan intervenciones múltiples y diversas, cada una de las cuales exige profesionales con preparación y características específicas. Centrándonos en las actividades de prevención social (y por ende dejando de lado la capacitación policial en vigilancia comunitaria y violencia doméstica, o la formación del personal del observatorio de la violencia y actividades delictivas en análisis de datos), hallamos una amplia variedad de situaciones entre los cinco proyectos y tipos de intervenciones sociales.

- **Jamaica I** seleccionó cuidadosamente las ONG encargadas de ejecutar las actividades financiadas por el proyecto, aplicando criterios de selección como la capacidad administrativa y la experiencia en el sector en cuestión. OVE considera que se trata de una práctica óptima de selección acorde con las prácticas eficaces de ejecución que se reseñan en la bibliografía especializada. Además, esta práctica facilitó la capacitación y la orientación basadas en destrezas, dado que los profesionales de las ONG ya estaban ejecutando intervenciones similares antes del inicio del programa y contaban con un sistema interno de orientación. Por último, el programa preveía una evaluación anual de desempeño de carácter contractual que facilitaba el seguimiento y la evaluación de los profesionales en forma periódica. Todo lo anterior está en consonancia con las prácticas eficaces de la investigación sobre la ejecución. El inconveniente de este proceder es el tiempo que absorbe el proceso de selección (el cual tardó entre 12 y 18 meses); aun así, este tiempo puede darse por bien invertido si evita demoras posteriores en la ejecución. Otra desventaja podría ser el número limitado de candidatos potenciales, ya que sólo cuatro ONG cumplieron los criterios. Este número se reveló adecuado para un proyecto que inicialmente cubría nueve comunidades, pero supuso una limitante a la hora de ampliar la cobertura⁵⁷.
- **Jamaica II** permitió ampliar el número de comunidades beneficiadas al reagrupar la prestación de servicios al nivel de comunidad (y no por ámbito de especialización de las ONG) e incrementar el uso de organizaciones comunitarias. Así, la selección de los profesionales para la segunda fase no se basó en la experiencia, sino en la eficiencia y el costo⁵⁸. Sin embargo, los resultados de este cambio dependerán de los mecanismos de capacitación, orientación y evaluación del desempeño que se adopten (al momento de la evaluación persistían dudas sobre estos mecanismos). OVE sugiere evaluar este nuevo modelo de prestación de servicios por las organizaciones comunitarias y compararlo con la provisión por las ONG para apreciar los impactos en términos de calidad de los servicios y resultados de la intervención.
- En **Honduras**, no se identificó a profesionales en el diseño del proyecto o en las etapas iniciales de la ejecución. Durante la ejecución, dos fundaciones importantes se adhirieron al proyecto, a saber: la Fundación Rieken, con experiencia en bibliotecas comunitarias, y el Instituto Centroamericano manejado

por la Fundación para la Educación Técnica Centroamericana dedicado a la capacitación técnica de jóvenes en situación de riesgo. El principal problema que destacaron los jefes de equipo del Banco fueron las limitaciones del tipo de contrato en virtud del cual ambos asociados se vincularon con el proyecto, ya que no incluyeron un mecanismo adecuado de rendición de cuentas y los interesados podían desvincularse del proyecto sin ningún tipo de consecuencias.

- En *Nicaragua*, los servicios sociales eran canalizados por los promotores, que son voluntarios de las redes de distintos ministerios⁵⁹. Nicaragua optó por recurrir, de manera sistemática, a promotores para la prestación de servicios públicos. La ventaja de un sistema así es su bajo costo, que aumenta la posible sostenibilidad de las intervenciones. Sin embargo, para OVE fue difícil obtener información clara sobre la manera en que funcionaban las redes. Concretamente, en términos de capacitación y orientación de los promotores no fue posible obtener información específica, excepto para los de las unidades de asesoría académica dentro del Ministerio de Educación (MINED) y el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM)⁶⁰. En ambos casos, la metodología de capacitación no estaba clara y no parecía basada en destrezas. Por otra parte, el proyecto financió la creación de un instituto de deportes para formar instructores de deportes; no obstante, las entrevistas sobre el terreno con diversos interesados parecen sugerir que los instructores capacitados trabajaban sólo en las escuelas, no participaban en actividades recreativas en los vecindarios, como lo preveía inicialmente el proyecto, y no recibieron una formación específica para trabajar con jóvenes en situación de riesgo. Según la información de que se dispone, no existían mecanismos de orientación o de evaluación del desempeño para los promotores o los instructores de deportes.
- En *Panamá*, la participación de los docentes en el programa liderado por el Ministerio de Educación fue voluntaria, aunque todos ellos provenían de escuelas que tenían un gabinete sicopedagógico, lo cual constituyó una forma de preselección. Los profesores recibieron manuales de una empresa consultora israelí seleccionada para elaborar la metodología de intervención. No obstante, según entrevistas con representantes del ministerio, la empresa no impartió la capacitación a los docentes. Además, al momento de la evaluación de OVE no existía ningún mecanismo de orientación o de evaluación del desempeño. Los entrenadores para las clases de fútbol y los torneos provenían de las comunidades donde se desarrollarían las actividades deportivas, lo que aseguraba un cierto conocimiento del contexto; aun así, hubo algunas dificultades para encontrar voluntarios, ya que la remuneración ofrecida a los entrenadores era muy baja. Según las personas entrevistadas, esto dificultó el compromiso y la optimización de recursos. Finalmente, la Oficina de Desarrollo Social Seguro del MIDES confió la ejecución del programa de pandilleros liderado por dicho ministerio a un destacado consultor con amplia trayectoria en el tema, pero sin experiencia gerencial. De acuerdo con una evaluación externa de la primera fase del programa,

éste se prolongó más de lo previsto y perdió dinamismo. No está claro si las dificultades se debieron a la falta de capacitación y organización del equipo de campo o a problemas de coordinación entre dicho equipo y el MIDES⁶¹.

2. Participación de la comunidad

La participación de la comunidad favorece la eficacia en la ejecución cuando implica la participación comunitaria en el proceso de toma de decisiones. Existen diversos grados de participación de la comunidad, desde la información a la consulta y la toma de decisiones. En general, un mayor grado de participación asegura un mayor sentido de identificación de los beneficiarios finales con las intervenciones o programas propuestos por razones obvias: la probabilidad de que los beneficiarios se muestren interesados en participar en el programa aumenta cuando se les brinda la ocasión de opinar sobre lo que más se ajusta a sus necesidades y cuando sus opiniones se toman en cuenta antes de poner en marcha el programa.

- En *Jamaica*, durante la preparación del primer proyecto se consultó a las comunidades en relación con la identificación de necesidades y la selección de intervenciones. En las fases I y II, se siguió aplicando un criterio participativo mediante la realización de consultas anuales. También se procuró fortalecer las organizaciones comunitarias mediante el apoyo a las reuniones periódicas de los Comités de Acción Comunitaria. OVE organizó diversas reuniones con beneficiarios y miembros de dichos comités en Kingston y Montego Bay. Estas entrevistas ofrecieron indicios de que los mecanismos de participación comunitaria en Jamaica funcionaban adecuadamente, permitiendo ajustar las intervenciones del proyecto a las necesidades y prioridades propias de las comunidades, e induciendo la participación de los miembros de la comunidad en las actividades del proyecto.
- En *Honduras* la participación comunitaria dependía de los municipios y por lo general fue deficiente. Además, el mecanismo de consulta municipal (reuniones regionales) fracasó. OVE halló indicios de participación de índole puntual únicamente en grandes municipios como El Progreso. Esta falta de participación y vinculación de la comunidad podría ayudar a explicar por qué los beneficiarios potenciales no estaban al tanto del proyecto y por qué la mayoría de los municipios perdieron interés en el mismo poco después de su lanzamiento.
- En *Nicaragua*, la participación comunitaria se organizó a través de reuniones coordinadas por la policía. OVE constató diversos pareceres sobre estas reuniones, cuyo fin era informar más que organizar a las comunidades. Los entrevistados coincidieron en que las reuniones muchas veces se percibieron como partidistas y dependían de la calidad de la relación entre el jefe de sector y la comunidad. Sin embargo, la Policía Nacional tenía un gran poder de convocatoria y su papel de liderazgo en esas reuniones comunitarias se consideró legítimo.

- En **Panamá**, no se previeron mecanismos de participación comunitaria directa en el proyecto. Sin embargo, los comités municipales de prevención de la violencia permitieron la participación de representantes de organizaciones locales, maestros, asociaciones de padres y donantes internacionales, junto con el alcalde y representantes de los ministerios (cuando éstos asistieron).

3. Preparación de las entidades

En términos de preparación de las entidades o liderazgo de éstas, los proyectos evaluados también reflejan importantes diferencias⁶². En Jamaica, el liderazgo del principal organismo ejecutor fue singularmente estable, comprometido y carismático en todos los proyectos, mientras que en Honduras el proyecto experimentó una alta rotación entre directores de los organismos ejecutores. En Nicaragua y Panamá, el liderazgo no fue estable, ya que el director o la entidad cambiaron tras un período inicial de varios años de inmovilismo o desembolsos lentos. En Nicaragua, una vez que la Policía Nacional pasó a ser el organismo ejecutor, la ejecución del proyecto mejoró significativamente. La Policía Nacional demostró poseer de hecho un liderazgo eficaz e influyó sobre los esfuerzos emprendidos por otras entidades participantes. En Panamá, el proyecto sufrió retrasos iniciales consiguientes al despido de todos los miembros de la unidad de ejecución original al cambiar el gobierno, lo que obligó a iniciar nuevamente de cero el proyecto.

4. Presencia de líderes en la comunidad

Por último, en las comunidades de Jamaica, la presencia constante de oficiales de acción comunitaria (CAO) y oficiales auxiliares de acción comunitaria (ACAO) ayudó a establecer un vínculo fluido y continuo entre el proyecto y los beneficiarios, y a asegurar un seguimiento atento y personalizado. Su función fue equivalente, en efecto, a la de los trabajadores sociales en las comunidades. La importancia de esta función se destacó sistemáticamente en las entrevistas que OVE realizó durante su misión a Jamaica. En **Honduras**, no fue posible encontrar a estos líderes. El caso de **Nicaragua** ilustra la dificultad de hallar líderes en un lugar donde el capital social está escasamente desarrollado y la organización comunitaria se diluye por el efecto de los partidos políticos (en especial los gabinetes del poder ciudadano) o las iglesias⁶³. En **Panamá**, OVE pudo identificar líderes de la comunidad, pero éstos no formaban parte del proyecto. La sociedad civil es frágil en Panamá, y hallar líderes comunitarios en tal contexto representa claramente un reto⁶⁴. Estas características deberían haberse tomado en cuenta durante la preparación de los proyectos. En el caso de Panamá, por ejemplo, ello habría permitido entre otras cosas explorar formas de complementar las actividades de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) encaminadas a fortalecer la sociedad civil.

5. Mecanismos para optimizar la labor multisectorial

En estos proyectos, como en casi todos los que financia el BID en el ámbito de la seguridad ciudadana, se empleó un criterio multisectorial. Los programas y proyectos multisectoriales suelen ser más complejos que los que abarcan un solo sector, ya que incluyen múltiples agentes con diversidad de intereses, recursos y culturas organizacionales (el Recuadro 3.5 ilustra el grado de complejidad de los cinco proyectos de seguridad ciudadana, y el Recuadro 3.6 que cierra esta sección analiza el nivel de gestión e intervención). En la investigación se han identificado varios mecanismos que pueden contribuir al éxito de la labor multisectorial. Cabe destacar en especial dos tipos de mecanismos fundamentales: los mecanismos de coordinación institucional y los mecanismos de incentivos y rendición de cuentas.

RECUADRO 3.5. COMPLEJIDAD DE LOS PROYECTOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Los principales criterios para evaluar a priori el grado de complejidad son (i) el número de entidades participantes y sus características, (ii) el número de grupos de beneficiarios y (iii) el número de lugares donde se han de llevar a cabo las intervenciones. Cuanto mayor sea el número para cada criterio, más complejo será el proyecto, ya que se requerirá un alto nivel de coordinación (entre agentes que no comparten necesariamente la misma motivación o cultura organizacional), gestión y supervisión (de distintas intervenciones para distintas necesidades en distintos contextos a la vez). Estos números se comparan a continuación con la capacidad institucional del prestatario según se define en el análisis institucional elaborado para el proyecto. De hecho, la complejidad real de un proyecto depende del contexto, ante todo del nivel de capacidades institucionales y técnicas, la voluntad y liderazgo políticos y la magnitud de los desafíos que se debe afrontar.

De acuerdo con el análisis de OVE, el proyecto *Jamaica I* era a priori el más gestionable, con una participación de apenas un ministerio y cinco entidades bajo autoridad directa de éste, y un alcance de intervención limitado a nueve comunidades. En el extremo opuesto, *Honduras* presentaba a priori una alta complejidad, con intervenciones que abarcaban distintos sectores y niveles de gobierno, y un alcance regional que se extendía a 17 municipios. Nicaragua y Panamá eran muy complejos y Jamaica II, complejo. La complejidad prevista para Panamá se debía a la necesidad de coordinar la acción de diversos ministerios sectoriales y de cuatro autoridades municipales. También en *Nicaragua* se hacía necesaria la coordinación entre ministerios sectoriales y municipios, aunque esto pudo atenuarse en parte por la prominente presencia política de la Policía Nacional y su capacidad de influencia sobre otros ministerios sectoriales. Por último, *Jamaica II* presentaba a priori mayor complejidad que Jamaica I debido al mayor número de ministerios y entidades participantes y a su alcance más amplio (primero 28 comunidades y posteriormente 50).

a) Mecanismos de coordinación institucional

La mayoría de los mecanismos de coordinación prevén la creación de comités interinstitucionales a nivel municipal (Honduras, Nicaragua y Panamá) o nacional (Nicaragua y Panamá), con reuniones periódicas para propiciar el diálogo⁶⁵. Estos comités produjeron resultados diferentes en los tres países:

- **Honduras.** Si bien al concluir el proyecto se habían creado 17 comités (presididos por los alcaldes), éstos no cumplían una función de coordinación, al no haberse definido claramente sus funciones y responsabilidades ni su relación con el organismo ejecutor (la Oficina de Paz y Convivencia). En particular, hasta los últimos años del proyecto los alcaldes solían destacar la falta de transparencia en la ejecución y la asignación de fondos⁶⁶ y se quejaban con frecuencia de la falta de recursos humanos o financieros y actividades de fortalecimiento de capacidades para poder programar y ejecutar adecuadamente sus decisiones. Además, el hecho de que el proyecto estuviera dirigido por otro municipio (San Pedro Sula, cuya alcaldía cambió de titular cuatro veces durante el proyecto, en cada ocasión con una visión diferente para la operación) generó tensiones en los alcaldes y, finalmente, desconfianza entre las principales entidades participantes (los municipios y la Policía Nacional) en cuanto a los verdaderos objetivos y normas del proyecto⁶⁷.
- **Nicaragua.** Se crearon comités interinstitucionales en los niveles nacional y territorial, con presencia en ambos niveles de un delegado de cada ministerio sectorial participante. La coordinación funcionó oficialmente en uno y otro nivel por tres razones principales: (i) *política*: el Presidente ordenó a los ministerios sectoriales colaborar en el proyecto; (ii) *cultural*: Nicaragua posee amplias redes de voluntarios, lo que abarca la provisión de servicios de los ministerios sectoriales a nivel territorial, y es frecuente que los voluntarios presten servicios para varios programas o ministerios, facilitando de hecho la coordinación⁶⁸, y (iii) *poder de convocatoria*: la Policía Nacional era percibida como uno de los agentes menos politizados en el contexto político nicaragüense y con los años adquirió mayor legitimidad que otras autoridades públicas gracias a su modelo comunitario proactivo, lo que le confirió mayor poder de convocatoria a escala nacional y territorial. Sin embargo, el desequilibrio de poderes entre una policía bien financiada y organizada y unos municipios y ministerios sociales cortos en recursos y personal⁶⁹ transformó los mecanismos de coordinación en herramientas de ejecución, sin habilitar a las entidades participantes.
- **Panamá.** El comité interinstitucional nacional se reunió con frecuencia variable durante los primeros años de la ejecución, principalmente porque el Ministerio de Gobierno y luego el Ministerio de Seguridad Pública carecían de poder jerárquico de convocatoria sobre los demás ministerios sectoriales. A nivel municipal, empero, las entrevistas sobre el terreno indicaron que los comités celebraron reuniones periódicas presididas por los alcaldes con presencia de diversas entidades participantes locales e internacionales. Sin embargo, muchas veces los delegados de los ministerios sectoriales no asistían a dichas reuniones, y la falta de capacidad y recursos al nivel local (asociada a la debilidad del proceso de descentralización en Panamá) limitó en alto grado la influencia de los comités⁷⁰. En particular, éstos siguieron dependiendo de la buena fe de los ministerios sectoriales para la prestación de servicios y la contratación, administrada directamente por el organismo ejecutor (OSEGI).

En Jamaica, la coordinación institucional se vio favorecida por una clara jerarquía a nivel nacional y un proceso simplificado a nivel comunitario. Como el Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia (CSJP) no incluyó la participación de múltiples ministerios sectoriales, la complejidad a nivel nacional se redujo al mínimo. En ambas fases, la mayoría de las entidades participantes dependían en primer lugar del MNSJ y luego de los Ministerios de Seguridad Nacional y de Justicia, que aún tenían una misma cultura organizacional⁷¹. La coordinación a escala comunitaria se administraba mediante un proceso simplificado que incluía consultas directas con las comunidades y la contratación de ONG para la prestación de servicios. A continuación el CSJP (el organismo ejecutor en el MNSJ) seleccionaba a los beneficiarios y supervisaba la ejecución, bien directamente o bien a través de sus oficiales de acción comunitaria⁷². Las parroquias no participaron debido a su falta de capacidades y alta polarización⁷³, por lo que la coordinación fue directa y personalizada. El modelo se modificó en la segunda fase, en la que la participación de las ONG se redujo a favor de la prestación de servicios por organizaciones comunitarias y las transferencias directas de recursos del CSJP para la concesión de becas⁷⁴. El organismo ejecutor sostuvo que este cambio era necesario por razones de costo, especialmente teniendo en cuenta que el programa se amplió sustancialmente⁷⁵, y respondía a la demanda de becas académicas por parte de la comunidad. No obstante, el cambio de modelo también revela las diferencias entre las opiniones de las ONG y del ministerio sobre el mejor modo de proceder y, en definitiva, entre la cultura organizacional de la sociedad civil y los ministerios.

b) Mecanismos de incentivos y rendición de cuentas

La disparidad de resultados en el ámbito de la coordinación en los cinco proyectos pone de relieve las diferencias en los mecanismos de incentivos. La diversidad de experiencias de los proyectos indica que mantener la colaboración entre partes interesadas requiere incentivos para afrontar los costos; de este modo, la experiencia confirma las prácticas óptimas consignadas en la bibliografía.

- **Honduras.** La construcción de infraestructuras y la prestación de servicios a diferentes municipios no bastaron para convencer a los alcaldes, en vista de la pérdida de credibilidad del proyecto y la opacidad de sus objetivos. No existían otros incentivos para la participación de los alcaldes (o de otras instituciones, como la Policía Nacional) en el proyecto. Esto tuvo un efecto negativo para un componente del proyecto: sin incentivos claros, la policía no comunicó las cifras sobre delincuencia, y algunos componentes que dependían de esta institución, como el observatorio de la delincuencia, no se ejecutaron. Por otra parte, en muchos municipios no se produjo la participación de la policía; en Puerto Cortés, sin embargo, la municipalidad pudo efectuar sustanciales inversiones en equipos e infraestructuras policiales y por consiguiente obtuvo un grado mucho mayor de interés y esfuerzo⁷⁶.

- **Nicaragua.** Un incentivo interesante fue la inscripción de 50 oficiales de policía en un programa de máster sobre seguridad ciudadana. Según las principales fuentes de información, este programa constituyó un valioso aliciente para fortalecer el compromiso con el proyecto, y al mismo tiempo contribuyó a generar capacidad local. Sin embargo, para los proveedores mismos de los servicios (los ministerios sectoriales y los voluntarios) no se previeron otros incentivos, aparte del mandato instituido por el Presidente a los ministerios sectoriales participantes y un discurso claro en torno a las responsabilidades compartidas en materia de prevención de la violencia y la delincuencia.
- **Panamá.** No se previeron incentivos formales distintos de los recursos suministrados por el proyecto a los ministerios sectoriales y municipios. Para el MIDES, por ejemplo, estos incentivos fueron insuficientes⁷⁷. Por otro lado, de acuerdo con las entrevistas, los ministerios sectoriales no consideraban que los resultados a nivel de proyecto guardaran relación directa con su propio desempeño. Ello creó una asimetría en la cual la cooperación entre los ministerios sectoriales podía generar efectos positivos, pero estos efectos beneficiarían al organismo ejecutor del proyecto (y al Ministerio de Gobierno), no a los ministerios sectoriales específicos.
- **Jamaica.** La selección cuidadosa y contratación anual de las ONG actuaron como incentivos para la prestación de servicios de calidad, junto con las evaluaciones programadas.

Solo el proyecto de Jamaica incluía mecanismos eficaces de rendición de cuentas mediante un sistema específico de prestación de servicios. En las demás operaciones, los mecanismos de rendición de cuentas eran inexistentes o estaban mal definidos, y no estaban orientados hacia la calidad.

- **Jamaica.** El modelo de Jamaica acortó la “ruta” entre beneficiarios y prestadores de servicios. En efecto, los servicios y actividades eran directamente organizados y suministrados en las comunidades por las ONG y luego por las organizaciones comunitarias; y más recientemente, las becas académicas se entregaron directamente a los estudiantes beneficiarios y las instituciones de educación secundaria y terciaria para cubrir el pago de las respectivas tasas. Así, los proveedores de servicios eran directamente responsables ante los beneficiarios y los oficiales de acción comunitaria y sus auxiliares (el personal del CSJP) en las comunidades⁷⁸. No obstante, para ser efectiva, la rendición de cuentas debe orientarse hacia la calidad del servicio. En este sentido, como ya se indicó, la nueva modalidad de prestación de servicios en Jamaica II plantea algunas dudas acerca de la calidad de las actividades organizadas por las organizaciones comunitarias, que no poseen el mismo nivel de experiencia y conocimientos que las ONG⁷⁹.

- **Nicaragua.** Los ministerios participantes debían rendir cuentas al Presidente, quien dispuso su colaboración; pero al nivel territorial los mecanismos de rendición de cuentas se definieron mal y dependían principalmente de la personalidad del jefe de sector y de su relación con las autoridades locales y proveedores de servicios (alcaldes, promotores de los ministerios sectoriales, gabinetes del poder ciudadano).
- **Panamá.** Los comités municipales de prevención de la violencia podían considerarse como un tipo de mecanismo de rendición de cuentas, ya que impulsaron el intercambio de información y la planificación conjunta entre distintos interesados; con todo, la ausencia de los principales ministerios sectoriales y el hecho de que no se hayan asignado recursos a los municipios para ejecutar sus estrategias redujeron el impacto y la sostenibilidad del proyecto. Por otra parte, la debilidad y la falta de organización de la sociedad civil en Panamá frenaron la participación de los ciudadanos como fiscalizadores de las iniciativas públicas.
- **Honduras.** El nivel de participación comunitaria no fue importante. Asimismo, la Policía Nacional respondía ante la Secretaría de Gobernación y no ante los alcaldes. Si bien los alcaldes eran autónomos⁸⁰, todos tenían jurisdicciones limitadas en políticas locales de prevención, dada la naturaleza centralizada del país, donde los municipios tienen responsabilidades limitadas y pocos recursos financieros. Se instituyó un nuevo impuesto local para financiar los planes locales de seguridad ciudadana (lo que podría haberse considerado a la vez como un incentivo y un mecanismo de rendición de cuentas para los contribuyentes), pero solo para las grandes ciudades; y este impuesto se centralizó en 2012, lo que hizo que el acceso a los recursos dependiera de la elaboración de un plan de seguridad local en colaboración con la sociedad civil y otros interesados pertinentes del ámbito local y nacional. Sin embargo, la fórmula de distribución de los recursos no estaba clara.

D. COMUNICACIÓN

Tres formas principales de comunicación importan para un proyecto de seguridad ciudadana, a saber: (i) comunicación orientada a las políticas; (ii) comunicación orientada a los proyectos, y (iii) comunicación orientada a las conductas⁸¹. Todas ellas revisten gran valor, y todas se complementan entre sí. No obstante, cuando existen recursos limitados, los criterios para asignarles prioridad dependen del grado de avance del país en términos de comprensión común de la prevención de la violencia y la delincuencia, así como de las principales formas de violencia y delincuencia que haya que enfrentar.

La comunicación no se trató como una prioridad en la ejecución de los proyectos. El análisis de los fondos presupuestados y ejecutados en los proyectos revela que el componente de comunicación se redujo sistemáticamente, y en dos casos se suprimió del todo. De acuerdo con los resultados de las entrevistas, en *Honduras, Nicaragua* y

RECUADRO 3.6. NIVEL DE GESTIÓN E INTERVENCIÓN

Una pregunta que cobró importancia durante el análisis comparativo se refería al grado de gestión e intervención^a que resulta más apropiado. Cada proyecto operaba en múltiples niveles pero según un esquema diferente. En Panamá, Nicaragua y Honduras, la participación a nivel local se limitaba a recibir las intervenciones, y la gestión estaba centralizada (**criterio descendente**).

- En **Honduras**, país con un alto grado de centralización, el proyecto se planificó a un nivel descentralizado para la región que incluía San Pedro Sula y otros 16 municipios aledaños de distinto tamaño y capacidad, además de los diferentes partidos políticos. El nivel central respaldó el préstamo pero se desentendió de él por completo, en parte porque el caso de corrupción aireado por la prensa en los primeros años del proyecto empañó la reputación del mismo. Cabe suponer que esto llevó a algunas entidades a desistir de participar, entre ellas la policía, que rendía cuentas a las autoridades centrales, no a los alcaldes.
- Un fenómeno similar se produjo en **Nicaragua**. El proyecto se gestionó a nivel central (por la Policía Nacional desde 2007) y fue ejecutado por redes de voluntarios en 15 territorios. Los alcaldes tenían poco que ver con la planificación y el contenido de las intervenciones, no administraban directamente los recursos y carecían de capacidad para actualizar un diagnóstico local; por otra parte, la mayoría de los municipios eran pobres y contaban con limitados recursos humanos y financieros propios.
- En **Panamá**, el proyecto se ejecutó en cuatro de los municipios más grandes, donde era más notorio el tema de la violencia y la delincuencia. Sin embargo, el proyecto en general se gestionó a nivel central por parte de la OSEGI, el organismo executor adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia. Dado que la descentralización está en fase incipiente en Panamá, los municipios no tienen responsabilidades legales ni recursos específicos para la planificación y financiación de estrategias locales de prevención de la violencia y la delincuencia, y actuaron como receptores de los programas canalizados por los ministerios sectoriales y financiados por el proyecto. Así, el sentido de identificación con estas iniciativas y su sostenibilidad son cuestionables, a menos que se ofrezcan recursos y medidas de fortalecimiento de capacidades que faculten a los municipios para prevenir la violencia y la delincuencia, tal como se prevé en la nueva estrategia para 2012.
- En **Jamaica**, el esquema de gestión e intervención del proyecto se ajustaba más a un **criterio ascendente**. Las comunidades eran consultadas en forma directa y periódica sobre la selección de las intervenciones (a partir de una lista preestablecida) y el CSJP, por su parte, gestionaba en consonancia la organización de las actividades y la provisión de servicios. Además, el proyecto permitió reforzar la organización y la gobernanza de las comunidades al crear y respaldar los comités de acción comunitaria y las organizaciones comunitarias.

Para determinar qué nivel de gestión e intervención resulta más apropiado en cada contexto, los resultados del análisis comparativo sugieren que los siguientes criterios podrían ofrecer pautas útiles^b: (i) estado de descentralización (incluye responsabilidades legales, recursos, tipos de servicios disponibles y capacidades humanas a nivel local); (ii) principales partes interesadas que han de participar en el proyecto y nivel de rendición de cuentas (por ejemplo, si el sistema educativo se gestiona desde el centro, y tanto los programas académicos como la capacitación de docentes dependen del Ministerio de Educación, éste debe participar para asegurar la coordinación entre escuelas), y (iii) tamaño y capacidad de los distintos niveles (los municipios difieren en tamaño, recursos, retos y capacidades; el nivel de gestión será probablemente distinto para un pequeño municipio rural que para una ciudad grande dotada de recursos que recauda sus propios fondos y tiene secretarías a cargo de los diversos aspectos de la administración local).

^a El nivel de gestión es aquel donde se deciden y asignan los recursos, mientras que el nivel de intervención es aquel en que las actividades de un proyecto se ejecutan.

^b Estos criterios no son en modo alguno exhaustivos, y tan sólo comprenden los que se han derivado del análisis de los cinco proyectos que aquí se examinan.

Jamaica I la comunicación no se consideró prioritaria. En *Panamá* y *Jamaica II*, al momento de la evaluación este aspecto había comenzado a cobrar relevancia, como se observa mediante la contratación de las compañías de comunicación. El reto de establecer componentes de comunicación es evidente en los casos objeto de la revisión: en situaciones de recursos limitados, la comunicación parecía menos esencial, y una parte (o la totalidad) de los recursos inicialmente previstos se reasignó a otros componentes. Además, la comunicación se consideró a veces riesgosa por su posible uso con fines propagandísticos. La comunicación fue el único componente que se redujo en cada uno de los cinco proyectos, lo que apunta a una posible comprensión inadecuada de su función y, en todo caso, a una falta de apreciación de su importancia como parte de un proceso eficaz de ejecución. El personal y los directores de las unidades de ejecución del proyecto indicaron unánimemente que la falta de incentivos y de conocimientos especializados constituyeron desafíos importantes para la ejecución de los componentes de comunicación.

La falta de adopción de una estrategia de comunicación orientada a los proyectos limitó el conocimiento de las intervenciones y de sus objetivos por parte de la comunidad, y quizá la capacidad para impulsar la adhesión al proyecto dentro y fuera del gobierno.

- **Jamaica.** La comunicación acerca del proyecto no recibió alta prioridad. Se contactó y seleccionó a los beneficiarios a través de oficiales auxiliares de acción comunitaria que vivían en las comunidades y tenían acceso a los jóvenes individualmente, basándose en sus contactos y su conocimiento de los asuntos de la comunidad.
- **Honduras.** Los alcaldes y otras partes interesadas se quejaron de no conocer el objetivo ni los distintos componentes del proyecto, un factor que contribuyó a generar en muchos de ellos desinterés y recelo hacia el proyecto. Tampoco los beneficiarios estaban al tanto del proyecto, como revelaron varios foros de debate organizados para la evaluación.
- **Nicaragua.** Los beneficiarios no conocían el proyecto en general, lo que suscita dudas sobre la transparencia del proceso de selección de beneficiarios en un contexto muy politizado. El hecho de que ninguno de los pandilleros entrevistados en Barrio Shick, una de los vecindarios más violentos de Managua, tuviera conocimiento del proyecto o ninguna de sus actividades refuerza esta apreciación (véase el estudio etnográfico encargado para la evaluación, disponible en el sitio virtual de OVE).
- **Panamá.** La OSEGI no publicitó el proyecto, lo que quizá restó visibilidad a la operación dentro del gobierno y motivó el escaso interés de algunos de los ministerios sectoriales.

E. SUPERVISIÓN ADECUADA Y DE CALIDAD

Un nivel adecuado de supervisión de buena calidad facilita la ejecución eficaz siempre y cuando (i) se asignen al efecto suficientes recursos (presupuestarios y de tiempo del personal); (ii) las actividades de supervisión sean pertinentes (al cubrir no sólo los aspectos fiduciarios y de adquisiciones sino también la retroalimentación sobre elementos básicos de las intervenciones); (iii) el personal supervisor esté debidamente preparado (posea experiencia operativa, además de herramientas institucionales como capacitación, manuales y medios específicos de supervisión), y (iv) los mecanismos institucionales sean propicios (por ejemplo, hay incentivos para una supervisión de calidad, existen procedimientos claros, actualizados y adaptados al contexto para la recopilación y presentación de información por parte del organismo ejecutor, y el fortalecimiento de capacidades forma parte de la estrategia de país).

El Banco, mediante su supervisión de los proyectos, influye (o puede influir) en el desempeño de la ejecución⁸². La ejecución depende por encima de todo de la capacidad del ejecutor (el organismo ejecutor del gobierno del prestatario). El diseño del proyecto debe tomar en cuenta tal capacidad, ya que ningún grado de supervisión puede reemplazar la labor de orientar y administrar los procesos de ejecución⁸³. Esto resulta especialmente importante en el ámbito de seguridad ciudadana, donde la capacidad institucional suele ser más deficiente en los ministerios sectoriales y otras instituciones participantes que en otros sectores, sobre todo a nivel local. Sin embargo, considerando que el mandato de un banco de desarrollo es ayudar a los países a reducir la pobreza y la desigualdad por medio de recursos técnicos y financieros, es deber del Banco asegurar que sus préstamos y donaciones se gasten de manera adecuada (atendiendo a los objetivos del proyecto) y eficaz (con el mayor aporte posible al desarrollo). Para ello, el Banco se vale de un conjunto de mecanismos y actividades de presentación de información cuya finalidad es revisar la calidad y la oportunidad de la ejecución. Esta supervisión hace posible identificar problemas a tiempo, desarrollar soluciones idóneas y modificar el diseño inicial del proyecto ante cambios sustanciales del contexto (políticos, sociales o económicos, desastres naturales, etc.). Pese a las peculiaridades de cada proyecto, la experiencia acumulada del Banco debería en teoría agilizar el proceso de identificar y articular soluciones oportunas y eficaces ante dificultades comunes de ejecución que puedan surgir. Desde luego, se parte del supuesto de que el Banco posee suficientes instrumentos y mecanismos de memoria institucional para aprovechar esta experiencia de forma sistemática y eficiente.

El análisis comparativo ilustra cómo la supervisión del BID puede favorecer o entorpecer la ejecución de un proyecto. En *Honduras*, por ejemplo, el equipo de proyecto cambió de jefe cinco veces durante los primeros seis años de la ejecución, y los interesados se quejaron en las entrevistas de la falta de supervisión del BID durante ese período. En cambio, durante los últimos dos años previos al cierre del proyecto, el nuevo director del organismo ejecutor y un nuevo y dinámico jefe de equipo del BID lograron desembolsar el 35% del monto total previsto. En *Nicaragua*, la labor



Una de las formas más comunes de violencia en América Latina y el Caribe es la violencia doméstica, aunque ésta es difícil de medir y tiende a permanecer invisible: se ha calculado con base en encuestas que hasta el 50% de las mujeres han sido maltratadas físicamente por su pareja masculina, sin contar formas de abuso sexual y psicológico tales como amenazas, relaciones sexuales no consentidas, comportamientos dominantes e insultos reiterados.

© Grace Gonzalez, Amnesty International, 2010

proactiva de supervisión ayudó a que el proyecto se ejecutara en cinco años, a pesar de que los tres primeros años hubiera permanecido inactivo. En **Panamá**, durante cuatro años el proyecto careció de especialistas en seguridad ciudadana que se encargaran de su supervisión⁸⁴. Además de los jefes de equipo, otros miembros del equipo son también fundamentales para una buena supervisión —por ejemplo, los especialistas fiduciarios y de adquisiciones cumplen funciones esenciales durante la ejecución, y su permanencia y adecuada supervisión pueden favorecer en gran medida una ejecución fluida. Con esto no se pretende afirmar que los equipos nunca deban cambiar, pero sí señalar que la rotación de personal del BID también entorpece el proceso y es un factor que debe tenerse en cuenta⁸⁵.

RECUADRO 3.7. INCENTIVOS PARA LA SUPERVISIÓN EFICAZ

A fin de que los jefes de equipo puedan supervisar de manera adecuada proyectos complejos y todavía relativamente nuevos de seguridad ciudadana es preciso que los procesos de ejecución y supervisión del BID estén al tanto de las condiciones imperantes. Los incentivos institucionales orientados hacia la aprobación de proyectos y la reducción de costos y tiempos en las labores de preparación y supervisión pueden generar un conflicto entre la supervisión adecuada y el número de préstamos aprobados. De ser este el caso, esto no sería exclusivo del ámbito de la seguridad ciudadana, pero puede afectar especialmente a estos proyectos que son (i) cada vez más visibles, (ii) singularmente sensibles por el tema que abordan, (iii) potencialmente una de las futuras ventajas comparativas del BID siempre que logren mostrar resultados y (iv) objeto de una creciente demanda por los países asociados, en contextos que exigen, tal como se indicó, un estrecho acompañamiento para mitigar los obstáculos que se derivan de una alta rotación de personal y un déficit general de capacidades.



Otros costos indirectos y efectos adversos del crimen y la violencia son: la pérdida de productividad e ingresos de las víctimas, el aumento del absentismo escolar entre los niños maltratados o el trauma que les supone presenciar comportamientos abusivos en sus hogares o comunidades, y la tendencia de los niños a reproducir comportamientos violentos en la edad adulta.

© Grace González, Amnesty International, 2010

4 Conclusiones

Esta evaluación comparativa de proyectos de seguridad ciudadana presenta cinco conclusiones principales que podrían orientar el programa del Banco en la ejecución de los nuevos proyectos de seguridad ciudadana recientemente aprobados y los próximos proyectos.

Para el éxito de la ejecución es importante entender claramente el contexto (las diferentes modalidades de violencia y delincuencia, así como la capacidad institucional y el marco regulatorio), y usar esta información para que la complejidad del diseño coincida con el contexto real del prestatario. Para ello es necesario reforzar los diagnósticos, revisar los instrumentos para analizar mejor la capacidad institucional del prestatario y tomar en cuenta las conclusiones del análisis al diseñar futuros proyectos.

Si bien es necesario identificar los tipos pertinentes de intervención, ello no es suficiente. Esto debe complementarse con la identificación de elementos básicos de las intervenciones exitosas (o basadas en pruebas empíricas) para poder ejecutar las intervenciones seleccionadas con un alto nivel de fidelidad y luego evaluarlas. Esto permitirá ver claramente las características esenciales y los detalles de las intervenciones de prevención de la violencia, facilitar la supervisión basada en contenidos y dar validez externa a las intervenciones seleccionadas.

Habida cuenta de la dificultad de la labor multisectorial, existe la necesidad de dar más atención a los mecanismos de coordinación, los incentivos y los mecanismos de rendición de cuentas. El Banco se beneficiaría de crear un programa de investigación para identificar (i) los elementos básicos de las intervenciones basadas en pruebas empíricas que incluye con mayor frecuencia en los proyectos de seguridad ciudadana; y (ii) los factores que facilitan la labor multisectorial en cada país.



Es esencial que las comunidades se sientan continuamente identificadas con los proyectos desde el inicio, lo cual exige que haya una comunicación adecuada. La mayoría de los proyectos no prestó la debida atención a la función de la comunicación a lo largo de la ejecución. Por lo tanto, crear mecanismos para fomentar el sentido de identificación de las comunidades con los proyectos y herramientas para la comunicación positiva y no partidaria constituyen dos prioridades adicionales para el Banco.



Por último, la supervisión es importante para el éxito de la ejecución. En ese sentido, es necesario que el personal del Banco cuente con suficientes recursos, incentivos y tiempo para asegurar una supervisión adecuada y basada en contenidos. Esto resulta particularmente importante en un tema tan complejo como la prevención de la violencia y la delincuencia en la región. Sería ideal crear un grupo de trabajo interdivisional para que desarrolle la agenda de desempeño en la ejecución.

La investigación ha demostrado que, para que una actividad deportiva pueda caracterizarse como de prevención de la violencia, las prácticas óptimas o elementos básicos incluyen la presencia de entrenadores deportivos capacitados en destrezas, un entorno seguro y motivador, una labor de seguimiento en la comunidad y actividades que desarrollen las aptitudes de los jóvenes para la vida diaria (como la autoestima, el liderazgo o la comunicación), además de la práctica de deportes.

© Ck+, 2009

ANEXO A. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS ESTRATEGIAS DE EJECUCIÓN: CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

En este Anexo se resumen algunas constataciones de la investigación en las que el equipo de evaluación basó el marco para evaluar la eficacia de las estrategias de ejecución de los proyectos de seguridad ciudadana respaldados por el Banco.

A. EJECUCIÓN DE ALTA FIDELIDAD

Las publicaciones que abordan la investigación sobre la ejecución presentan pruebas empíricas de lo que contribuye a una ejecución de alta fidelidad. La *ejecución de alta fidelidad* (o *éxito de la ejecución*) se centra en lo que conocemos sobre prácticas y métodos que contribuyen a la ejecución de intervenciones eficaces de base empírica. El objetivo consiste en reproducir correctamente una intervención que ha probado ser eficaz en otras condiciones y valorar su impacto en el nuevo contexto. En un repaso exhaustivo de las publicaciones que abordan la investigación sobre la ejecución, un equipo de investigadores de la Universidad de Florida sintetizó el estado actual de conocimiento sobre los factores que influyen de manera positiva o negativa en la ejecución (Fixsen et al. 2005). El equipo examinó 743 estudios tomados de publicaciones sobre la evaluación de la ejecución en diversas disciplinas (agricultura, negocios, ingeniería, medicina, bienestar infantil, salud, justicia de menores, manufacturas, salud mental, enfermería, servicios sociales y mercadeo), entre ellos 20 estudios de carácter experimental que usaron diseños intra-sujeto o de grupos aleatorios, y dos metaanálisis de estudios experimentales⁸⁶.

Fixsen y colaboradores (2005) identificaron cinco etapas críticas para la ejecución satisfactoria de intervenciones de base empírica.

- **Contexto.** Conocer el contexto y los beneficiarios para determinar desde un comienzo si la intervención debería ejecutarse.
- **Elementos básicos.** Identificar los elementos básicos de la intervención por ejecutar, vale decir, las características esenciales que deben darse para que la intervención produzca el efecto que se busca. Si la intervención seleccionada tiene una base empírica —esto es, posee validez interna—, la existencia de procedimientos o protocolos claros para la intervención es el factor más importante para una ejecución exitosa.
- **Cadena de decisiones.** Identificar la cadena de decisiones dentro de la organización o la entidad participante y asegurarse de que se cuente con apoyo administrativo y recursos adecuados para brindar oportunamente capacitación, supervisión y orientación y hacer evaluaciones periódicas; en otras palabras, que el contexto esté preparado para la ejecución.
- **Dotación de personal.** Seleccionar y capacitar a los profesionales que han de ejecutar la intervención. Ello supone decidir el tipo de capacitación que se les impartirá, el tipo de orientación y la frecuencia de las evaluaciones de desempeño.
- **Políticas y regulaciones.** Conocer el marco normativo y regulador pertinente (a nivel nacional, regional o local) que genera un entorno propicio para la ejecución. (Este quinto aspecto podría incluirse en el análisis del contexto).

En cada etapa de este marco, las pruebas empíricas indican que ciertas prácticas o métodos han probado ser eficaces o ineficaces para la ejecución de alta fidelidad. El Cuadro A.1 agrupa estas prácticas y métodos por poder de prueba empírica. La prueba empírica más poderosa indica que, por sí solas, la divulgación de información y la capacitación tradicional basada en conocimientos no bastan para cambiar las conductas de los ejecutores/profesionales o los resultados de la ejecución. Lo que funciona incluye la capacitación basada en destrezas (en la experiencia) y la evaluación periódica del desempeño, así como la orientación y la selección de profesionales con base en la práctica. Los elementos cruciales se centran, pues, en la experiencia (selección, destrezas y práctica), la retroalimentación (orientación) y la evaluación del desempeño de los profesionales/ejecutores.

CUADRO A.1 MÉTODOS DE EJECUCIÓN POR PODER DE PRUEBA EMPÍRICA DISPONIBLE

Poder de prueba empírica	Métodos eficaces de ejecución	Métodos ineficaces de ejecución
Mayor prueba empírica (estudios experimentales)	--	- Divulgación de información por sí sola (bibliografía sobre investigación, correos, promulgación de directrices sobre prácticas) - Capacitación por sí sola
Prueba empírica fuerte	- Capacitación basada en destrezas - Evaluación del desempeño de los profesionales	--
Prueba empírica adecuada	- Orientación basada en la práctica - Selección de profesionales basada en la práctica	2.1
Prueba empírica difusa	- Evaluación de programas - Prácticas administrativas facilitadoras - Métodos de intervención sistémica	2.2
Poca prueba empírica	- Influencias organizacionales y sistémicas en la ejecución - Mecanismos para su impacto en las actividades de ejecución	2.3

Fuente: Fixsen et al. 2005: 70-78

El Cuadro A.2 expone las prácticas y métodos que son eficaces en la etapa inicial de ejecución.

Las lecciones de la investigación sobre la ejecución en cuanto a qué facilita la ejecución eficaz de intervenciones de base empírica pueden agruparse en cinco categorías, las cuales constituyen el sustrato de nuestro marco de evaluación⁸⁷.

- **Conocimiento de índole contextual:** Diagnóstico y marco regulador.
- **Elementos básicos de intervención:** Protocolo.

- **Estado de preparación del contexto:** Participación de la comunidad; preparación de las entidades; selección, capacitación, orientación y evaluación del desempeño de los profesionales (todo ello basado en destrezas y prácticas); presencia de líderes, y claridad de las funciones de los asociados.
- **Comunicación.**

CUADRO A.2 PRÁCTICAS Y MÉTODOS EFICACES PARA LA EJECUCIÓN INICIAL

Práctica/Método	Explicación
Definición del contexto y las características de la comunidad	Tener una buena comprensión de las necesidades de la comunidad a la que se ha de servir, los servicios existentes y los grupos de interés
Preparación de las entidades para ejecutar intervenciones de base empírica	Haber identificado claramente qué factores han de estar presentes para lograr los resultados esperados, es decir, qué rasgos indispensables debe tener una intervención para asegurar la ejecución exitosa
Alto nivel de participación de los ejecutores	Realizar la selección y capacitación de los ejecutores y profesionales
Participación de la comunidad	Asegurar que la comunidad se comprometa con los proyectos mediante su participación en las decisiones parece facilitar el proceso de ejecución
Comunicación y comprensión común	La comunicación sobre lo que se ha de desarrollar, cómo y por qué es necesaria para asegurar el compromiso con la ejecución
Claridad de las funciones	Establecer una división clara de funciones con objetivos que se pueden alcanzar
Presencia de líderes	Tener líderes o impulsores locales que se hagan presentes y promuevan sistemáticamente la ejecución
Teoría clara del cambio	Exponer el fundamento de los cambios previstos

Fuente: Fixsen et al. 2005.

B. LABOR MULTISECTORIAL

Como ya hemos observado, el criterio integrado utilizado en los proyectos de seguridad ciudadana se plasma en la labor multisectorial —aquella en la que intervienen dos o más sectores, generalmente a través de diferentes ministerios sectoriales o secretarías municipales (o ambos, según el nivel de intervención). La labor multisectorial tiene por finalidad abordar un asunto mediante la interacción de diversas entidades, a menudo conocidas como asociados. En consecuencia, los resultados dependen de la interacción y la colaboración de distintas partes que se tornan interdependientes para alcanzar el objetivo común, pero que por lo demás difieren en intereses, prioridades, habilidades, incentivos e incluso idioma. De ahí que, con frecuencia, la labor multisectorial se considera un ejercicio complejo.

No obstante, en recientes estudios se han identificado elementos y mecanismos que han propiciado una labor multisectorial exitosa. Un extenso repaso de la bibliografía sobre administración pública, ciencias políticas y sociología, entre otras disciplinas, junto con un

pormenorizado análisis de dos estudios de casos prácticos sobre la labor multisectorial en el sector nutricional (en Colombia y Senegal), permitieron identificar cinco condiciones que facilitan el éxito de ese tipo de labor. Estas condiciones son en su mayor parte endógenas (esto es, pueden ser modificadas por el diseño de un proyecto o programa), aunque algunas son exógenas (dependen de factores externos y son difíciles de modificar). (Véase un análisis más pormenorizado en Garrett y Natalicchio, 2011).

- Presencia de líderes y calidad del liderazgo en los distintos niveles (*exógena*).
- Desarrollo de una comprensión común entre asociados con respecto a los asuntos, sus causas y sus soluciones (*endógena*).
- Los principales agentes o asociados deben tener una visión compartida de la colaboración y la gestión (escoger asociados y aclarar las relaciones con ellos) (*exógena o endógena, según el contexto*).
- Las funciones y los mecanismos de rendición de cuentas deben definirse con claridad (y diferenciarse, según la modalidad de asociación) (*endógena*).
- Los incentivos para las asociaciones institucionales deben ser mayores que los costos de participación y ajustarse según la modalidad de asociación (*endógena*).

El liderazgo, la gestión y contexto externo también se han señalado en las publicaciones como factores de éxito de la labor multisectorial, aun cuando el análisis es menos preciso a este respecto (el Gráfico A.1 resume estos factores).

- **Liderazgo.** Los autores explican que los mecanismos institucionales tradicionales para la labor multisectorial comprenden ya sea la dirección asumida por un ministerio sectorial de una iniciativa en la que participan otros ministerios sectoriales, o bien el liderazgo del primer ministro o el presidente al frente de la iniciativa, distribuyendo responsabilidades a los diferentes ministerios. Sin embargo, uno y otro mecanismo se revelan problemáticos. En el primer caso, un ministerio sectorial carece de jerarquía sobre los otros, lo cual puede dificultar la participación y la coordinación; en el segundo, la dificultad radica en la sostenibilidad del máximo liderazgo, dado que muchas prioridades compiten por recibir atención y tienden a ser desplazadas con frecuencia. Sin resolver la cuestión de quién debe ejercer el liderazgo, los autores introducen el concepto de “liderazgo lateral” para situaciones en que no existe una jerarquía clara: En el liderazgo lateral, los líderes emplean procesos consistentes en crear una comprensión compartida (un marco común para sustituir puntos de vista de otro modo rígidos), modificar el juego de poderes (formar conexiones viables entre los intereses divergentes de los participantes) y generar confianza (hacer concesiones en la esperanza de recibir otras en contrapartida) (Garrett y Natalicchio 2005:32, con base en la investigación de Kühl, Schnelle y Tillmann 2005).
- **Gestión.** La selección del organismo ejecutor reviste, como cabía esperar, gran importancia. Con todo, los autores sugieren criterios de orden más bien general: liderazgo, visión, capacidad y la necesidad de crear incentivos y tomar en consideración las estructuras organizacionales, valores, culturas y experiencias de los asociados⁸⁸.
- **Contexto externo.** La labor multisectorial es más fructífera cuando las prioridades de desarrollo (para el país, el municipio o las organizaciones), el grado de urgencia y el contexto ambiental convergen hacia cuestión.

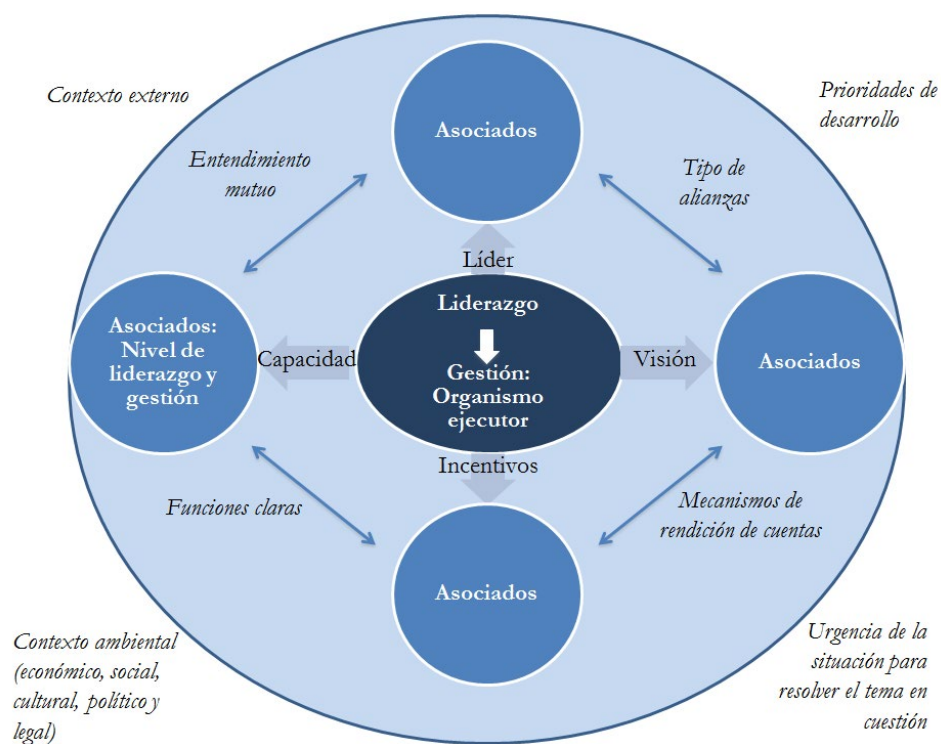


GRÁFICO A.1

Principales elementos que determinan el éxito de la labor multisectorial

Fuente: Presentación del autor con base en Garrett y Natalicchio (2011), *Conceptual framework: Working multi-sectorally* (Capítulo 3).

ANEXO B. CALIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS USADOS EN LA EVALUACIÓN PARA MEDIR EL DESEMPEÑO DE LA EJECUCIÓN

			Definición/ Criterios de evaluación	Escala y significado de la calificación		Jamaica I	Jamaica II	Honduras	Nicaragua	Panamá
A	Conocimientos basados en el contexto									
A1	Diagnóstico situacional		Situación en términos de las diferentes modalidades de violencia y delincuencia – Véase el cuadro en el Anexo B.	Véase el cuadro en el Anexo B (calificación/4)	/4	Inexistente – uso de documento del proyecto 9/40 (0,9)	Inexistente – uso de documento del proyecto 11/40 (1,1)	36/40 (3.6)	28/40 (2.8)	21.5/40 (2.15)
A2	Servicios e infraestructura existentes para la prevención de la violencia y la delincuencia			2: diagnóstico completo; 1: diagnóstico parcial; 0: no hubo diagnóstico	/2	0	0	0	0	0
A3	Contexto institucional, marco regulatorio y jurídico pertinente y entorno normativo	3.1	Análisis institucional	3: diagnóstico utilizado para adaptar la complejidad del proyecto a la situación institucional; 2: diagnóstico utilizado para el componente de fortalecimiento institucional únicamente; 1: diagnóstico no utilizado; 0: no hubo diagnóstico	/3	2	0	2	2	2
		3.2	Economía política para la reforma	1: análisis de la situación más amplia en cuanto a la economía política para la reforma; 0: no se realizó análisis	/1	0	0	0	0	0
		3.3	Análisis del marco jurídico	2: análisis utilizado para adaptar el diseño del proyecto; 1: análisis realizado pero no utilizado; 0: no se realizó análisis	/2	0	0	0	0	0
		3.4	Análisis presupuestario	2: análisis utilizado para adaptar el diseño del proyecto; 1: análisis realizado pero no utilizado; 0: no se realizó análisis	/2	0	0	0	0	0
Total A					/14	2.9*	1.1*	5.6	4.8	4.15

			Definición/ Criterios de evaluación	Escala y significado de la calificación		Jamaica I	Jamaica II	Honduras	Nicaragua	Panamá
B	Elementos básicos de la intervención		Pertinencia de la selección de las intervenciones	3: selección basada en pruebas empíricas; 2: pertinencia de la selección incluso sin apoyo; 1: parcialmente pertinente; 0: no pertinente	/3	2	2	2	2	2
			Características esenciales de una intervención que genera los resultados esperados	2: identificación previa de los elementos básicos; 1: protocolos de intervención y mecanismos; 0: no se realizó proceso de identificación	/2	1	0.5	0	0	0
Total B					/5	3	2.5	2	2	2
C	Estado de preparación del contexto									
C1	Profesionales: Selección, capacitación, orientación (comentarios y sugerencias) y evaluación		Selección basada en la práctica, capacitación basada en destrezas (esto es, basada en la experiencia), orientación basada en la práctica y evaluación periódica de profesionales	4: todas las etapas están basadas en aptitudes; 3: la selección y la capacitación están basadas en aptitudes; 1: solo la selección o la capacitación está basada en aptitudes; 0: ninguna de las etapas está basada en aptitudes	/4	4	2.5	0.5	1	1
C2	Participación comunitaria			3: participación de la comunidad en los procesos de diagnóstico y toma de decisiones; 2: participación de la comunidad en el diagnóstico únicamente; 1: consulta a la comunidad; 0: ningún tipo de participación por parte de la comunidad	/3	3	3	1	1.5	2
C3	Preparación/ continuidad de las entidades			3: Sólido liderazgo y estabilidad; 2: estabilidad; 1: estabilidad variable; 0: alta rotación de personal/ninguna estabilidad	/3	3	3	0	1	1

			Definición/ Criterios de evaluación	Escala y significado de la calificación		Jamaica I	Jamaica II	Honduras	Nicaragua	Panamá
C4	Presencia de líderes comunitarios			2: sólida presencia de líderes comunitarios; 1: presencia inicial; 0: ningún tipo de presencia	/2	2	2	0	1	0.5
C5	Mecanismos para reforzar la labor multisectorial	5.1	Mecanismos de coordinación institucional	3: mecanismos eficaces de coordinación; 2: mecanismos de coordinación previstos y existentes pero su nivel de eficacia no está claro; 1: mecanismos ineficaces de coordinación; 0: mecanismos inexistentes	/3	3	3	1	2	1.5
		5.2	Incentivos	3: incentivos eficaces; 2: previstos y existentes pero su nivel de eficacia no está claro; 1: ineficaces; 0: inexistentes	/3	3	3	1	3	0
		5.3	Mecanismos de rendición de cuentas	3: mecanismos eficaces de rendición de cuentas; 2: previstos y existentes pero su nivel de eficacia no está claro; 1: ineficaces; 0: inexistentes	/3	3	2.5	0	0	1
Total C					/21	21	19	3.5	9.5	7
D	Comunicación			2: comunicación clara con la comunidad a lo largo de la ejecución; 1: comunicación poco clara; 0: comunicación inexistente	/2	1	1	0	0	1
Total D					/2	1	1	0	0	1
E	Supervisión de buena calidad			4: supervisión proactiva y propicia; 3: supervisión neutra; 2: supervisión variable; 1: supervisión poco clara; 0: supervisión inexistente	4/	3	3	2	4	2
Total E					/4	3	3	2	4	2
Total					/46	3.9	26.6	13.1	20.3	16.15

ANEXO C. EVALUACIÓN DE LA ROBUSTEZ DEL DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

Teniendo en cuenta el alcance de los objetivos⁸⁹, hemos evaluado como robustos aquellos diagnósticos que proporcionaban la siguiente información:

- Tendencias y alcance de las distintas formas de violencia y delincuencia a escala nacional y subnacional para poder apreciar la evolución en tiempo y espacio de las principales formas de violencia y delincuencia, considerando que las características de estos fenómenos están bastante vinculadas al contexto.
- Análisis de los factores de riesgo y de protección a fin de establecer los elementos que diferencian a grupos o individuos con conductas violentas y delictivas de otros, y así poder atacar las causas, no sólo los síntomas.
- Factores situacionales y circunstanciales, como por ejemplo cuándo y dónde ocurren los principales tipos de violencia y delincuencia, motivaciones, uso de armas de fuego, consumo de bebidas alcohólicas, etc., para identificar pautas y, a partir de éstas, medidas rápidas que puedan ayudar a obtener el apoyo popular o político que exigen las intervenciones a largo plazo.

Revisamos los estudios encargados para la preparación de cada uno de los cinco proyectos y los calificamos de acuerdo con el nivel de información pertinente que contenían. Los resultados se presentan a continuación.

Criterios de evaluación del diagnóstico situacional	NI-0168	HO-205	PN-L1009	JA-0105*	JA-L1009*
Cómo: ¿Posee el diagnóstico una metodología clara?	4	4	3 (Ra), 4 (Ru)	0	0
Cómo: ¿Se examinan las fuentes y la disponibilidad o fiabilidad de los datos para las distintas formas de violencia y delincuencia (policía, hospitales, encuestas de victimización)?	3	3	2 (Ra), NA (Ru)	0	1
Qué y cuánto: ¿Se identifican la magnitud y la distribución de las distintas formas de violencia y delincuencia y otras conductas de riesgo (homicidios, delitos comunes, violencia sexual, violencia escolar, violencia doméstica, maltrato infantil, maltrato de adultos mayores y personas discapacitadas, violencia por motivos de orientación sexual, origen étnico, etc.)?	3	3	3 (Ra), NA (Ru)	1	1

Criterios de evaluación del diagnóstico situacional	NI-0168	HO-205	PN-L1009	JA-0105*	JA-L1009*
Qué: En caso contrario, ¿se explican los motivos (p.ej. falta de datos o de datos fiables) y se emplean métodos alternativos para solventar las carencias de datos (campañas de seguridad, foros de debate, encuestas en escuelas o en la comunidad, etc.)?	N/A	3	NA (Ra), 4 (Ru)	N/A	0
Qué: ¿Se señala una tendencia a lo largo del tiempo para ilustrar la evolución de las principales formas de violencia y delincuencia en el país o a nivel municipal?	4	4	4 (Ra), NA(Ru)	1	1
Quién: ¿Se señalan las características de las víctimas de distintas formas de violencia y delincuencia y la relación con el agresor?	2	3	3 (Ra), 0(Ru)	1	1
Quién: ¿Se señalan las características de los autores de distintas formas de violencia y delincuencia?	3	3	3 (Ra), 3(Ru)	1	1
Quién: ¿Se adopta una perspectiva de género (datos desglosados, análisis de dinámica relacional)?	4	2	3 (Ra), 4 (Ru)	1	1
Por qué: ¿Se identifican factores de riesgo o de protección para cada forma de violencia y delincuencia?	4	2	0 (Ra), 4 (Ru)	1	2
Dónde y cuándo: ¿Se identifican factores situacionales para las principales formas de violencia y delincuencia (dónde y cuándo ocurren)?	1	3	0 (Ra), NA(Ru)	0	1
Dónde y cuándo: En caso contrario, ¿se emplean métodos alternativos para comprender mejor la situación (campañas de seguridad, foros de debate, encuestas en escuelas o en la comunidad, etc.)?	0	3	0 (Ra), 0(Ru)	0	0

Criterios de evaluación del diagnóstico situacional	NI-0168	HO-205	PN-L1009	JA-0105*	JA-L1009*
Cómo y por qué: ¿Se proporciona información sobre las principales circunstancias (motivación, uso de armas de fuego, consumo de bebidas alcohólicas, etc.)?	0	3	0 (Ra), 3 (Ru)	1	0
Qué respuestas, cuáles interesados: ¿Se indica qué acciones se han emprendido ya para abordar los temas en cuestión (programas oficiales, ONG, donantes)?	0	0	0 (Ra), 0(Ru)	2	2
Total /40	28	36	21 (Ra), 22 (Ru)	9*	11*

Las calificaciones se asignan del siguiente modo: 4 puntos por pregunta, a saber: 4, plenamente; 3, mayormente; 2, en parte; 1, insuficientemente; 0, nada. El total de 40 puntos correspondería a un diagnóstico robusto (hay en total 12 preguntas, pero dos de ellas son de seguimiento en caso de que la respuesta a la pregunta anterior haya sido negativa).

Nota: OVE elaboró esta lista de preguntas a partir de una revisión de las publicaciones especializadas, en particular las directrices sobre sistemas de vigilancia epidemiológica para la prevención de la violencia (Duque et al. 2007; Concha y Villaveces - OPS 2001; Holder, Peden y Krug - OMS 2001).

*No se han encontrado los diagnósticos originales para Jamaica I y II. Estos documentos no se guardaron en los archivos del BID y, al haberse elaborado hace más de 10 años, nadie nos los pudo facilitar. Por consiguiente, hemos utilizado descripciones en los documentos del proyecto, aun cuando éstas no podían ofrecer el mismo grado de detalle que el estudio preparatorio.

Diagnósticos examinados: Panamá: Ramos, C. (2001) *Magnitud y caracterización de la violencia en Panamá y República Dominicana*, informe preparado para el BID.

Honduras: Rubio, M. (2002). *La Violencia en Honduras y la región del Valle de Sula*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales (RE2-02-004), BID: Washington, D.C.

ANEXO D. APARTES DE TESTIMONIOS PERSONALES EN JAMAICA



© mrhayata, 2006

Nombre: Kerry.

Edad: 19 años.

Sexo: Femenino.

Hermanos: La madre de Kerry quedó embarazada por primera vez a los 16 o 17 años de edad. Kerry y sus nueve hermanos y hermanas son hijos del mismo padre. Los padres de Kerry no se casaron y actualmente no viven juntos.

Hogar: Kerry vive con su madre, su abuela, sus tías y su hermano en un terreno familiar. Educación: La madre de Kerry completó la enseñanza secundaria. Kerry ignora el nivel de educación de su padre.

El único apoyo económico de Kerry es su madre, quien ayuda todo cuanto puede. Su padre la abandonó a temprana edad, y Kerry no considera tener una figura paterna.

Diversos factores le han causado y siguen causándole malestar personal. Kerry relata que cuando su madre “partió” mientras ella cursaba quinto grado, todo “se vino abajo”. Procurando mejorar la suerte de su familia, la madre de Kerry transportaba estupefacientes a Barbados, hasta que fue capturada y encarcelada. Esto hizo que la conducta y los resultados académicos de Kerry cayeran en picado. El trato abusivo a que la sometía su tía agravó su abatimiento. Aunque la violencia impone restricciones, se siente especialmente reprimida en su casa, que describe como un entorno marcado por la división.

Kerry ha acabado por aceptar ciertas creencias, reproduciendo así temores que le impiden salir adelante. Por ejemplo, su ABUELA LA HA PERSUADIDO DE QUE SU ABUELO, ya fallecido, intenta matarla. También piensa que sus dolencias “inexplicables”, que se producen durante los principales exámenes, son producto de esos intentos repetidos. Por otra parte, considera que su casa está encantada e infiere que esta es la causa de las malas relaciones familiares. Con algún fundamento, concluye que el problema puede deberse a la familia, más que a la casa.

Kerry experimenta un sentimiento de rabia, que arrastra desde hace algún tiempo, y teme que esta rabia se desborde y afecte a su hija de dos años; de hecho, ya admite que le grita a ésta cuando está molesta. Kerry sabe que necesita controlar sus reacciones y requiere ayuda para aprender a manejar su hogar.

Apartes:

Moderador: Hábleme acerca de Camperdown High y la razón por la que no era feliz. Kerry: No me importaba lo que sucediera... [cortes en la grabación]. Mi tía y yo tuvimos una discusión, me dijo que no volviera a casa y tuve que quedarme con mis amigos.

Moderador: ¿Dijo que tenía doce años?

Kerry: ¡Doce! ¡Porque ella quería pegarme y yo decidí que ya no iba a aguantar sus golpes sin ninguna razón! Me castigaba si me veía con mis amigos y si había un chico. Me decía “Tienes un hombre” y cosas por el estilo. ¡Me ha hecho mucho daño! En esos dos años fue muy cruel conmigo... mucho. Todos los días recibía una paliza por cualquier tontería, porque sí. A veces me castigaba dejándome sin comer. Otras veces cerraba la puerta, y por más que mi abuela le pidiera que abriera y me dejara entrar, ella decía palabrotas. Le decía a mi abuela que yo debería dormir fuera, y tuve que quedarme donde una amiga por algunos meses. Incluso cuando mi mamá volvió... yo estaba en vacaciones antes de pasar a octavo grado en septiembre, y cuando mi mamá volvió yo ni siquiera estaba en casa. Ni siquiera estaba viviendo con ella en ese tiempo. Supe que se iba en esos días, se fue con mi hermano, y como se fue me metí en la casa para sacar algo de ropa, y entonces mi otra tía me dijo que mi mamá iba a venir, y le dije que no me importaba porque yo ya no vivía allá. En ese momento de mi vida sólo sentía que todo había pasado. Prácticamente no estudié en séptimo grado. Quedé en el puesto 31 de 42 estudiantes. No hice nada. Tenía doce años y tenía que estar en la calle.

- ¹ En esta evaluación se adopta la definición de violencia de la Organización Mundial de la Salud: “El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, 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” (OMS, 2002). La delincuencia se refiere a actividades que infrinjan la ley.
- ² Morrison, Ellsberg y Bott, 2007. En referencia a la encuesta realizada en 2005 por la OMS en 15 lugares de 11 países que refleja que el 48,6% de las mujeres en zonas urbanas de Perú, el 61% de mujeres en zonas rurales de Perú y el 33,8% de mujeres en zonas rurales de Brasil han sido víctimas de violencia física en algún momento de su vida (página 2).
- ³ Sin incluir el tráfico de menores y la prostitución infantil organizados por redes delictivas.
- ⁴ Por ejemplo, se calcula que en Colombia 10.000 ancianos fueron maltratados entre 2004 y 2011. Véase Estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en: http://medicinalegal.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=363:urge-visibilizar-la-violencia-al-adulto-mayor&catid=9:publicaciones&Itemid=9.
- ⁵ Véase Rodgers, 1999, 2006, 2007; Briceño-León, 2001; Zubillaga y Briceño-León, 2000.
- ⁶ Latinobarómetro 2009:77.
- ⁷ Lora et al., 2010.
- ⁸ Véase Briceño-León, 2001: 19-20, quien recalca, entre otras cosas, el impacto sobre la movilidad.
- ⁹ Soares y Naritomi 2010, citado en BID 2010, OP502-4, pág. 19.
- ¹⁰ Banco Mundial EdStats 2010.
- ¹¹ Willman 2009: 63-64. Es importante señalar que la relación entre la experiencia de la violencia durante la niñez y los comportamientos violentos en la edad adulta ha de entenderse de forma retrospectiva, no predictiva: en efecto, la mayoría de los adultos violentos han padecido experiencias de violencia en su niñez, pero no todos los niños que conocen la violencia como testigos o víctimas serán adultos violentos.
- ¹² Fèvre (próxima publicación).
- ¹³ Moreno, 2011.
- ¹⁴ BID, 2012.
- ¹⁵ Sherman, 2012.
- ¹⁶ En especial, Colombia exhibía una continuidad poco común de compromiso a nivel municipal, incluso al cambiar el partido gobernante. Por otra parte, existía el compromiso de reformar la policía, y el grado de corrupción era muy bajo o inexistente en los municipios donde se pusieron en marcha los proyectos.
- ¹⁷ Fixsen et al., 2005:12.
- ¹⁸ Fixsen et al., 2005:5.

- ¹⁹ El éxito de la ejecución en el contexto de los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo muchas veces se mide en función de los índices de desembolso. Son estos los indicadores que suelen estar disponibles para medir el avance de la ejecución. En esta evaluación, si bien nos fijamos en dichos índices, hacemos hincapié en el nivel de fidelidad de las operaciones con respecto al diseño inicial porque se trata de las principales dimensiones del proceso de aprendizaje. Para poder evaluar los resultados de los proyectos de seguridad ciudadana, primero debemos entender claramente qué es lo que se está ejecutando del diseño inicial. Esto no quiere decir que para que una ejecución sea exitosa debe haber rigidez y no se pueden realizar adaptaciones a los cambios que ocurran, pero indica que para poder aprender de la experiencia es necesario ser tan fiel al diseño original como sea posible, dado que los cambios constantes hacen que ese proceso sea mucho más difícil.
- ²⁰ Dado que el Banco no ejecuta los proyectos sino que los supervisa, hemos incluido la supervisión dentro del marco de evaluación.
- ²¹ Tal como resumen Fixsen et al., 2005: 77: La ciencia de la ejecución está empezando a generar datos e información que pueden ayudar a asegurar que lo que se sabe a través de las ciencias se ejecute con integridad. Las agendas de investigación, políticas y prácticas relacionadas con la ejecución deben impulsarse, debatirse, estudiarse y traducirse en una guía práctica que pueda transformar los servicios humanos. Creemos con optimismo que el aprendizaje y la práctica pueden llevar adelante todos los servicios humanos conforme los principios comunes, los procedimientos y las prácticas se iluminen a través de la investigación y el desarrollo de las comunidades de la ciencia y la práctica.
- ²² La revisión de los artículos abarcó una variedad de disciplinas como agricultura, negocios, ingeniería, medicina, manufactura y mercadeo (Fixsen et al., 2005: vi-6).
- ²³ Véase Fixsen et al., 2005.
- ²⁴ Debido a la similitud o longitud de sus nombres, los proyectos evaluados se identifican en todo la evaluación según el país, con miras a simplificar la presentación y evitar el uso de siglas.
- ²⁵ Los documentos de antecedentes ofrecen un diagnóstico más completo de la situación que cubre las tendencias nacionales específicas para las diversas modalidades de violencia y delincuencia. Existen documentos de antecedentes para Nicaragua, Jamaica y Panamá.
- ²⁶ Cabe señalar que esto obedeció en parte a la ejecución del componente de becas académicas, que se desembolsó sin problemas y tuvo gran acogida por parte de los beneficiarios.
- ²⁷ <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/20501/L636-completo.pdf>.
- ²⁸ El financiamiento del Gobierno de Corea estaba destinado al componente del observatorio de la violencia, que no se ejecutó. El Banco Centroamericano de Integración Económica, que también cofinanciaba el proyecto de seguridad ciudadana, incrementó el monto de su préstamo, pero esta contribución no se asignó al observatorio de la violencia.
- ²⁹ Véase Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, 2004.
- ³⁰ Estas personas sufrieron la pérdida total de su vivienda o sus medios de sustento y precisaron ayuda humanitaria inmediata; véase <http://www.unocha.org/cap/appeals/flash-appeal-honduras-2008>.
- ³¹ La razón que dieron los interesados durante las entrevistas en los países fue que en el presupuesto se dio una mayor prioridad a otros sectores, incluido el de infraestructura, lo que afectó la cartera del Banco.

- ³² Conviene señalar que la aprobación de la prórroga del proyecto por parte del BID se había retrasado; por lo tanto, al momento de elaborarse el presupuesto nacional de 2012, el proyecto no se incluyó, ya que la prórroga aún no estaba formalmente sancionada. Así, el efecto del cambio de prioridades del gobierno se vio exacerbado por este desfase temporal atribuible en parte al BID.
- ³³ Sin embargo, el BID no pudo medir adecuadamente el impacto del proyecto sobre la percepción de seguridad, que figuraba entre los principales indicadores de efectos directos de la primera fase del proyecto.
- ³⁴ Véase en el Anexo C una explicación de los criterios seleccionados para evaluar la solidez y robustez de los diagnósticos, así como los resultados por países.
- ³⁵ Véanse, por ejemplo, las dos encuestas sobre victimización de 2006 y 2009; la encuesta nacional sobre conductas de riesgo y de protección entre los jóvenes de 2006; las encuestas nacionales de salud reproductiva de 1989, 1993, 1997, 2002 y 2008, y las encuestas nacionales de condiciones de vida de 2000, 2002 y 2008. El documento de antecedentes sobre Jamaica se basa en estas diferentes fuentes de información para realizar su diagnóstico. Está disponible en el sitio virtual de OVE.
- ³⁶ Diagnóstico de Seguridad Ciudadana de Puerto Cortés, sin publicar.
- ³⁷ Véanse, por ejemplo, Zubillaga y Briceño-León, 2000; Salazar, 2002; Gómez Alcaraz y García Suárez, 2006; y Mauricio Rubio 2003, 2004, 2006.
- ³⁸ Los testimonios personales obtenidos en Jamaica y el estudio etnográfico de los pandilleros en Nicaragua están disponibles como documentos de antecedentes en el sitio virtual de OVE. Además, el Anexo D presenta apartes del testimonio personal de una joven jamaíquina que ilustran algunos factores relacionados con el género.
- ³⁹ Sin pretender subvalorar la complejidad y sensibilidad de los aspectos asociados a la identidad de género, queremos destacar el hecho de que ignorar del todo estas consideraciones no puede ayudar a esclarecer posibles factores de riesgo culturales que inciden sobre la violencia. Se ha ampliado el conocimiento sobre la promoción de modelos de masculinidad y feminidad basados en la convivencia pacífica y la colaboración, tanto en América Latina como en otras regiones.
- ⁴⁰ Véase el documento de antecedentes sobre Nicaragua, disponible en el sitio virtual de OVE.
- ⁴¹ El albergue de Chiriquí está ubicado lejos de la ciudad y no dispone de un buen servicio de transporte (por bus u otro medio), carece de cobertura telefónica y sufre problemas de suministro de agua. Estos factores disuaden a las mujeres que podrían necesitar requerir los servicios del albergue, de acuerdo con las entrevistas realizadas con miembros de las redes de mujeres. El albergue de Colón se encuentra aún en construcción.
- ⁴² El Instituto de la Mujer administra el albergue de Ciudad de Panamá, el cual posee capacidad para acoger un máximo de ocho familias (mujeres y sus dependientes).
- ⁴³ Jamaica II carecía de un análisis institucional por tratarse de la segunda fase de un proyecto aprobado con anterioridad.
- ⁴⁴ Además, ninguna de las recomendaciones hacía referencia a las lecciones aprendidas en el país en cuestión; por tanto, no se aportó ningún indicio firme que llevara a creer que estas recomendaciones ayudarían a tornar ejecutable el proyecto al mitigar restricciones institucionales de diversa índole.

- ⁴⁵ Por ejemplo, en el análisis institucional para Honduras se apuntaba claramente a deficiencias graves relacionadas con el sistema educativo, como la falta de aulas y docentes y la calidad en general, y se solicitaba un estudio exhaustivo de la situación en términos de violencia escolar y programas puestos en marcha en los distintos municipios. En ese contexto, resulta difícil entender cómo pudo preverse en el marco del proyecto el desarrollo de materiales, actividades de capacitación e intervenciones en todas las escuelas primarias y secundarias de los 17 municipios. Este objetivo parece, a priori, muy difícil de alcanzar habida cuenta de las dificultades detectadas en el sistema educativo hondureño, y habría requerido una experiencia piloto para evaluar la forma de intervención. En el análisis institucional también se precisaba que, más que agresores, los estudiantes eran víctimas, en particular de los mareros en las escuelas de la periferia. Por ende, se habría precisado un análisis más detallado (ATN/KT-7457-HO- Consultoría de apoyo municipal y comunitario, BID, 2002).
- ⁴⁶ Véase, por ejemplo, la Evaluación del Programa de País - Honduras, elaborado por OVE, que apunta a “un diseño de intervenciones complejas en demasía y que requieren demasiada coordinación”. Véanse también las siguientes evaluaciones del programa de país: Honduras, 1990-2000, 2001-2006 y 2007-2010; Nicaragua, 1991-2001; Panamá, 1991-2003, y Jamaica, 1991-2002 (“La ejecución se vio también afectada por el hecho de que los componentes y las metas de los proyectos eran complejos y excesivamente ambiciosos, así como por la necesidad de cumplir condiciones previas y normas sobre contratación pública”, pág. ii).
- ⁴⁷ Véase Hinton y Newburn, 2009: 1-27.
- ⁴⁸ Las restricciones presupuestarias limitaron el número de estudios que pudieron financiarse para la preparación de los proyectos.
- ⁴⁹ Véase <http://www.iadb.org/datagob/>: Una característica clave de la herramienta virtual es la información suministrada para cada indicador acerca de la metodología empleada para construirlo y las implicaciones de lo anterior sobre la fiabilidad, la validez y la idoneidad del indicador para realizar comparaciones entre países y a lo largo del tiempo.
- ⁵⁰ La utilidad del análisis presupuestario depende del nivel de desglose de las partidas correspondientes a los ministerios sectoriales —si no hay datos desglosados disponibles, no es posible identificar adecuadamente el tipo de gasto. Además, exige un cierto grado de interpretación para determinar qué programas corresponden a las actividades de prevención social, frente a las de control (que también podrían considerarse como actividades de prevención, aunque para los fines de este ejercicio tendríamos que diferenciar entre categorías).
- ⁵¹ El análisis presupuestario está disponible en el documento de antecedentes sobre Nicaragua, el cual puede encontrarse en el sitio virtual de OVE.
- ⁵² Véase Morris, Sallybanks y Willis, 2003.
- ⁵³ A esto cabe añadir que los factores de riesgo y de protección no se identificaron suficientemente en los diagnósticos y la selección de intervenciones no se hizo sobre bases empíricas, tal como se apuntaba en la evaluación de OVE de 2010 (“...las intervenciones no se han fundado en sólidos datos científicos sobre la eficacia de intervenciones similares ejecutadas en otros lugares”. OVE, 2010:26). Desde dicha evaluación, el BID, a través de su División de Capacidad Institucional del Estado, ha desarrollado su marco analítico mediante dos publicaciones recientes (Sherman 2012 y BID 2012), en las que se recalca la necesidad de una programación fundada en pruebas empíricas.
- ⁵⁴ Conviene destacar otro aspecto, a saber, que el BID no tiene mayor conocimiento y experiencia en algunos de los componentes que incluyó en sus proyectos de seguridad ciudadana, tales como las actividades relativas al sistema penitenciario. En la evaluación sectorial sobre las actividades del BID para la prevención del delito y la violencia, OVE examinará detenidamente este asunto, que guarda relación directa con la ventaja comparativa de la institución en el sector y su riesgo de reputación.

- ⁵⁵ Véase García, 2006. Por ejemplo en la página 81: “Existen algunos consensos entre los investigadores [...] sobre lo que funciona en la prevención de la violencia y en la promoción del desarrollo son los programas: [...] que seleccionan, entrenan y dan apoyo a un equipo calificado para implementar el programa con eficacia; que incorporan y adaptan intervenciones científicamente fundamentadas para proveer las necesidades de las comunidades locales a través del planeamiento estratégico, de la evaluación y de la mejora continuas.”
- ⁵⁶ Véase García, 2006:74: “Los programas con mejores resultados son los bien implementados (fieles a las guías, manuales e instrucciones), relativamente intensos, aplicados uno a uno, aplicados por profesores muy bien entrenados y supervisados.”
- ⁵⁷ Por último, varios encuestados destacaron el costo de la contratación de ONG como otra limitación para ampliar la escala del modelo inicial. Valdría la pena someter esta consideración del costo a un análisis de costo-beneficio. El reemplazo de ONG por organizaciones comunitarias puede ser más económico en términos absolutos, pero este costo debe medirse en función de la calidad de la intervención y los resultados.
- ⁵⁸ En realidad, se decidió reasignar los recursos del proyecto para poder financiar nuevas actividades, como la concesión de becas para estudiantes de ciclo secundario y terciario en zonas marginadas y programas de pasantías, que generaban una alta demanda en esas comunidades, de acuerdo con consultas comunitarias efectuadas al comienzo de la segunda fase del programa; además, el programa se amplió primero a 28 comunidades y luego a 50.
- ⁵⁹ Las ONG no participaron en la ejecución del proyecto, a pesar de que inicialmente se habían incluido en el diseño y la etapa de ejecución inicial y los municipios desempeñaron un papel secundario. Varias entrevistas con interesados de los proyectos y ONG indican que la razón por la que las ONG no participaron en la ejecución del proyecto fueron las tensiones políticas entre la sociedad civil y el gobierno electo en 2007. Así las cosas, la encuesta de OVE de los jóvenes en riesgo, sus padres y los líderes comunitarios en vecindarios de bajos ingresos en Managua refleja que las ONG, la policía y otras entidades que se interrelacionan con los jóvenes tienen muy poca presencia en los vecindarios, al menos para el momento en que se realizó la encuesta (último trimestre de 2012).
- ⁶⁰ El MINED trabaja con una red de docentes voluntarios en actividades de asesoría académica y con varias unidades de asesoría académica en todo el país, incluidas las 17 delegaciones departamentales (los 15 departamentos y 2 regiones autónomas) y las unidades de tres distritos en Managua. La red de docentes voluntarios consta de 2.331 educadores en aproximadamente 1.560 centros educativos de todo el país, según un asesor académico representante del MINED entrevistado por OVE. Los miembros de estas redes reciben capacitación en técnicas pedagógicas informales, y poseen casi todos un diploma de universidades locales que los acredita como asesores académicos. En cuanto al INIM, la capacitación de personal se lleva a cabo mediante la “formación de formadores” sobre la temática de género, divulgada por mujeres líderes o promotoras identificadas por el INIM en los diferentes municipios. El INIM no posee delegaciones departamentales.
- ⁶¹ Actualmente, la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI) está estudiando la posibilidad de implantar las fases segunda y tercera a través de ONG locales que estén mejor conectadas con las comunidades.
- ⁶² No se halló información sobre el grado de preparación de los organismos ejecutores. Por lo tanto, examinamos la estabilidad del liderazgo, que también influye en el éxito de la ejecución.
- ⁶³ El estudio etnográfico de los pandilleros es ilustrativo al respecto; véase el documento de antecedentes en el sitio virtual de OVE.

- ⁶⁴ No obstante, OVE se reunió con personalidades de gran carisma, “líderes comunitarios” que estaban contribuyendo a transformar sus comunidades, entre ellos el director de la organización Por una Nueva Generación.
- ⁶⁵ Además de los comités interinstitucionales especiales, los proyectos incluían la firma de convenios o memorandos relativos a la participación de las principales entidades participantes. Estos acuerdos se requerían en general como condiciones para asegurar la eficacia del proyecto, si bien parecen haber tenido un impacto global limitado sobre la motivación de las entidades participantes para colaborar.
- ⁶⁶ El nuevo director nombrado al frente de la Oficina de Paz y Convivencia trabajó con el nuevo jefe de equipo del BID, desplegando considerables esfuerzos y liderazgo para cerrar el proyecto en las mejores condiciones posibles. Es preciso recalcar que el jefe de equipo del BID hizo una supervisión atenta y activa las etapas finales, lo que hizo posible desembolsar el 35% de los recursos totales del proyecto en los dos últimos años. También el alcalde de San Pedro Sula respaldó la nueva orientación del proyecto y la construcción de infraestructuras en muchos de los municipios participantes.
- ⁶⁷ Estas normas quedaron desacreditadas en etapas iniciales del proyecto debido al caso de corrupción en que se vio implicado el primer director del proyecto.
- ⁶⁸ A nivel territorial, los promotores actuarían como centro de enlace (a menudo una misma persona para varios asuntos) y la policía administraría las necesidades de coordinación por conducto del jefe de sector (representante de la policía a nivel territorial). Los gabinetes del poder ciudadano, una organización politizada presente en todas las comunidades, podrían haber participado en el proceso, aunque no se los incluyó formalmente. Las organizaciones de la sociedad civil fueron expresamente excluidas tras la reestructuración del proyecto en 2007, y la Policía Nacional pasó a ser el organismo ejecutor.
- ⁶⁹ Sin mencionar las diferencias de capacidades y recursos entre los 11 municipios del proyecto.
- ⁷⁰ En especial, los comités municipales carecían de recursos y herramientas de diagnóstico para dotarse de mayor capacidad y autonomía, y el proyecto no reforzó sus capacidades en tal sentido.
- ⁷¹ Sin embargo, la ausencia de otros ministerios sectoriales podría dar pie a asuntos de sostenibilidad teniendo en cuenta la índole de las actividades organizadas y los servicios ofrecidos (becas académicas, formación de padres de familia, aptitudes para la vida diaria, educación correctiva, centros juveniles, capacitación profesional y otras).
- ⁷² En el plano comunitario, los oficiales de acción comunitaria y los oficiales auxiliares de acción comunitaria cumplieron papeles esenciales, tanto en la organización y participación comunitaria como en las tareas de enlace con otras entidades públicas activas en las mismas comunidades —por ejemplo el Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación (PATH, el programa de transferencias condicionales de efectivo de Jamaica) y la Fundación para el Empleo y la Capacitación de Recursos Humanos (HEART, el instituto de capacitación profesional de Jamaica). Adicionalmente, la dedicación de los directivos y el equipo del CSJP y el carácter gradual del proyecto explican en gran medida la coordinación fluida que ha constatado el equipo.
- ⁷³ Algunas personas entrevistadas en Jamaica señalaron que la sostenibilidad del proyecto podría verse afectada por la falta de participación de las parroquias, aunque también admitieron que se justificaba comenzar sin ellas, habida cuenta de su debilidad estructural. Su posible participación se está debatiendo actualmente en el Ministerio de Seguridad Nacional, y OVE no posee suficiente información para hacer comentarios adicionales al respecto. Sin embargo, el BID podría contribuir a aportar el análisis para ilustrar el debate.

- ⁷⁴ Este nuevo modelo de prestación de servicios con una mayor asignación de responsabilidades a las organizaciones comunitarias podría crear dificultades en cuanto a los mecanismos de aseguramiento de calidad y el respectivo seguimiento, habida cuenta de la celeridad del proceso de ampliación (véase un análisis más detallado en el documento de antecedentes de Jamaica).
- ⁷⁵ La provisión a través de las ONG no podía ser un modelo de ejecución en razón de sus costos, especialmente en el momento de ampliar el número de comunidades atendidas.
- ⁷⁶ Diagnóstico de Seguridad Ciudadana de Puerto Cortés, (sin publicar).
- ⁷⁷ De hecho, la coordinación con el MIDES ha presentado dificultades a lo largo de la ejecución, y el ministerio no ha dado la debida atención y prioridad al subcomponente de prevención secundaria, por lo que solo se ha ejecutado la primera de las tres fases, sin un protocolo formal de intervención.
- ⁷⁸ Este sistema eficaz de prestación de servicios le dio credibilidad al programa porque los proveedores en las comunidades prestaron los servicios prometidos rápidamente. Esto se logró hacer en Jamaica gracias a que las ONG ya habían trabajado con las comunidades.
- ⁷⁹ Como se indicó antes, todas las ONG que participaron en los proyectos de Jamaica (Fases I y II) fueron seleccionadas con un criterio riguroso sobre la base en su capacidad y su experiencia.
- ⁸⁰ No había un mecanismo ni se impusieron sanciones para limitar la desvinculación de los alcaldes del proyecto, a pesar del acuerdo que habían suscrito a comienzos del proyecto.
- ⁸¹ Véase, por ejemplo, Muñoz, Gutiérrez y Guerrero, 2004; y Mockus, Murraín y Villa, 2012.
- ⁸² Véase un análisis más amplio sobre la teoría de entidad principal y los incentivos para la supervisión (Kilby, 2000, 2001) (Chauvet et al., 2006).
- ⁸³ Como alerta el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial: El exceso de optimismo, durante la preparación o la valoración inicial, sobre la capacidad de ejecución del prestatario es una de las principales causas de fracaso de un proyecto. Puesto que el Banco [Mundial] no puede esperar que su ayuda a la ejecución baste para compensar los efectos de una gestión incompetente en los proyectos, el personal debe valorar con criterio realista la capacidad de ejecución y diseñar los proyectos en consecuencia. <http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/8C498B21EC4BDD72852567F5005D838C>.
- ⁸⁴ El jefe de equipo que se encargó de la supervisión durante este período pertenecía a la División de Gestión Fiscal y Municipal en Panamá.
- ⁸⁵ El proceso de realineación del BID tenía por propósito reforzar la permanencia de los equipos a lo largo del ciclo de proyecto, haciendo que el jefe de equipo responsable del diseño también esté al frente de la ejecución, al menos hasta que la relación y el diálogo con el cliente sean satisfactorios para ambas partes y se acuerde un período de transición. OVE analizará los procesos y logros de la realineación como parte de una evaluación institucional en 2013.
- ⁸⁶ Fixsen et al., 2005: 68-69 contiene una explicación pormenorizada de la metodología usada en esta revisión, referencias en apoyo de cada conclusión y un análisis más general de la investigación sobre la ejecución.

- ⁸⁷ Los factores externos —cambio organizacional, cambio político, rotación de personal, cambio de políticas o estrategias, etc.— también influyen en la ejecución y deben tomarse en consideración. Como bien resumen Fixsen et al. (2005:72): Muchas organizaciones de servicios humanos poseen escasos recursos y presentan altos índices de rotación en los niveles profesional y directivo que interfieren en todo intento de implantar sistemáticamente cualquier tipo de prácticas. El marco analítico de esta evaluación no incluye los factores externos, dado que se centra en factores generalizables que facilitan la eficacia en la ejecución.
- ⁸⁸ Garrett y Natalicchio (2011: 29-30, Capítulo 3) puntualizan además: Entre las características organizacionales internas que configuran la colaboración figuran las siguientes:
- **Liderazgo:** ¿Hay uno o varios líderes que tomen la iniciativa para impulsar o poner en práctica la colaboración, incluida la creación del espacio político? ¿Qué comportamientos y características se asocian con su liderazgo y orientación?
 - **Visión:** ¿Poseen las organizaciones una determinación común y una visión similar de las dificultades, soluciones y metas colectivas? ¿Comparten objetivos, prioridades, formas de comprender los asuntos y definiciones de éxito?
 - **Capacidad:** ¿Posee la organización, por sí misma o en asociación con otros, un nivel adecuado de capacidades técnicas y de gestión (incluidas la gestión de recursos humanos, la negociación y la mediación), experiencia y recursos financieros para llevar a cabo el diseño, la ejecución y la evaluación?
 - **Estructuras, valores, cultura y experiencia organizacionales:** ¿Contribuyen a estimular la colaboración las actitudes, comportamientos y métodos de actuar o compartir conocimientos de la organización y los individuos que la componen? ¿Existen antecedentes de colaboración con otros en sectores diferentes, y de asimilación de nuevas ideas? ¿Se ajustan las estructuras de toma de decisiones a las necesidades, capacidades, atribuciones, marcos jurídicos y valores? ¿Contribuyen a promover la participación y el sentido de identificación, por ejemplo la transparencia en los procesos decisorios y la existencia de algún grado de autoridad para tomar decisiones? ¿Está la toma de decisiones en consonancia con los plazos de la organización (u otras consideraciones de calendario) y sus recursos? ¿Son las estructuras y los mecanismos de decisión de la institución suficientemente flexibles para adaptarse a las diferencias de necesidades, capacidades y estructuras entre asociados y dentro de cada uno de ellos?
 - **Incentivos:** ¿Existen incentivos económicos, financieros, políticos y personales, tangibles o intangibles, que estimulen el trabajo en conjunto?”
- ⁸⁹ Dado que los proyectos tenían por objetivo mejorar la seguridad ciudadana en general, evaluamos los diagnósticos desde esa perspectiva, examinando las distintas modalidades de violencia y delincuencia. No obstante, los criterios para evaluar la robustez de los diagnósticos deben fijarse de acuerdo con diferentes objetivos (y su grado de especificidad) y por lo tanto pueden variar.

- Banco Interamericano de Desarrollo, 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.
- _____, 2011. Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social. Documento GN-2587-2, Washington D.C., BID.
- _____, 2012. Seguridad ciudadana: Marco conceptual y evidencia empírica, Instituciones para el Desarrollo. Documento para Discusión, BID-DP-232. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial, 2010. EdStats 2010, en: www.worldbank.org/educación/edstats.
- Briceño-León, R., 2001. *La nueva violencia urbana de América Latina en Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, ed. R. Briceño-León, págs. 13-26, Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Chauvet, L., P. Collier y A. Fuster, 2006. *Supervision and project performance: A principal-agent approach. Economics Repository*. University of Southampton. Fuente: economics.ox.ac.uk.
- Concha-Eastman A. y A. Villaveces, 2001. *Guidelines for the Design, Implementation and Evaluation of Epidemiological Surveillance Systems on Violence and Injuries*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Duque, L.F., Caicedo, B. y C. Sierra, 2008. Sistema de vigilancia epidemiológica de la violencia para los municipios colombianos. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, Colombia: Universidad de Antioquia, 26 (2): 196-208.
- Fèvre, C. (próxima publicación). *Mainstreaming Violence Prevention in the Development Agenda: The Role of Multilateral Development Banks*. Londres: University College London.
- Fixsen D. L.; Naoom, S. F., Blasé, K. A., Friedman, R. M. y F. Wallace, 2005. *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. Tampa, Florida: University of South Florida.
- Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (2004). *La transparencia de la corrupción. Balance de corrupción en Honduras 2004*, disponible en: http://www.cna.hn/archivos/auditoria_social/fosdeh/balance_04_fosdeh.pdf.
- García, N., 2006. Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en jóvenes- Basados en la promoción del desarrollo. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud-Cooperación Técnica Alemana-GTZ.
- Garrett, J. y M. Natalicchio, eds. 2011. *Working Multisectorally in Nutrition: Principles, Practices and Case Studies*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

- Gómez Alcaraz, F. H. y C. I. García Suárez, 2006. *Masculinity and violence in Colombia. Deconstructing the conventional way of becoming a man. En The other half of gender: Men's issues in development*, ed. I. Bannon y M. Correia, págs. 93-110. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hinton, M. y T. Newburn, 2009. *Policing Developing Democracies*. Londres, Nueva York: Routledge.
- Holder, Y. Peden, M., Krug, E., Lund, J., Gururaj, G. y O. Kobusingye, eds. *Injury Surveillance Guidelines*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Grupo de Evaluación Independiente, (sin fecha). *Supervising the Bank's Investment Projects*, disponible en: <http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/8C498B21EC4BDD72852567F5005D8C>.
- Kilby, C., 2000. *Supervision and Performance: The Case of World Bank Projects*. Journal of Development Economics, 62: 233-259.
- Kilby, C., 2001. *World Bank-Borrower Relations and Project Supervision*. Canadian Journal of Development Studies, 22 (marzo): 191-218.
- Latinobarómetro, 2009. Informe 2009. Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- Lora, E., Powell, A., van Praag, B. M. S. y P. Sanguinetti, eds., 2010. *The Quality of Life in Latin American Cities*. Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, Washington, D.C.
- Mockus, A., H. Murraín y M. Villa, eds, 2012. Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina. Corpovisionarios. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moreno, L.A., 2011. La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-05-27/presidente-moreno-la-decada-de-america-latina-y-caribe,9392.html>.
- Morris, L., J. Sallybanks y K. Willis, 2003. *Sport, Physical Activity and Antisocial Behavior in Youth*. serie Research and Public Policy, No. 49. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Morrison, A. Ellsberg, M. y S. Bott, 2007. *Addressing Gender-Based Violence: A Critical Review of Interventions*. The World Bank Research Observer, 22 (primavera): 25-51.
- Muñoz, E., M.I. Gutiérrez y R. Guerrero, 2004. Evaluación del Impacto de una Estrategia de Información, Educación y Comunicación para la Prevención de la Violencia en Bogotá, Cali y Medellín 2003-2004. Cali, Colombia: Ministerio de la Protección Social, Universidad del Valle, Instituto CISALVA.
- Rodgers, D., 1999. *Youth Gang and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Review*. LCR Sustainable Development Working Paper, Urban Peace Program Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Rodgers, D., 2006. *Living in the shadow of death: Gangs, violence and social order in urban Nicaragua, 1996-2002*. Journal of Latin American Studies, 38: 267-292.
- Rodgers, D., 2007. *Joining the gang and becoming a broder: The violence of ethnography in contemporary Nicaragua*. Bulletin of Latin American Research, 26 (4): 444-461.
- Sherman, L., 2012. Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina: Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia. Instituciones para el Desarrollo, Nota Técnica IDB-TN-436. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Salazar, A., 2002. No nacimos pa' semilla. La cultura de las bandas juveniles en Medellín. Bogotá, Colombia. Colección booket.
- Soares, R. y Naritomi, 2010. Citado en Banco Interamericano de Desarrollo, 2011. Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad, Sector Social. Documento OP-502-4, pág. 19. Washington D.C.: BID.
- Willman, A., 2009. *Valuing the impacts of domestic violence: A review by sector*. En *The Costs of Violence*, eds. S. Skaperdas, R. Soares, A. Willman y S. Miller, págs. 57-73. Departamento de Desarrollo Social. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Zubillaga, V. y R. Briceño-León, 2000. Exclusión, masculinidad y respeto: Algunas claves para entender la violencia entre adolescentes en barrios. Nueva sociedad 173: 34-48.