

Lineamientos para el diseño de proyectos de reducción de la violencia

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

**Serie de informes de buenas prácticas
del Departamento de Desarrollo Sostenible**

Catalogación (*Cataloging-in-Publication*):
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Lineamientos para el diseño de proyectos de reducción de la violencia.

p.cm. (Sustainable Development Department Best practices series; SOC-135)
Includes bibliographical references.

1. Violence. 2. Economic development projects. 3. Inter.-American Development Bank.
I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Social Development Div. II. Series.

339.46 G282—dc21

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Andrew Morrison (SDS/SOC), jefe de equipo, Tracy Betts (RE1/SO1), Christina Biebesheimer (SDS/SCS), Loreto Biehl (SDS/SOC), Mayra Buvinic (SDS/SOC) y Ginya Truitt Nakata (RE2/FSS). Los informes de consultoría preparados por Martin Anderson (consultor independiente), Catherine Christoffel (Children's Hospital of Chicago) y Ronald Slaby (Universidad de Harvard y Educational Development Center) aportaron importantes antecedentes para el documento. Muchos funcionarios del Banco brindaron útiles observaciones y sugerencias.

Estos lineamientos han sido revisados y aprobados por el Comité de Programación del Banco en octubre de 2001.

Septiembre de 2003

Esta publicación (No. SOC-135) puede obtenerse dirigiéndose a:

División de Desarrollo Social
Publicaciones
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: sds/soc@iadb.org

Fax: (202) 623-1576

Sitio de Internet: www.iadb.org/sds/soc

Prólogo

El presente documento, que fue preparado en atención a solicitudes tanto de la Administración del Banco como de equipos de proyecto, brinda al personal del Banco orientación acerca de la selección de medidas para reducir la violencia, ya sea en el contexto de operaciones destinadas exclusivamente a ese fin o como componente de otros tipos de préstamo. Estos lineamientos son de carácter provisorio y serán ampliados y modificados a medida que el Banco adquiera más experiencia en este tipo de actividades.

Las actividades destinadas a prevenir la violencia quedan comprendidas en el mandato del Banco de promover el desarrollo y luchar contra la pobreza, habida cuenta del hecho de que la violencia es un obstáculo para el crecimiento y, a la vez, agrava la pobreza. Además, en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas (2001) se instó a los bancos multilaterales de desarrollo a intensificar su apoyo a la labor de los países para hacer frente al problema de la violencia.

Las actividades de reducción de la violencia financiadas por el BID pondrán énfasis en las medidas de prevención que tienen un historial demostrado de éxito. Se insistirá en las actividades de prevención por dos razones fundamentales: en general son más costoeficientes que las medidas de control y son más compatibles con el cometido del BID como banco de desarrollo.

Estos lineamientos detallan actividades promisorias en los sectores de los sistemas de información y la investigación, la salud, la educación, la justicia, los medios de comunicación, la policía y las prisiones (rehabilitación de reclusos). Además, se describen planteamientos en cuanto a la prevención de situaciones circunstanciales, la prevención social, las iniciativas con base en la comunidad y la legislación para combatir la violencia. El Banco, al prestar apoyo a las actividades de esta índole, tratará de colaborar con otros organismos internacionales y de promover alianzas entre el gobierno y la sociedad civil.

En los presentes lineamientos también se proporcionan recomendaciones sobre cómo evaluar las operaciones de reducción de la violencia y se incluye una síntesis de la experiencia adquirida hasta la fecha en la preparación y ejecución de proyectos en esta materia

Christof Kuechemann
Subgerente
Departamento de Desarrollo Sostenible

Índice

Introducción

1

Áreas en que el Banco puede prestar apoyo

8

Evaluación de los proyectos de reducción de la violencia

25

Lecciones aprendidas

27

Bibliografía

31

Introducción

FUNDAMENTOS PARA QUE EL BANCO PRESTE APOYO A PROYECTOS DE REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA

Los presentes lineamientos han sido preparados en atención a dos solicitudes en el Banco. La primera procede del Comité de Préstamos del Banco, que encomendó al Departamento de Desarrollo Sostenible la preparación de lineamientos a fin de ayudar a los equipos de proyectos a justificar los beneficios económicos de una reducción de la delincuencia y la violencia y a identificar componentes de proyectos que efectivamente redujeran la violencia. La segunda procede directamente del personal operacional con un interés eminentemente práctico: ¿qué tipo de actividades han resultado ser efectivas para reducir la violencia? Acentúa esta necesidad el hecho de que la reducción de la violencia constituye un ámbito de trabajo relativamente nuevo en el Banco¹.

Precisamente porque las operaciones de reducción de la violencia son relativamente nuevas para el Banco, los presentes lineamientos sólo incorporan lecciones aprendidas de un número reducido de proyectos del Banco. Ello tiene dos

consecuencias: en primer lugar, en los presentes lineamientos se ha incorporado información de diversas fuentes que no corresponden a proyectos del Banco, incluida la vasta bibliografía en la que se evalúan los efectos de los programas de reducción de la violencia en países desarrollados. En segundo lugar, las presentes directrices son de carácter provisorio ya que deben evolucionar e incorporar más prácticas exitosas y lecciones que sean propias del Banco y de la región a medida que el Banco vaya adquiriendo mayor experiencia en la materia.

Datos recientes demuestran que, sin duda, la violencia entorpece el crecimiento económico y obstaculiza el desarrollo social. El costo más evidente que genera la violencia es el valor de los recursos utilizados para tratar de controlarla o para hacer frente a sus consecuencias; el gasto público y privado en sistemas de policía, de seguridad y judiciales se ha estimado entre el 2% y el 9% del PIB en seis países de la región y el gasto en servicios de salud como consecuencia de la violencia en 0,3% al 5% del PIB (Londoño y otros, 2000). De reducirse la violencia, sería posible asignar algunos de estos recursos a fines más productivos.

Menos evidente, pero tal vez más importante, es la forma en que los efectos de la violencia repercuten en el crecimiento económico al influir en la acumulación de capital humano y los ingresos, así como, a nivel macroeconómico, en la inversión y la productividad. Datos existentes dan prueba de cómo la violencia afecta al desempeño escolar y

¹ Los presentes lineamientos se centran en la reducción de la violencia y no en el ámbito más específico de la violencia penal. Un acto de violencia puede o no contravenir la legislación vigente y, en consecuencia, puede o no ser calificado de “delictivo” por el sistema de justicia penal. Cabe mencionar como ejemplos algunos tipos de violencia en el hogar y de castigos corporales que, si bien no están prohibidos por la legislación en algunos países de la región, son graves en sí mismos y se ha demostrado que generan otros actos de violencia.

hace que se pierda capital humano. La violencia en el hogar está relacionada con tasas más elevadas de repetición de grado y de deserción en los niños que son testigos o víctimas directas de ella. La violencia afecta los ingresos cuando los empleados deciden trabajar menos horas o están menos dispuestos a trabajar en horas o vecindarios peligrosos. Se ha demostrado que la violencia en el hogar causa una reducción importante en los ingresos de las mujeres agredidas, reducciones que representaban en dos países de la región entre el 1,6% y el 2% del producto interno bruto (Morrison y Orlando, 1999).

Las variables macroeconómicas fundamentales tampoco están exentas de los efectos de la violencia; se estima que la pérdida de inversiones y productividad como consecuencia de la violencia urbana en la región en su conjunto equivale al 1,8% del PIB (Londoño y otros, 2000). Otra forma sencilla y razonable de medir el costo de la violencia en la región se refiere a la disposición de cada uno a pagar un precio para que se elimine la violencia. En seis países de la región esa disposición variaba del 1% al 11,5% del PIB, con un valor medio del 5,3% (Londoño y otros, 2000).

Están surgiendo asimismo datos que son evidencia de que la violencia agrava la pobreza. La violencia en el hogar, como indica el estudio antes mencionado, empobrece a la mujer. Otras investigaciones demuestran que la violencia afecta más a los bienes de los pobres (en particular a su capital social) que a los bienes de otros grupos (Moser y Holland, 1997). De ser así, la violencia también agrava la desigualdad. Se ha demostrado en estudios recientes que la desigualdad es una de las variables más importantes

que pueden explicar las diferencias en los índices de violencia entre países. Puede ocurrir así que la violencia, la pobreza y la desigualdad estén unidas en un círculo vicioso: la desigualdad da lugar a la violencia que, a su vez, agrava la pobreza y aumenta aún más la desigualdad². Así, las operaciones del Banco destinadas a reducir la violencia son compatibles con los mandatos del Octavo Aumento General de los Recursos de luchar contra la pobreza y la desigualdad en la región.

Por último, la violencia actual dificulta las posibilidades de desarrollo social al generar una violencia aún mayor en el futuro. Existen pruebas convincentes de que la violencia se perpetúa a sí misma; los niños víctimas de actos de violencia en el hogar o incluso simplemente testigos de ella serán mucho más propensos que sus pares a demostrar comportamientos violentos tanto durante la infancia como más tarde en la edad adulta. Se ha demostrado además que la violencia tiene un efecto de contagio para la sociedad en general. En resumen, la violencia genera violencia; la espiral ascendente de la violencia, a su vez, genera un importante costo económico y social consistente en la pérdida de crecimiento económico, un menor capital social, el agravamiento de la pobreza y una mayor desigualdad.

El nivel de violencia en la región, ya elevado y en aumento, hace que su reducción revista especial prioridad. En América Latina y el Caribe en su conjunto, la tasa de homicidios aumentó de 19,6 por 100.000 en 1984 a 28,4 por

² Al mismo tiempo, en estudios en la región no se ha documentado que la pobreza en sí misma genere violencia.

100.000 en 1994³. En un período más prolongado, de principios de los años setenta a mediados de los años noventa, la tasa de homicidios había aumentado en siete de los 10 países respecto de los cuales se dispone de datos⁴. A mediados de los años noventa, la tasa de homicidios de la región era la segunda del mundo, superada únicamente por la del África subsahariana⁵.

Este aumento del grado de violencia y delincuencia plantea difíciles problemas para los gobiernos democráticos de la región. En la estrategia institucional del BID (“La renovación del compromiso frente al desarrollo: informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Institucional”, GN-2077-1) se reconoce la amenaza que la falta generalizada de seguridad para los ciudadanos supone para el gobierno democrático. El Banco, al apoyar la adopción de medidas para reducir la delincuencia y la violencia en formas compatibles con el gobierno democrático, está apoyando en realidad la consolidación de las democracias de la región.

Por último, es importante observar que gobiernos del hemisferio han instado a que los bancos multilaterales de desarrollo e instituciones nacionales colaboren en iniciativas para reducir y prevenir la

violencia. En el Plan de Acción de la Cumbre de Quebec (2001) se insta a las organizaciones multilaterales a que “intensifiquen su apoyo y asistencia técnica a los países que lo soliciten para la formulación de medidas y estrategias nacionales en esta materia (la prevención de la violencia)”.

VENTAJAS INSTITUCIONALES COMPARATIVAS DEL BID

El BID debe aplicar un criterio selectivo respecto de las actividades que ha de financiar en el ámbito de la reducción de la violencia. Esas actividades deben asignar especial importancia a la prevención y promover alianzas entre los gobiernos y la sociedad civil. Reviste especial importancia que el Banco trate de establecer alianzas con otros organismos nacionales e internacionales que trabajan en el ámbito de la lucha contra la violencia. Organizaciones tales como la Organización Panamericana de la Salud, el UNIFEM y la UNESCO han realizado importantes iniciativas para reducir la violencia y en los proyectos del BID hay que aprovechar la posible sinergia con esas iniciativas⁶. El Banco es uno de los miembros fundadores de la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia, integrada además por el Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y los Centros de Prevención y Control

³ Información proporcionada por el Programa de Análisis de la Situación de Salud, División de Salud y Desarrollo Humano, Organización Panamericana de la Salud. Las estimaciones se basan en datos sobre las causas de mortalidad, que se encuentran en la base de datos de la OPS llamada “sistema de información técnica”.

⁴ Fajnzylber y otros, 1998. No se dispone de datos internacionalmente comparables sobre otras formas de violencia, como robo a mano armada, violación, violencia en el hogar, etc.

⁵ Organización Mundial de la Salud, datos no publicados.

⁶ SDS/SOC ha recopilado una lista anotada de las organizaciones internacionales que han realizado actividades para reducir la violencia, junto con los programas en que se centraban esas actividades. Ese cuadro está disponible para su consulta en: <http://sdsnet/divisions/soc/violence/guidelines.cfm> (Cuadro A del apéndice del documento de línea-mientos).

de las Enfermedades. La Coalición sirve de medio práctico para una mayor colaboración entre las instituciones que la integran.

Los proyectos del BID para reducir la violencia deben aprovechar, además, las ventajas comparativas singulares que tiene el Banco⁷. El Banco, con su capacidad para trabajar en sectores tan distintos como la justicia, la salud y la educación, está en buenas condiciones de diseñar proyectos de reducción de la pobreza con actividades en múltiples sectores. Asimismo, con su financiamiento a largo plazo, el Banco puede brindar apoyo a las actividades de prevención que requieren inversiones iniciales pero arrojan resultados a más largo plazo.

El BID, en su calidad de “banco para los prestatarios”, puede colaborar estrechamente con sus países miembros y configurar proyectos que se ajusten a las condiciones locales. Ello reviste especial importancia en las operaciones de reducción de la violencia, ya que las distintas formas en que se presenta y los factores a que es imputable pueden variar considerablemente en los distintos países.

El Banco puede trabajar eficazmente con los países en áreas nuevas y experimentales y en materias en que es importante tener buenas relaciones, saber escuchar y tener sensibilidad. Puede aprovechar su capacidad de convocatoria para hacer que aquellos que están directamente interesados participen en

la discusión de nuevos problemas como la reducción de la violencia, así como para promover una mayor colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil en este nuevo ámbito de acción.

El Banco tiene una capacidad interna cada vez mayor para realizar investigaciones sobre la violencia. Aprovechando su ventaja comparativa en materia de análisis económico, se han realizado investigaciones de los costos económicos y sociales de la violencia. También se ha documentado el vínculo que existe entre la violencia social y doméstica y las prácticas exitosas en los programas de reducción de la violencia. Por medio de su extensiva labor en materia de modernización del Estado, el Banco ha reunido datos y experiencia sobre la reforma del poder judicial y del sistema de justicia penal.

Por último, el BID ha tenido un papel precursor en la realización de operaciones independientes de reducción de la pobreza. El Banco ha acumulado rápidamente la capacidad institucional necesaria para atender a las solicitudes de los prestatarios de proyectos en esta materia. Al mismo tiempo, es necesario afianzar y ampliar esta capacidad impartiendo al personal de la Sede y las Representaciones capacitación continua acerca del diseño, la supervisión y la evaluación en los proyectos de reducción de la pobreza.

Estas ventajas comparativas colocan al Banco en una situación muy favorable para proseguir su labor en la materia.

⁷ Varias de estas ventajas se mencionan en el documento de la estrategia institucional de BID “La renovación del compromiso frente al desarrollo” (julio de 1999).

RESEÑA DE LA LABOR DEL BID EN PROYECTOS DE REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA

Si bien los proyectos independientes de reducción de la violencia se remontan únicamente a 1996, muchos proyectos tradicionales del Banco abren posibilidades de reducir la violencia. Se ha demostrado, por ejemplo, que los programas de desarrollo infantil temprano reducen tanto la violencia en los jóvenes como el comportamiento delictivo en la edad adulta. Los proyectos de reforma judicial que dan mayor acceso a los servicios judiciales o formación en cuanto a la solución de conflictos reducen la violencia asociada a las disputas entre vecinos o a los grupos de autodefensa. Las iniciativas de lucha contra la violencia son especialmente procedentes en los proyectos de salud, educación, reforma judicial y desarrollo urbano o municipal.

El primer proyecto del Banco centrado exclusivamente en la violencia se refirió a la violencia doméstica contra la mujer y consistió en crear redes de prevención y tratamiento local en seis países. Ese proyecto y otros posteriores sobre la violencia doméstica se han financiado hasta la fecha con fondos de cooperación técnica. En 1998 el Banco aprobó los dos primeros préstamos destinados exclusivamente a reducir la violencia, uno en Colombia (PR-2274, US\$57 millones) y otro en el Uruguay (PR-2279, US\$17,5 millones). En atención a la mayor demanda de los países miembros, actualmente se encuentran en la etapa de diseño varias operaciones independientes de crédito para reducir la violencia, operaciones que han respaldado accio-

nes y la creación de sistemas de información en múltiples sectores⁸.

CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE ACTIVIDADES DE REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA

La financiación que aporte el Banco en un área determinada debe reunir tres criterios básicos: 1) el de funciones y propósito básicos, según el cual hay que preguntarse si la actividad hace una contribución directa al mandato básico del Banco de acelerar el proceso de desarrollo económico y social; 2) el de las consideraciones económicas, según el cual hay que preguntarse si cabe justificar la decisión exclusivamente en factores económicos; y 3) el de la no interferencia en cuestiones políticas, según el cual la actividad no debe tener elementos que, según se considere, interfieran o puedan interferir en cuestiones políticas internas⁹.

Reconociendo que la violencia inhibe directamente el crecimiento económico y social (como se señala en secciones anteriores), las actividades que apunten a reducir la violencia cumplen el primer criterio, es decir, el del propósito bási-

⁸ SDS/SOC ha recopilado una lista anotada de operaciones del Banco que se refieren a cuestiones de violencia, ya sea mediante operaciones destinadas exclusivamente a reducir la violencia o mediante componentes concretos de proyectos con otros objetivos. Este cuadro está disponible para su consulta en: <http://sdsnet/divisions/soc/violence/guidelines.cfm> (Cuadro B del apéndice del documento de lineamientos).

⁹ Enunciados en un memorando del Departamento Legal titulado "Límites a las actividades que pueden financiarse con recursos del BID de conformidad con el instrumento constitutivo del Banco" (9 de abril de 1998).

co¹⁰. Las que lo hacen eficientemente cumplen el segundo criterio, o sea el económico. El tercero, el de no interferir en cuestiones políticas, requiere hacer un juicio en el sentido de que la operación no promueve un determinado programa político interno o una determinada postura política interna.

El principio de la relación costo-eficiencia es, por lo tanto, el primer criterio que deben cumplir las posibles actividades de reducción de la violencia. Los equipos de proyectos del Banco tienen que elegir actividades que sean eficaces para reducir la violencia y lo hagan en la forma menos costosa que sea posible. Lamentablemente, son pocos los datos acerca de la relación costo-eficiencia de las distintas actividades. Cuando los hay, corresponden típicamente a actividades en países desarrollados, lo que plantea cuestiones de aplicabilidad a los países en desarrollo de la región. En todo caso, está claro que las actividades de prevención suelen tener una mejor relación costo-eficiencia que las correctivas o de control.

Así, los proyectos del Banco deberían asignar especial importancia a las actividades que busquen prevenir la violencia, más que controlarla. Además, los proyectos del Banco en la materia deben

contener componentes de evaluación que permitan tanto al Banco como a los países de la región empezar a reunir datos acerca de los tipos de actividad para reducir la violencia en que la relación costo-eficiencia es mejor (véase la tercera sección).

Un segundo criterio para la inclusión en los proyectos del Banco debería consistir en que las actividades no contravinieran la norma del instrumento constitutivo del Banco por la cual se debe evitar la interferencia en los asuntos políticos internos de los países. Como se indica en ese instrumento, la no interferencia se refiere no sólo a evitar aquella de tipo directo en los asuntos políticos de los países miembros sino también a cerciorarse de que el carácter político de los gobiernos miembros no ejerza influencia en las decisiones del Banco, sus funcionarios y sus empleados. En la sección relativa a las actividades con la fuerza policial se destacan las áreas en que pueden plantearse conflictos y, como consecuencia, en las que el Banco no debería participar. Además de esas áreas, las preguntas que figuran a continuación deben servir para evaluar la potencial injerencia política, así como para identificar problemas de derechos humanos:

- ¿Existen mecanismos adecuados de seguimiento que permitan asegurar que los productos o servicios resultantes de proyectos financiados por el Banco no sean reorientados a cuestiones dudosas desde el punto de vista de la interferencia política o los derechos humanos? Esta consideración es particularmente pertinente cuando se financian operaciones en cuestiones delicadas.

¹⁰ Se recomienda que los equipos de proyecto realicen estudios de diagnóstico que identifiquen las manifestaciones más importantes de violencia en un país y los costos socioeconómicos conexos. Es importante calcular los costos socioeconómicos de la violencia porque demuestran la importancia del crimen y la violencia como cuestión de orden público y se aporta información necesaria para comenzar el proceso de asignación de recursos. SDS/SOC ha preparado una guía metodológica sobre el cálculo del costo de la violencia, que puede consultarse en el sitio web de SOC: www.iadb.org/sds/soc.

- Como corolario del punto anterior, ¿hay en las operaciones del Banco mecanismos establecidos (tales como consejos de asesoramiento, consultas con la comunidad u otros sistemas de control) que promuevan la transparencia en la asignación de los recursos y la apertura en la ejecución de las actividades, especialmente en cuestiones delicadas?
- ¿Las actividades y los organismos de ejecución cumplen las normas de derechos humanos? ¿Las actividades del proyecto incluyen un cumplimiento más estricto de las normas de derechos humanos o capacitación en cuestiones de derechos humanos?

Un tercer criterio consiste en que las actividades deben ser viables. La viabilidad tiene varias dimensiones, entre ellas la existencia de un proveedor o un organismo local de servicios con experiencia en el tipo de actividad que se propone y un diseño general del programa cuya complejidad exceda de la capacidad del organismo ejecutor.

Por último, las actividades y los programas de los que forman parte deben tratar de incorporar la participación de la sociedad civil. Ello hará más probable que las actividades cumplan sus objetivos declarados y servirá para asegurar la viabilidad del proyecto en el curso del tiempo.

Áreas en que el Banco puede prestar apoyo

En sus operaciones de crédito y de co-operación técnica para reducir la violencia, el Banco debe prestar apoyo a:

- campañas de intercambio de información / difusión de conocimientos / comunicación social;
- investigación sobre magnitudes, factores de riesgo, costos, buenas prácticas y evaluaciones;
- fortalecimiento institucional (escuelas, hospitales, policía, etc.);
- componentes de operaciones de crédito en sectores pertinentes (educación, salud, justicia, modernización del estado, desarrollo urbano y municipal); y
- operaciones independientes de reducción de la violencia / paz en la sociedad.

En las operaciones multisectoriales “independientes”, el Banco debería colaborar con los gobiernos que están comprometidos en llevar a cabo la reforma institucional y la colaboración intersectorial es esencial para que los proyectos culminen con éxito. El Banco debería también recabar la participación de municipalidades y otros organismos de gobierno local, los cuales están en buena situación para coordinar la labor de distintos organismos y atender a necesidades locales concretas en materia de control y prevención de la violencia. Por último, el Banco debería alentar la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil y hacer participar también a los

círculos comerciales y religiosos y a los medios de comunicación.

Antes de examinar actividades prometedoras, es importante observar la tensión que existe entre los programas más amplios y los más focalizados. Los programas que tienen más componentes y hacen frente a más tipos de violencia o a más factores de riesgo de violencia tienen posibilidades de surtir mayor efecto en el grado general de violencia¹¹. Al mismo tiempo, los programas generales necesariamente requerirán la participación de más instituciones en el plan de ejecución. En el peor de los casos, un programa general puede exceder de la capacidad institucional del organismo de ejecución y dar lugar a una baja tasa de desembolsos, demoras en la ejecución e incluso la cancelación de algunos componentes del programa. Habida cuenta de la heterogeneidad que hay entre los países miembros en cuanto a la

¹¹ Hay múltiples factores de riesgo de violencia y algunos son propios de ciertos tipos de violencia. En la lista parcial de esos factores se incluye el género, la edad, la predisposición biológica, la situación de empleo, el consumo de drogas o alcohol y el hecho de haber estado expuesto desde temprana edad a la agresión (a nivel individual), la dinámica y las normas, un historial de violencia, el tamaño de la familia y la densidad en el hogar (a nivel de hogar) y la desigualdad en los ingresos, un historial de violencia en la sociedad o de guerras, la ineficacia de las instituciones de control social, la facilidad para obtener armas, el tráfico de drogas, la violencia en los medios de comunicación y las normas culturales (a nivel de la comunidad o la sociedad). La investigación de los factores de riesgo es continua, existiendo más pruebas empíricas de algunos factores de riesgo que de otros. Véanse más detalles en Buvinic, Morrison y Shifter (1999).

capacidad de ejecución, los lineamientos presentes no pueden impartir orientación acerca de si para un determinado país es más adecuado un programa general o uno más focalizado. Simplemente se aconseja a los equipos de proyectos que tengan en cuenta, al decidir si han de agregar o no otro componente al proyecto, la capacidad de gestión de los organismos de ejecución (incluida la experiencia pasada en la ejecución de proyectos con financiación exterior) y la capacidad de supervisión de la Representación del BID en el país.

En las subsecciones siguientes se formulan recomendaciones a los equipos de proyectos acerca de posibles actividades para reducir la violencia, organizadas por sector. Los sectores incluidos son¹²:

- investigación y sistemas de información
- salud
- educación
- justicia (servicios judiciales y reforma judicial)
- medios de comunicación
- policía
- prisiones
- prevención de situaciones circunstanciales, prevención social, iniciativas con base en la comunidad y acción legislativa.

¹² SDS/SOC ha recopilado una lista anotada y más detallada de posibles actividades de proyectos. Este cuadro está disponible para su consulta (sírvese pedir el Cuadro C del apéndice del documento de lineamientos). La publicación del Departamento de Desarrollo Sostenible titulada *Notas técnicas de prevención de la violencia* aporta también útil información para los equipos de proyectos. Véase Buvinic y Morrison en la bibliografía.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN, INVESTIGACIÓN Y DIFUSIÓN

La falta de información confiable sobre la incidencia y la prevalencia de los distintos tipos de conducta violenta, de los factores de riesgo de los distintos tipos de violencia, de los programas que son eficaces y de su costo dificulta considerablemente las actividades de reducción de la violencia. Por lo tanto, el Banco debería apoyar la recolección de información acerca de la violencia y sus factores de riesgo, la investigación orientada hacia la política y los programas, la investigación y evaluaciones de buenas prácticas y la difusión de los resultados de estas actividades.

Sistemas de información. El Banco debería apoyar la recolección de información confiable sobre violencia y delincuencia en el plano regional, nacional y local y en distintos sectores. Esto consiste en prestar apoyo para mejorar los registros de casos en diversas instituciones (centros de salud, policía, etc.) así como instrumentos para encuestas, con inclusión de encuestas sobre victimización, a fin de medir la verdadera prevalencia de los distintos tipos de delincuencia y violencia y hacer posible la vigilancia epidemiológica.

Los equipos deben tener especial cuidado en asegurarse de que los sistemas de información tengan salvaguardias internas para proteger la privacidad de la persona. Se debe prestar especial atención a la necesidad de asegurarse de que los sistemas de información capten: 1) la violencia por razones de género o en el hogar, como la violación de la pareja o la violencia contra ella, así como la agresión a niños y ancianos; 2) la violencia en los jóvenes; 3) las dimensiones

étnicas y raciales de la conducta violenta, que históricamente han sido invisibles en la región; 4) las características socioeconómicas de las víctimas y, de ser posible, los agresores; y 5) la distribución espacial de la violencia (esto es, el sistema de información debe tener referencias geográficas). Una mejor información permitirá asignar en forma más eficiente los recursos para la prevención y el control, tanto respecto de los tipos de violencia como de las zonas geográficas.

Investigación orientada hacia la política y los programas. El Banco debería prestar apoyo en la investigación sobre el costo social y económico de la violencia, así como en los factores de riesgo de violencia propios de la situación concreta. La investigación sobre el costo socioeconómico servirá para justificar la asignación de recursos para reducir la violencia y para permitir la asignación prioritaria de recursos a actividades que hagan frente a los tipos de violencia que generen el costo social más elevado. Esa investigación es particularmente útil como parte de la preparación de proyectos porque sirve para justificar el apoyo del BID al proyecto y para movilizar el apoyo entre las entidades nacionales directamente interesadas. La investigación de los factores de riesgo es útil en el diseño de los programas de prevención que apuntan a modificar esos factores.

Investigación sobre buenas prácticas y evaluación. El Banco debería prestar apoyo a estudios para identificar y documentar programas que constituyan prácticas óptimas en los planos local, nacional y regional, así como minuciosas evaluaciones científicas de las actividades de reducción de la violencia fi-

nanciadas por el Banco y por otros organismos.

Difusión. El Banco debería aprovechar su capacidad de convocatoria para difundir la información reunida en estudios e investigaciones analíticas. Debería tratar de que una amplia variedad de entidades directamente interesadas (entre ellas el gobierno, la sociedad civil, los círculos comerciales, los medios de comunicación y las iglesias) participaran en diálogos públicos para discutir esta información, buscar soluciones, ponerlas en práctica y supervisar la puesta en práctica.

EL SECTOR SALUD

La violencia constituye claramente un problema de salud pública. Si se tiene en cuenta los años de vida perdidos, ajustados en función de la discapacidad, el homicidio y la violencia en el mundo son responsables de mayores pérdidas de vidas sanas que el cáncer de pulmón, el cáncer de pecho, la leucemia o el asma (Organización Mundial de la Salud, 2000). La violencia contra la mujer, incluyendo la violencia y la violación en el hogar, representa más del 5% de los años de vida sana perdidos por mujeres en edad reproductiva en países en desarrollo (Heise y otros, 1994). En algunos países de la región, la violencia se ha convertido en la causa más importante de la muerte de hombres jóvenes. El sector salud, que tiene que hacer frente a las consecuencias de la violencia, puede también desempeñar un papel importante en su prevención. El Banco debería financiar actividades en el sector salud relacionadas con la detección, la remisión y el tratamiento de víctimas de actos de violencia, la prevención primaria y secundaria por conducto del sistema

de atención de la salud y la capacitación del personal de la salud tanto en la prevención como en el tratamiento de la violencia¹³.

Detección. El primer paso para ofrecer servicios y tratamiento especializado a las víctimas de violencia consiste en identificar a los usuarios de servicios de salud que han sido víctima de actos de violencia. El Banco debería prestar apoyo a la preparación de protocolos especializados de detección de determinados tipos de violencia. Para que estos protocolos sean eficaces se debe brindar capacitación sobre su utilización al personal de salud, desde recepcionistas hasta enfermeras y médicos. Así, el BID debería financiar la capacitación en el servicio en hospitales y clínicas. Debería además apoyar la labor de las asociaciones médicas y las escuelas de medicina destinadas a ofrecer capacitación en el servicio y antes del servicio en materia de detección de la violencia a sus miembros y a estudiantes.

Tratamiento y remisión. La identificación no es más que el primer paso. El Banco debería financiar también el diseño y la prestación de servicios a las víctimas de manera que hubiera menos probabilidades de que volvieran a serlo en el futuro. Entre esos servicios puede incluirse el de enseñar a controlar la ira o enseñar formas de solución pacífica de conflictos, así como programas para jóvenes que formen parte de pandillas o

probablemente vayan a hacerlo. En el caso de la violencia en el hogar contra la mujer, hay que ofrecerle la remisión a una amplia variedad de servicios que vayan desde la atención psicológica y alojamiento temporal hasta cursos de capacitación que le permitan llegar a la independencia económica. En algunos casos, estos servicios se prestarán en clínicas y hospitales públicos. En la mayoría de los casos, sin embargo, quienes los presten serán parte más de la comunidad que de la institución médica misma. De esta manera, el Banco debería alentar a las clínicas y hospitales públicos a que colaboraran con organizaciones no gubernamentales y otras entidades derivadas que prestan servicios a víctimas de la violencia y les remitieran clientes y los proyectos del Banco deberían apoyar la formación de redes de prestación de servicios que incluyeran tanto al sector público como al privado. La formación de redes entrañará la creación de sistemas de información y remisión, así como la capacitación del personal de las instituciones que las integren.

Prevención. El Banco debería apoyar una amplia variedad de actividades de prevención en el sector salud, prestando especial atención a la labor con grupos de bajos ingresos y grupos excluidos (entre ellos los indígenas, poblaciones de origen africano y otros grupos étnicos y raciales excluidos) y con grupos que corran un riesgo particularmente elevado de ser objeto de actos de violencia (jóvenes y mujeres en particular).

EDUCACIÓN

En gran parte, el comportamiento agresivo se aprende y el aprendizaje suele tener lugar a una edad temprana en la

¹³ En la presente sección se ha utilizado el informe de consultoría titulado "Guidance for the IDB on Violence Prevention as Part of Health Sector Loans", preparado por la Dra. Katherine Christoffel, del Children's Memorial Hospital, Evanston, Illinois. Se puede solicitar copia de este informe a SDS/SOC.

familia, en la comunidad y en la escuela. Como la violencia se aprende, también se puede “desaprender” o, lo que es más fácil, no utilizarla nunca como reacción aceptable ante la frustración (American Psychological Association, 1993). Para muchos jóvenes, la escuela es el lugar donde aprenden y practican la agresión, pero es igualmente fácil convertir a la escuela en un lugar para aprender y practicar reacciones no agresivas.

En la niñez, la conducta agresiva y la indisciplina en la sala de clases contribuye a un bajo rendimiento escolar y a malas relaciones con los pares (Eron y otros, 1994). El bajo rendimiento escolar puede, a su vez, dar lugar a la repetición de cursos y la deserción escolar, lo que limita la formación de capital humano y crea un terreno fértil para la delincuencia y el comportamiento violento. Cuando hay indisciplina en el entorno del aprendizaje, los maestros no pueden enseñar y los alumnos no aprenden en forma tan efectiva. Habida cuenta de que la mayor parte de los actos de violencia tienen lugar en presencia de otros y, a veces, en razón de la presencia de otros, también es importante el efecto para aquellos que presencian un acto de violencia. El Banco debería, por lo tanto, apoyar la adopción de disposiciones para prevenir y combatir el comportamiento violento en el entorno escolar apoyando la adopción de medidas educacionales generales para aumentar la calidad de las escuelas y la matrícula escolar, así como medidas concretas para prevenir la violencia tales como programas de prevención de la violencia y solución de conflictos, capacitación para los docentes, programas especiales para niños y jóvenes en situación vulnerable y programas de educación no académica.

Medidas educativas generales. La labor que realiza el Banco para ampliar el alcance de los programas de desarrollo de la primera infancia y mejorar su calidad, al igual que la enseñanza primaria y secundaria, tendrá como resultado una mayor matrícula escolar y menores tasas de deserción y surtirá además un efecto secundario en la reducción de la violencia. Al ampliar el número de horas en que los alumnos están en la escuela se contribuye también a prevenir la violencia. Otra medida educacional general que puede repercutir en la reducción de la violencia consiste en la preparación, ejecución y evaluación de programas piloto de equivalencia de títulos o programas de instrucción acelerada en los países en que no existan. Además, los programas de capacitación o formación profesional, al aumentar las probabilidades de empleo, pueden reducir el riesgo de que una persona cometa actos de violencia. Los programas del Banco deberían apoyar también la revisión de todos los libros de texto, material docente y recursos docentes existentes a fin de eliminar los estereotipos negativos (de la mujer y de las minorías raciales y étnicas) que perpetúan la intolerancia y, de esa manera, la violencia.

Programas de estudio sobre solución de conflictos y otros medios de prevenir la violencia. El Banco debería apoyar la preparación y puesta en práctica de programas de estudio sobre solución de conflictos, mediación y otros medios de prevenir la violencia que impartan a los alumnos formación cognitiva y social y reacciones no violentas ante el conflicto y la frustración. Estos programas deberían tener lugar en los ciclos preescolar, primario y secundario, como parte del programa ordinario o en módulos separados. El Banco debería también finan-

ciar programas en las escuelas que traten de mejorar indirectamente el comportamiento individual al modificar el entorno escolar (estableciendo normas y expectativas de conducta, mejorando las prácticas administrativas y disciplinarias y mejorando la dirección de la enseñanza y el control en la sala de clases, por ejemplo) de manera de promover el comportamiento no violento.

Instrucción para docentes. Las medidas encaminadas a modificar el comportamiento de los alumnos o el entorno escolar no tendrán éxito a menos que se capacite a maestros y administradores para ponerlas en práctica. Por lo tanto, los programas del Banco deberían apoyar también la capacitación en el servicio y previa al servicio en materia de prevención de la violencia para maestros y directores de escuela.

Niños y jóvenes expuestos a riesgo. El Banco debería apoyar programas para después de la escuela y otros programas especiales (entre ellos programas deportivos, de formación y de servicio a la comunidad) para niños y jóvenes que entrañen un alto riesgo de comportamiento violento.

Programas de educación no académica. El Banco debería financiar medidas educacionales no académicas (usando técnicas tan distintas como programas de radio, teatro en la calle y otras) para llegar a grupos vulnerables tales como madres jóvenes y jóvenes expuestos a riesgo.

JUSTICIA

El sistema de justicia penal, encargado de combatir la delincuencia y de proporcionar seguridad pública, incluye a

organizaciones de las ramas judicial y ejecutiva de gobierno, entre ellas la policía, fiscales, laboratorio forense, defensores públicos, tribunales, servicios de libertad vigilada y de rehabilitación y cárceles¹⁴.

Un sistema de justicia penal que funcione bien puede ayudar a prevenir la violencia de tres maneras importantes. En primer lugar, actúa como disuasivo para el delito al hacer que los ciudadanos tomen conciencia de que el hecho de infringir la ley tendrá consecuencias negativas inmediatas. Si el delito es objeto de una investigación pronta por parte de expertos, se identifica correctamente a los sospechosos y se sustancian procesos justos y oportunos, menor será la impunidad y los ciudadanos se darán cuenta de que el crimen no produce ningún tipo de ganancia. Si se protegen las garantías procesales y los derechos humanos de los acusados y se elimina la corrupción del sistema de justicia penal quedará en claro que sólo los culpables son sancionados y se alentará a los ciudadanos a colaborar con las autoridades.

En segundo lugar, un sistema de justicia penal que funcione bien reduce las probabilidades de que los ciudadanos hagan justicia con sus propias manos mediante el “vigilantismo”. El vigilantismo no entraña garantías procesales ni da garantías de justicia al sospechoso de haber cometido un delito, con lo que existe el gran riesgo de castigar a quien no lo merece. Asimismo, perpetúa o afianza la tendencia de una sociedad a no cooperar con las autoridades del Estado para hacer frente al crimen y la violencia.

¹⁴ Se hará referencia a la policía y a las cárceles en secciones separadas más adelante.

Por último, un sistema eficiente de justicia penal disuade de tomar medidas, como armarse o contratar guardias privados, para protegerse a uno mismo, su familia o sus negocios. Es probable que la proliferación de armas, incluso para autoprotegerse, dé lugar a mayores incidentes de violencia, tanto intencional como accidental. La proliferación de servicios privados de seguridad intensificará el grado de violencia en los delitos contra las personas y los bienes que esos servicios protegen. La proliferación de esos servicios puede hacer también que el crimen y la violencia se concentren entre quienes no pueden darse el lujo de protección privada, con lo que aumentará la vulnerabilidad de los pobres a la violencia.

Por lo tanto, ya sea para reducir como para prevenir la violencia, el Banco debería apoyar el fortalecimiento del sistema de justicia penal, incluidas las funciones de procesamiento, capacitación y formas alternativas de condena. Las actividades concretas incluirían:

Evaluar y reforzar los eslabones más débiles del sistema de justicia penal. Al romperse cualquiera de los eslabones de la cadena, que va desde la investigación hasta la imposición de la pena, aumentará la impunidad y se reducirá la eficacia del sistema de justicia penal. Para que el sistema sirva de disuasivo del delito, cada una de sus partes debe funcionar eficazmente y cada organización debe comunicar a las demás su propia experiencia y su propia información. Así los proyectos del Banco que apunten a consolidar el sistema de justicia penal deberían comenzar con una evaluación de la forma en que funciona cada componente y tomar luego como objetivo los eslabones más débiles o las organizaciones en

que existe apoyo político y apertura institucional para el cambio.

Fortalecer las funciones de investigación de delito, proceso imparcial y pena razonable. El Banco debería aprobar proyectos que pusieran al sistema de justicia penal en mejores condiciones para investigar el delito, sustanciar procesos justos y rápidos e imponer y ejecutar penas razonables. Los proyectos pueden estar destinados a la policía, los fiscales generales, los fiscales, los laboratorios forenses y los centros de medicina forense, los defensores públicos, los tribunales, los servicios de libertad vigilada y rehabilitación y las cárceles. Los proyectos del Banco pueden referirse también a la forma en que cada organización coordina su labor con la de otras instituciones en el mismo sector y les envía información. El hecho de que el sistema tenga que ser justo para que sirva como disuasivo del delito significa que el BID debe prestar especial atención a la protección de las garantías procesales y los derechos humanos en todos los proyectos de justicia penal. El Banco debe prestar especial atención a la necesidad de cerciorarse de que las minorías étnicas y raciales sean tratadas en forma justa en el proceso penal y esos proyectos deberían dirigirse a la supresión de perfiles raciales o étnicos.

Capacitación de los jueces y el personal judicial. En el ámbito de la violencia en el hogar, el BID debería apoyar la capacitación del personal judicial para que esté en mejores condiciones de ocuparse de los casos de esa índole. En particular, se puede dar capacitación a los jueces en la aplicación de las convenciones internacionales de derechos humanos (que en muchos casos suplementan la legisla-

ción nacional) y en la utilización de órdenes de protección.

Fortalecer los servicios de rehabilitación y la protección de la víctima. El sistema de justicia penal, al menos en teoría, no es meramente político sino que tiene también un fin de rehabilitación; el sistema está encargado no sólo de sancionar a los delincuentes sino también de transformarlos, cada vez que sea posible, en ciudadanos productivos y que respeten la ley. Los proyectos del Banco deberían apoyar el diseño y la ejecución de programas de rehabilitación de delincuentes, incluida la utilización de condenas alternativas y la mediación de las condenas, especialmente en el caso de los delincuentes juveniles y los delitos de menor cuantía. El Banco debería apoyar asimismo programas que ofrecieran protección a los testigos de actos de delincuencia y protección y refugio a las víctimas de delincuencia y violencia.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los distintos medios de comunicación (televisión, radio, periódicos y películas) ejercen influencia en el comportamiento y esta influencia es un arma de doble filo: si bien los medios de comunicación pueden promover comportamientos positivos y, en particular, la coexistencia pacífica, pueden promover también conductas violentas¹⁵.

¹⁵ Hay una voluminosa investigación, que se remonta a principios de los años cincuenta, que establece la existencia de una relación causal entre la descripción de la violencia en los medios de comunicación (películas y televisión) y el comportamiento agresivo (Katzman, 2000). Los efectos de la violencia en los medios de comunicación pueden clasificarse en cuatro categorías: 1) el efecto de agresión, en que se ob-

Algunas personas son particularmente susceptibles a los efectos nocivos de la violencia expuesta en los medios de comunicación. Los niños, que aprenden nuevos comportamientos observando modelos de conducta en los medios de comunicación y que mezclan la fantasía con la realidad, son particularmente vulnerables al quedar expuestos reiteradamente a la violencia en esos medios. Si no desarrollan facultades de raciocinio crítico, pueden exaltar el empleo de la violencia y, como resultado, no aprender formas socialmente aceptables de resolver problemas.

Los proyectos del Banco deberían colaborar con los medios de comunicación para promover sociedades pacíficas. Los equipos del Banco, al trabajar con esos medios, deberían insistir en el respeto por la libertad individual de expresión y por la libertad de prensa.

En cuanto a las actividades de los medios de comunicación para combatir la violencia, el Banco podría financiar:

Diálogos y seminarios. A fin de hacer frente al tema de la violencia en los medios de comunicación, el Banco podría aprovechar su capacidad de convocatoria para financiar diálogos públicos y seminarios técnicos. Los diálogos públicos sirven de oportunidad para que una amplia variedad de quienes tienen inte-

serva un aumento del comportamiento violento y malvado; 2) el efecto en la víctima, que conlleva un aumento del miedo, la desconfianza y la autoprotección; 3) el efecto para el espectador, que queda de manifiesto en la frialdad, la insensibilidad y la apatía cada vez mayor respecto de la violencia y 4) el efecto de avidez, que causa un mayor deseo de violencia en los medios de comunicación y de participar en hechos de violencia (Slaby, de próxima aparición).

Recuadro 1.
Experiencia del BID en cuanto a la reforma judicial

Varios proyectos de reforma judicial financiados por el BID han incluido importantes componentes para hacer frente directamente a la cuestión de la violencia. En el caso de El Salvador (PR-2113), el proyecto incluía la rehabilitación de jóvenes reclusos, becas para jóvenes condenados a sentencias de corta duración y programas de esparcimiento para jóvenes en situación de riesgo. En el caso de Panamá (PR-2280), el proyecto incluía la creación de centros de servicios para víctimas de delitos de violencia. Con este proyecto se financia también el aumento de la capacidad de investigación del Ministerio Público mediante, en particular, equipo, capacitación y rehabilitación del espacio físico del laboratorio de medicina forense. Por último, en el proyecto de reforma judicial de Guatemala (PR-2307) se impartió capacitación al personal judicial para que tramitara mejor las causas de violencia en el hogar, se mejoraron las oficinas de asistencia para las víctimas y se prestó apoyo en la preparación de una estrategia para la rehabilitación de reclusos.

rés directo en la cuestión de la violencia en los medios de comunicación, esto es, los propietarios de esos medios, académicos, investigadores, padres, maestros, estudiantes, autoridades, editores, productores y periodistas, la discutan. En los seminarios técnicos la participación es más estrecha, generalmente expertos y representantes de los medios de difusión, y se exponen experiencias en cuanto a prácticas óptimas en que quede de relieve que hay compatibilidad entre escribir o programar con un criterio socialmente responsable y la proporción de la audiencia a que se llega.

Investigación práctica. No es necesario hacer investigación para documentar los vínculos entre la violencia en los medios de comunicación y el comportamiento violento, porque ya hay amplios datos al respecto. En cambio, el BID debería financiar investigación práctica que sirviera para informar el diseño de proyectos. Esta investigación podría documentar las tendencias de los espectadores, los oyentes y los lectores o ensayar distintos tipos de programas piloto contra la violencia, por ejemplo.

Promoción y capacitación. El Banco debería financiar iniciativas de promo-

ción y desarrollo institucional destinadas a promover una programación en pro de los aspectos sociales y reducir la violencia en los medios de comunicación, incluido el establecimiento o el fortalecimiento de grupos de promoción. Debería financiar seminarios de capacitación para directores, periodistas y productores acerca de la información responsable sobre la violencia en los medios de prensa y en los medios visuales y apoyar programas de alfabetización en los medios de comunicación, especialmente para niños.

Mercadeo social. El Banco debería financiar la preparación y ejecución de campañas de comunicación social e información pública con mensajes contrarios a la violencia claramente definidos y con destinatarios igualmente definidos. Habría que seguir todas las etapas que entraña la preparación de un programa efectivo de comunicación (análisis de los destinatarios y los recursos, diseño estratégico del mensaje, preparación, ensayo previo, revisión y producción, administración, ejecución y supervisión, evaluación de los efectos y planificación con fines de continuidad y autosuficiencia), de lo contrario, es poco probable que los mensajes del programa

de comunicación sirvan para cambiar las actitudes y los comportamientos violentos.

POLICÍA¹⁶

El apoyo del Banco a la policía cumple el criterio de las funciones y el propósito básicos que se mencionó antes en la sección sobre criterios para la selección de actividades de reducción de la violencia, ya que una función eficaz de policía reducirá la impunidad y, de esa manera, reducirá el delito y la violencia y contribuirá al mandato básico del Banco de acelerar el desarrollo económico y social. Este apoyo, mientras se utilice para financiar operaciones de gran impacto, puede también cumplir el criterio de las consideraciones económicas, pero cabría plantear interrogantes acerca del criterio de la no interferencia en asuntos políticos. Dado el historial de participación de la policía en asuntos políticos durante períodos en que no había un gobierno democrático, se suscita la preocupación de que las actividades del Banco relacionadas con fuerzas de policía tengan el potencial de injerirse indirectamente en asuntos políticos en el caso de que una fuerza de policía que hubiese recibido recursos del Banco participase en alguna fecha futura en actividades políticas.

Otra preocupación que se ha expresado con frecuencia consiste en que, al realizar proyectos con fuerzas de policía, el

Banco esté financiando actividades que intrínsecamente planteen algún riesgo de abusos de los derechos humanos. Los equipos de proyectos del Banco deben evitar que se financien actividades en que los abusos de derechos humanos constituyan un peligro evidente. Algunas de esas áreas se indican en el recuadro 4, entre aquellos en que el BID no debe prestar apoyo, pero los equipos deben tener cuidado de identificar otros que puedan ser peligrosos.

La rendición de cuentas es fundamental. Una manera eficaz de precaverse de que el Banco no preste apoyo indirectamente a la participación de la policía en asuntos políticos o de financiar actividades asociadas con abusos de derechos humanos consiste en subordinar el apoyo del BID a las fuerzas de policía a que existan mecanismos de rendición de cuentas o un firme compromiso de establecer esos mecanismos (véanse en el recuadro 2 las dimensiones de la rendición de cuentas).

De no existir mecanismos de rendición de cuentas o no haber un firme compromiso por establecerlos, los equipos de proyectos del BID no deberían financiar actividades con la fuerza de policía en cuestión.

Financiación de actividades preventivas de policía. Los equipos del BID, en toda su labor con fuerzas de policía, deben insistir en el fortalecimiento de las funciones de prevención de la fuerza de policía civil. Los equipos deben fijar prioridad a las actividades en tres amplias categorías para aumentar la rendición de cuentas, promover un comportamiento profesional y aumentar las aptitudes profesionales y mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad. Entre

¹⁶ En una reunión de consulta celebrada en el BID se presentó una primera versión ampliada de esta sección. Los participantes incluían representantes de importantes organizaciones de derechos humanos, expertos en reforma policial (tanto académicos como policías) y personal del Banco.

Recuadro 2.
Dimensiones de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas tiene dos dimensiones: a quién debe rendir cuentas la policía y respecto de qué cuestiones. Una fuerza de policía debe rendir cuentas a múltiples entidades de control, consistentes en el control interno (dentro del departamento de policía), el control estatal (ajeno al departamento pero interno en el gobierno) y el control por la sociedad. La policía debe rendir cuentas en cuestiones de seguridad pública (reducción de la delincuencia, la violencia, el desorden y el temor) y debe regular su propio comportamiento (reducir la corrupción, la brutalidad y otras conductas indebidas) (Stone y Ward, 1998).

Para determinar si las fuerzas de policía rinden cuentas a la ciudadanía y a las autoridades civiles se pueden utilizar las preguntas siguientes:

- ¿Hay una división de asuntos internos encargada de investigar y sancionar casos de mala conducta policial? ¿Cuán bien funciona?
- ¿Rinde la policía plena cuenta a las autoridades políticas civiles mediante evaluaciones del presupuesto y del desempeño, por ejemplo?
- ¿Existen mecanismos especiales que promuevan la rendición de cuentas de la policía a la ciudadanía, como juntas examinadoras civiles y comités de consulta con la comunidad? ¿Funcionan bien estos mecanismos?
- ¿Existen mecanismos para detectar y sancionar la corrupción y la vulneración de derechos humanos de los ciudadanos? ¿Funcionan bien? ¿Participan las organizaciones de derechos humanos en la capacitación de oficiales de policía?

Las respuestas a estas preguntas revisten especial importancia en los casos en que haya un historial documentado de represión y vulneración sistemática de los derechos humanos por parte de la policía.

las actividades que pueden financiarse en cada uno de estos epígrafes están las siguientes:

- *Aumentar la rendición de cuentas:* Esto se refiere a rendición interna de cuentas (dentro de la fuerza de policía) y a la rendición externa (a líderes políticos y comunidades). La rendición interna está relacionada con el establecimiento o fortalecimiento de divisiones de asuntos internos y el desarrollo de un sistema de alerta temprana para detectar corrupción en los oficiales de policía. La rendición externa de cuentas incluye la capacitación de dirigentes políticos en la fiscalización y supervisión de las fuerzas de policía y el establecimiento de juntas examinadoras civiles o fortalecimiento de las que ya existan. También tiene que ver con el establecimiento de mecanismos que

permitan a los ciudadanos configurar las prioridades de la policía a los efectos de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia (comités de consulta con la comunidad, por ejemplo) y la creación de un sistema de información para supervisar las tendencias delictivas, que permitirá a los ciudadanos evaluar el desempeño de la policía en la labor de prevenir y controlar el delito.

- *Promover un comportamiento profesional y desarrollar aptitudes técnicas y profesionales.* Esto se refiere a actividades tales como: revisión del programa de capacitación de la policía, capacitación de la policía en cuestiones de derechos humanos, violencia en el hogar o relaciones con la comunidad (incluida la policía por la comunidad), reforma de los procedimientos

de reclutamiento para la policía y brindar oportunidades educativas para los oficiales de policía.

- *Mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad*, lo cual significa la puesta a prueba de programas de policía con intervención de la comunidad¹⁷ y mejorar los servicios a los grupos vulnerables (servicios contra la violencia en el hogar, servicios para la familia y servicios para los jóvenes, por ejemplo).

El Banco no ha financiado aún una reforma integral de las fuerzas de policía de un país, un estado o una ciudad, pero es muy probable que en el futuro se reciba de un gobierno de la región una solicitud de esa índole. Entre las preguntas que deberían hacer los equipos de proyectos antes de embarcarse en proyectos globales de reforma están las siguientes:

- ¿Cuenta la reforma con el apoyo no sólo de los dirigentes civiles sino también de las autoridades policiales?
- ¿Ha aprobado la autoridad política competente los cambios legales y reglamentarios que formen parte de la reforma (de estar previstos)?
- ¿Están dispuestas las autoridades policiales a asignar prioridad a las reformas y actividades destinadas a promover la rendición de cuentas por la policía, tanto interna como externa?

¹⁷ El Plan de Acción de la Cumbre de Quebec en 2001 insta a que se utilice más la policía comunitaria a fin de aumentar el diálogo y la interacción entre la policía, la sociedad civil y las comunidades locales.

- ¿Están dispuestas las autoridades policiales a hacer frente a los problemas de corrupción y abusos de los derechos humanos?

Las respuestas negativas a estas preguntas indican que la reforma no tiene mayores posibilidades de éxito y el Banco no debería financiarla.

Dentro de las reformas integrales habría que asignar prioridad a las actividades destinadas a aumentar la rendición de cuentas, promover una conducta profesional y el desarrollo de aptitudes técnicas y profesionales y mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad. Los equipos de proyectos deberían considerar la posibilidad de diseñar operaciones compuestas por varias fases, cuya primera etapa consistiera en las medidas antes descritas, así como en la preparación de un plan estratégico de reforma con claros parámetros de desempeño y actividades destinadas a mejorar la coordinación con otros organismos de gobierno¹⁸. Una segunda etapa, que estaría subordinada a que la primera se llevara a cabo con buenos resultados, podría incluir una mayor variedad de actividades, que consistirían en¹⁹: capacitación, mayor eficiencia en la organización y procesos más eficientes de apoyo.

La capacitación tiene dos componentes. Comprende la capacitación en funciones de policía orientadas a la solución de problemas, incluida la asignación de los

¹⁸ Estas actividades pueden estar destinadas a mejorar el traspaso de personas, bienes e información entre organismos y a través de límites jurisdiccionales o reconfigurar distritos para establecer jurisdicciones policiales integradas.

¹⁹ Esta mayor variedad de actividades debería también ofrecerse a las fuerzas de policía en que hubiese un alto grado de rendición de cuentas.

recursos policiales sobre la base de las pautas y las tendencias delictivas y la creación de un sistema de patrullas basado en las estadísticas delictivas y las características de cada vecindario.

La mayor eficiencia en la organización, la estructura y la dotación de personal tiene seis componentes. Se refiere a la racionalización de las funciones en la organización; la determinación / demarcación / mayor eficiencia de las funciones administrativas y de recursos humanos; y la privatización de funciones de la organización (subcontratación a civiles). También incluye la configuración, es decir el tipo y objetivo de las unidades, la eliminación de cometidos que se superpongan, la asignación de funciones a civiles para maximizar el alcance de las patrullas. Por último, una mayor eficiencia también comprende la asistencia técnica para la planificación y presupuestación y las evaluaciones del desempeño y sistemas de incentivos para un buen desempeño.

Los procesos de apoyo más eficientes se refieren a la reorganización de los servicios de apoyo, la capacitación en tecnologías de la información, diseño y aplicación de sistemas y formación técnica en procedimientos de adquisiciones.

Aprovechar la experiencia adquirida en el Banco. El Banco tiene experiencia en la prestación de apoyo a las fuerzas de policía por medio de préstamos y acuerdos de cooperación técnica. En el recuadro 3 se resumen las actividades del Banco hasta la fecha, que se han centrado en alentar el establecimiento de fuerzas de policía orientadas hacia la prevención mediante una mejor capacitación, vigilancia con intervención de la comunidad y el establecimiento de me-

jores sistemas de información. Además, en virtud de varios acuerdos de cooperación técnica se ha impartido capacitación a fuerzas de policía para resolver mejor los casos de violencia en el hogar.

Solicitudes imprevistas y áreas problemáticas. La sección relativa a las actividades policiales ha tratado de ser completa; en todo caso, tal vez sea inevitable que los equipos de proyectos reciban solicitudes a las que no se hace referencia expresamente en esta sección. A fin de tomar recaudos para que el BID no financie actividades que estén relacionadas con abusos de los derechos humanos o tengan aspectos políticos, en la presente subsección se indican aquellas que no habría que incluir en proyectos del BID. En el recuadro 4 se reseñan esas actividades, junto con la razón por la cual pueden constituir un problema. Esta lista no pretende ser exhaustiva y, respecto de cada posible actividad con fuerzas policiales, los equipos de proyectos deberían plantear tres preguntas: 1) si la actividad va a reducir sustancialmente la delincuencia y la violencia; 2) si al prestarle apoyo, el BID corre el riesgo de injerirse en los asuntos políticos del país; y 3) si se podrían utilizar fondos del proyecto para financiar actividades relacionadas con abusos de derechos humanos.

CÁRCELES

En el presente documento no se hace referencia a la cuestión del posible apoyo del BID para la construcción de cárceles, ya que actualmente este tema está siendo examinado por un equipo interdepartamental de trabajo encargado de impartir directrices para proyectos en el ámbito de la justicia.

Recuadro 3 **Actividades con fuerzas de policía financiadas por el BID desde 1996**

La financiación del BID para fuerzas de policía ha tenido lugar por conducto de préstamos independientes para la reducción de la violencia, de proyectos de reforma judicial o de acuerdos de cooperación técnica no reembolsable y todos ellos se han referido a la policía civil y no a la militar. Las actividades incluidas en operaciones del BID han consistido en*:

- capacitación policial en por lo menos cinco operaciones de préstamo (Colombia, Uruguay, Guatemala, Panamá, Brasil, Argentina) y tres de cooperación técnica (Surinam y dos regionales). La capacitación ha incluido la revisión y modificación del programa de formación policial y capacitación en ámbitos concretos como los derechos humanos, la policía por la comunidad, investigación policial y grupos expuestos a riesgo como mujeres y jóvenes.
- puesta a prueba de estrategias de policía con intervención de la comunidad en determinados vecindarios en el Uruguay
- mejores sistemas de información: adquisición de equipo y programas informáticos e instalación de sistemas integrados de información en por lo menos cuatro operaciones de préstamo (Brasil, Uruguay, Colombia y Guatemala)
- fortalecimiento institucional de la capacidad de planificación, en dos operaciones de préstamo (Uruguay y Guatemala)
- mejor coordinación con otros organismos del sistema de justicia penal, en por lo menos tres operaciones de préstamo (Colombia, Guatemala, Uruguay) y una operación de cooperación técnica regional.

* Los proyectos presentados en este recuadro son: PR-2274 (Colombia), PR-2279 (Uruguay), PR-2307 (Guatemala), PR-2280 (Panamá), PR-2221 (Brasil), PR-2536 (Argentina) y TC 9710270 (Surinam).

En las cárceles que ya existen, la principal estrategia para reducir la delincuencia y la violencia consiste en financiar programas de rehabilitación de reclusos a fin de que haya menos posibilidades de que los que sean puestos en libertad reincidan en comportamientos delictivos posteriormente. Entre los programas de rehabilitación que han sido evaluados y calificados de positivos para reducir la reincidencia se incluyen los de tratamiento contra la drogadicción y los de capacitación. Los programas de formación profesional y los programas más básicos de alfabetización son también promisorios, al igual que los de colocación en empleos para quienes han quedado recientemente en libertad. Ya que probablemente la rehabilitación será más eficaz cuanto antes tenga lugar, el Banco debe dirigir la labor de rehabilitación a los delincuentes jóvenes y a los

que delinquen por primera vez. Por esta misma razón, se alienta también a los equipos de proyectos a que consideren las posibilidades de condenas alternativas y de mediación para los delincuentes juveniles y los delitos leves; estas alternativas a la reclusión tienen el beneficio adicional de no contribuir al hacinamiento en las cárceles.

Hasta la fecha el Banco ha financiado programas de rehabilitación destinados a jóvenes delincuentes (en El Salvador y el Uruguay) y ha apoyado el establecimiento o mejoramiento de sistemas de información para hacer seguimiento de la población carcelaria (en Costa Rica, Guatemala y Panamá)²⁰.

²⁰ Los números de proyectos de estas operaciones son: PR-2113 (El Salvador), PR-2279 (Uruguay), PR-2002 (Costa Rica), PR-2307 (Guatemala) y PR-2280 (Panamá).

Recuadro 4 Áreas en que el BID no debe prestar apoyo	
Actividad	Razón*
Apoyo a fuerzas de la policía militar	P
Actividades destinadas a preservar la seguridad del Estado o investigar delitos con motivos políticos (apoyo para el contraespionaje o para la seguridad del Estado)	E,P,H
Operaciones secretas	P;H
Adquisición de equipo que sea o pueda ser letal (armas, municiones, gases lacrimógenos, automóviles patrulleros, salvo en el caso de vehículos especialmente diseñados y utilizados conjuntamente con estrategias de policía con intervención de la comunidad)	E,H
Apoyo a unidades especializadas tales como equipos de tácticas especiales, unidades de desactivación de bombas, brigadas de erradicación de drogas, unidades de vigilancia con perros, unidades antisequestro, unidades de control de disturbios, etc.	E,P,H
Adiestramiento en la utilización de armas	E,H
(*)Notas: E = escaso efecto en los delitos violentos P = posibilidad de injerirse en asuntos políticos H = posibilidad de que las actividades estén relacionadas con abusos de los derechos humanos	

PREVENCIÓN SITUACIONAL DE LA VIOLENCIA, PREVENCIÓN SOCIAL, INICIATIVAS EN LA COMUNIDAD Y MEDIDAS LEGISLATIVAS

El Banco debería asignar especial importancia a una amplia variedad de actividades de prevención de la violencia, en razón de su buena relación costo-eficacia. En las secciones precedentes relativas a los medios de comunicación y a la educación se han mencionado algunas actividades de prevención que el Banco debería financiar. Más en general, el Banco debería apoyar actividades clasificadas en cuatro grupos: prevención situacional de la violencia, preven-

ción social, iniciativas en la comunidad y medidas legislativas.

Prevención situacional de la violencia

Este tipo de prevención comprende medidas 1) dirigidas a categorías delictuales concretas; 2) que entrañan la ordenación, el diseño o la manipulación del medio inmediato en forma sistemática y, de ser posible, permanente; y 3) que hacen más difícil y riesgoso el delito o menos gratificante y excusable a juicio del delincuente (Clarke, 1997). Este tipo de prevención puede tener lugar en diversos lugares, como residencias, negocios, bares, medios de transporte público, estacionamientos, espacios públicos, etc. (Eck, 1998).

Si bien el conjunto concreto de medidas de prevención de esta índole será distinto según el lugar, es posible clasificar esas medidas en las de: 1) dificultar el acceso al objetivo, lo cual significa obstaculizar las acciones de los delincuentes en potencia para que no lleguen a cumplir con su objetivo de delito; 2) el diseño ambiental, que hace que ciertos lugares sean menos propicios para el delito; y 3) la detección y vigilancia, que puede entrañar la presencia policial o de grupos de vecinos organizados o la vigilancia electrónica de lugares públicos. El Banco debería financiar actividades de vigilancia y diseño ambiental de lugares públicos, así como otras medidas de prevención de esta índole.

En el contexto de proyectos de urbanización y vivienda habría que financiar modificaciones ambientales para mejorar la seguridad, que van desde el diseño de las calles de acceso hasta el diseño de veredas, parques y alumbrado. En programas de mejoramiento de barrios, como el del barrio de favelas de Río de Janeiro (PR-2478) ya se han incorporado importantes elementos de prevención del delito y la violencia por conducto del diseño ambiental. El Banco debería también apoyar actividades de detección y vigilancia, que hay que seleccionar con cuidado ya que se ha demostrado que algunas medidas de esa índole son ineficaces en ciertos contextos. Por lo general, el Banco no financiará la primera categoría de medidas, consistente en restar facilidades para el delito, ya que ello quedará a cargo de los propietarios de las propiedades de que se trate.

Prevención de la violencia social

La prevención de la violencia social se enfoca en grupos de alto riesgo y obede-

ce al propósito de reducir la probabilidad de que cometan actos de violencia. Algunas de las actividades más eficaces están dirigidas hacia madres y niños muy pequeños en condiciones de pobreza que consisten en aportar el apoyo y los recursos necesarios para que estos últimos tengan el desarrollo debido.

El Banco debería financiar programas centrados en las madres de bajos ingresos, especialmente las madres adolescentes, para asegurarse de que reciban la atención prenatal y posnatal adecuada. Debería también financiar programas de desarrollo y atención de la primera infancia, así como diversas actividades con niños y jóvenes en situación de alto riesgo, entre ellas, la capacitación en aptitudes de solución de conflictos, deportes después de la escuela y actividades con la comunidad, enseñanza y programas de generación de ingresos.

Prevención en la comunidad

Las actividades en la comunidad constituyen uno de los medios más promisorios para prevenir la violencia y prestar servicios a sus víctimas. El Banco debería financiar el establecimiento de programas e instalaciones de esparcimiento pues, según se ha demostrado, son eficaces para reducir los comportamientos delictivos y violentos.

También se deberían financiar programas de mentores en la comunidad, teniendo cuidado de que los mentores reciban capacitación y supervisión adecuada. Los proyectos del Banco deberían también financiar la enseñanza de aptitudes sociales en materia de comunicación, cooperación y relación que, según se ha demostrado, son eficaces

para reducir la violencia en el hogar o contra una pareja ocasional.

Para reducir la violencia doméstica parece particularmente promisorio financiar el establecimiento o la consolidación de redes locales de organizaciones de servicio (clínicas de salud, policía, fiscales, jueces, refugios, organizaciones que imparten asesoramiento en salud mental y capacitación laboral, etc.). Al mejorar estas redes mejorará la calidad de los servicios a las víctimas de la violencia en el hogar y estas redes podrán también poner en práctica actividades de prevención a nivel de la comunidad. Muchas de las organizaciones que prestan servicios dentro de las redes son no gubernamentales y habría que incluirlas en las actividades de consolidación.

Distintos enfoques legislativos/ reguladores para la prevención de la violencia

Existen varias acciones legislativas o reguladoras que han servido para reducir el nivel de violencia, entre ellas: 1) imponer a los adolescentes restricciones en sus horas de salida²¹; 2) limitar la venta de alcohol a ciertas horas y ciertos días; y 3) mejorar la legislación vigente en materia de violencia en el hogar. El BID debería financiar las actividades de esta índole. Debería asimismo financiar el análisis de la legislación vigente y los efectos que los cambios en la legislación podrían tener en cuanto al grado de delincuencia y violencia. Además, el Banco debería apoyar seminarios y otros foros organizados para promover la discusión de los posibles cambios legislativos y reguladores con el propósito de reducir la delincuencia y la violencia.

²¹ Sólo habría que apoyar esta medida si se cumplieran dos condiciones. En primer lugar, debería haber investigaciones que demostraran que la delincuencia juvenil está concentrada en las horas comprendidas en las restricciones; si la mayor parte de los actos delictivos tienen lugar en la tarde, los programas extraescolares o de otra índole podrían ser más eficaces para reducir la delincuencia juvenil. En segundo lugar, únicamente habría que adoptar esta medida si la policía rindiera cuenta de sus hechos (véase la sección relativa a la policía); de lo contrario, el riesgo de abusos de derechos humanos relacionados con las restricciones de esta índole podría ser inaceptable.

Evaluación de los proyectos de reducción de la violencia

Reviste especial importancia evaluar cuidadosamente los proyectos de reducción de la violencia ya que éstos son relativamente nuevos y hay una amplia variedad de posibles actividades para reducir la violencia. Si bien todas las recomendadas en el presente documento de directrices han sido objeto de evaluaciones, ellas se han llevado a cabo casi exclusivamente en el contexto de países desarrollados. Las actividades de reducción de la violencia en América Latina, con unas pocas excepciones muy notables, no han sido objeto de una evaluación minuciosa. Por ello, los proyectos del BID en la materia deberían incluir sólidos componentes de evaluación a fin de que las autoridades de la región y el propio Banco puedan evaluar la relación costo-eficiencia de diversas actividades en diversos contextos económicos y sociales.

Es importante que los equipos de proyecto distingan entre la evaluación del proceso y la evaluación de los efectos. Las Representaciones del BID tienen buena experiencia en la realización de evaluaciones de procesos, que se refieren al estado de los desembolsos, el número de beneficiarios de un componente de un proyecto, etc. A los efectos de afinar los proyectos y de informar el diseño de los proyectos futuros, sin embargo, tal vez sean más importantes las evaluaciones que miden el efecto del proyecto sobre las variables de interés en los resultados de éste.

En este breve documento de orientación no es posible describir diseños de evaluaciones de efectos para las distintas

actividades que se proponen en él. En todo caso, se hacen las siguientes sugerencias²²:

- Para los componentes que entrañan el *fortalecimiento institucional de organizaciones* que ofrecen servicios al público, es importante medir la satisfacción del usuario con esos servicios antes y después del fortalecimiento.
- Para los componentes que apuntan a *cambiar actitudes y comportamientos individuales*, hay dos posibilidades en la evaluación. La primera consiste en medir esas actitudes y esos comportamientos antes y después de la actividad y la segunda consiste en comparar, después de las actividades, las de un grupo de individuos que haya participado en el programa con las de un grupo de control integrado por no participantes. Cualquiera que sea la estrategia por la que se opte, hay una amplia variedad de instrumentos de encuesta cuya fiabilidad ha sido determinada cuidadosamente²³.
- Para las actividades destinadas a influir en las *variables en la comunidad* (confianza en la policía, grado de delincuencia y temor, etc.) es importante

²² El plan de evaluación de los efectos del proyecto sobre seguridad y justicia para los ciudadanos de Jamaica (JA-0105) puede servir de guía para los equipos de proyectos; puede pedirse a SDS/SOC o a la Representación en Jamaica.

²³ Véase por ejemplo la publicación *Measuring Violence-Related Attitudes, Beliefs, and Behaviors Among Youths: A Compendium of Assessment Tools*, de los Centros de Prevención y Control de las Enfermedades (1998).

recopilar datos de base utilizando una encuesta sobre victimización y volver a hacer la misma encuesta periódicamente.

Los equipos de proyectos deben ser conscientes, sin embargo, de que las diferencias entre la situación antes y después de la actividad pueden no guardar relación con la actividad en sí y pueden ser causadas por otros factores que inducen a confusión. La asignación al azar de personas (o comunidades, etc.) a grupos de control es la única manera de atribuir en forma fidedigna una relación

causa-efecto entre las actividades de un proyecto y los resultados observados y, sin embargo, esa asignación al azar rara vez es viable en el contexto de los proyectos del Banco. Los equipos de proyectos pueden aumentar la validez de las evaluaciones incluso sin una aleatoriedad perfecta utilizando diseños cuasi experimentales de evaluación u otros métodos. Para estudiar estas opciones, se insta a los equipos de proyectos a que consulten a expertos en el Banco o a consultores externos respecto del diseño de los componentes de evaluación de las operaciones de reducción de la violencia.

Lecciones aprendidas

Si bien los primeros proyectos independientes de reducción de la violencia y los proyectos con componentes de reducción de la violencia se encuentran aún en ejecución, ya se han extraído útiles lecciones que pueden incorporarse en el diseño de proyectos en el futuro.²⁴

Se debe mantener el proyecto centrado en un número reducido de los factores de riesgo que guarden relación directa con la reducción de la violencia. Existen muchos factores de riesgo asociados al comportamiento violento, que van desde la exposición a la violencia en el hogar en la primera edad hasta la violencia en la programación de los medios de difusión, la influencia de compañeros violentos y la desigualdad general en los ingresos. Ningún proyecto de reducción de la violencia debería tratar de hacer frente a todos esos factores, pues de lo contrario quedarían comprendidas tantas actividades que el proyecto sería totalmente inmanejable. Una buena forma de precisar las actividades del proyecto consiste justamente en centrarse en reducir ciertos tipos de violencia (en los jóvenes o la violencia contra la mujer en el hogar, por ejemplo); incluso así, las actividades del proyecto deberían dirigirse únicamente a los factores de riesgo más importantes en cada uno de los tipos de violencia que se trate de reducir. En varios proyectos, especialmente en

El Salvador y el Uruguay, se ha centrado la atención en el problema de la violencia en los jóvenes, en atención a estudios según los cuales la mayoría de las víctimas y los autores de actos de violencia en los dos países eran hombres jóvenes.

Encomendar como parte de la preparación del proyecto una investigación para hacer un diagnóstico de la situación en el país. Esta investigación es esencial para determinar los tipos de violencia que más se encuentran en un país, una región o una ciudad, así como para identificar los factores de riesgo a los que es imputable la violencia. La investigación puede cuantificar asimismo el costo económico y social de la violencia, lo cual es útil para justificar la participación del BID y para movilizar apoyo al proyecto entre los directamente interesados. Además, es útil preparar una matriz que indique qué instituciones hacen frente a distintos tipos de violencia y de qué forma; esa matriz es un instrumento útil para el diseño del proyecto y permite determinar las sinergias y evitar redundancias en el proyecto.

Incluir intervenciones de bajo costo y alto impacto a corto plazo. Centrar la atención en los factores de riesgo de la violencia no equivale necesariamente a adoptar un planteamiento a largo plazo. Se puede hacer frente a ciertos factores (el alcoholismo es un excelente ejemplo) con actividades que son poco costosas y arrojan resultados en un plazo muy corto. Las iniciativas de prevención de la violencia en situaciones concretas, que apuntan a dar una idea más clara del efecto de la comisión de un

²⁴ La presente sección fue preparada sobre la base de información reunida en entrevistas con Tracy Betts, Rafael Hernández, Juana Salazar, María Teresa Traverso, Paz Castillo-Ruiz y Loreto Biehl del BID/Washington, Ana Lucía Muñoz de COF/CCO y Carlos Bastón, Coordinador del Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior del Uruguay.

delito, tener en cuenta que hay más riesgo, reducir la recompensa prevista o instigar culpa o vergüenza, pueden también surtir grandes efectos en un plazo breve.

Seleccionar un organismo ejecutor bien establecido y respetado. No se debe dejar de enfatizar la importancia que tienen el organismo de ejecución y el coordinador del proyecto. Con respecto a los proyectos de violencia en el hogar, puede ocurrir que los países asignen la responsabilidad de la ejecución a una institución relativamente débil, lo que puede condenar al proyecto desde su inicio. En los proyectos de seguridad ciudadana, los conflictos entre distintas instituciones de gobierno pueden obstar a la ejecución. Cuando las diversas entidades están subordinadas a un organismo de ejecución del que dependen en última instancia (como un ministerio de planificación en el caso de un proyecto nacional o un alcalde en el caso de una municipalidad) el empeño en los objetivos del proyecto es más probable. Por último, el propio coordinador del proyecto debe tener el mandato y la influencia necesarios para hacer avanzar efectivamente el proyecto.

Dedicar suficientes recursos del proyecto al fortalecimiento de las instituciones participantes y mejorar la coordinación entre instituciones. La falta de capacidad institucional en los organismos de contrapartida para diseñar y administrar proyectos de reducción de la violencia ha sido uno de los principales problemas a que hacen frente los equipos de proyectos del BID en esta materia. Pueden utilizarse recursos del proyecto para capacitar a homólogos en materias tales como planificación estratégica, supervisión y evaluación. La cooperación entre

instituciones puede mejorarse estableciendo comités o grupos de trabajo interinstitucionales, así como estableciendo sistemas de información que faciliten la difusión de conocimientos.

Establecer un sentido de identificación con el proyecto. Es preciso que todos las partes involucradas, con inclusión del gobierno y de la sociedad civil, hagan suya la labor de reducción de la violencia para que el proyecto surta los efectos deseados. Si no se siente el proyecto como propio, no existe el compromiso correspondiente. Para ello es preciso que el sistema judicial, la policía, las instituciones educacionales y de salud, los medios de comunicación y la comunidad participen en la planificación y ejecución del proyecto. Entre las medidas eficaces que se han adoptado hasta la fecha cabe mencionar la organización de un seminario de alto nivel para elevar la importancia de un proyecto en el ámbito nacional y crear un diálogo público en la etapa de diseño, crear una comisión nacional sobre prevención del delito, respaldar el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, realizar una campaña de promoción social para difundir información exacta acerca del problema e informar a los ciudadanos de sus obligaciones en cuanto a la reducción de la delincuencia y colaborar directamente con los gobiernos municipales, que a su vez celebran sesiones públicas para informar acerca de los objetivos y el diseño de los proyectos. Los talleres y seminarios son útiles para reunir grupos e intereses distintos a fin de examinar determinados problemas y sirven también de buena oportunidad para comunicar al público los objetivos y las actividades de los proyectos.

Apoyar el fortalecimiento institucional a nivel local. Puede ocurrir que los proyectos tropiecen con deficiencias en la capacidad de las municipalidades o de las organizaciones de la sociedad civil para coordinar la labor de reducción de la violencia a nivel local. En esos casos tal vez el proyecto tenga que incluir un importante componente de fortalecimiento institucional. De existir la impresión de que hay entidades locales involucradas que no se sienten comprometidas con el proyecto, el proyecto en cuestión puede financiar seminarios que destaquen la importancia del problema para el desarrollo local. Estos seminarios pueden servir también para cerciorarse de que las actividades del proyecto atiendan a necesidades de la comunidad.

Apoyar el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas de policía. A fin de fomentar una mayor comprensión entre las organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas de policía, el proyecto puede apoyar un proceso de diálogo que comience a crear confianza y permita que la labor de policía con intervención de la comunidad arroje buenos resultados. Esta actividad es especialmente importante en los países en que históricamente la relación entre la policía y la sociedad civil ha sido de desconfianza.

Movilizar un equipo multidisciplinario. Como se insiste en el presente documento, muchos sectores, entre los que se incluyen la policía, la justicia, la salud y la educación, pueden realizarse actividades eficaces de reducción de la violencia. Por lo tanto, es indispensable crear un equipo multidisciplinario para el proyecto si se van a realizar actividades en sectores tan distintos.

Incorporar la flexibilidad en el diseño del proyecto. Habida cuenta de que los proyectos de reducción de la violencia son relativamente nuevos en el BID y del hecho de que los factores de riesgo de violencia pueden variar considerablemente entre los países e incluso dentro de cada uno, los proyectos deben tener la flexibilidad suficiente para poder ajustarse a posibles cambios en las circunstancias durante la ejecución.

Hacer frente a los problemas con datos y sistemas de información. Un problema habitual en el diseño y evaluación de proyectos es la falta de un sistema de información o de datos acerca de la violencia. Es indispensable contar con información precisa para establecer la magnitud del problema en el país, preparar las actividades apropiadas, hacer que se cobre mayor conciencia pública del problema (puede ocurrir que en los proyectos se determine que la imagen pública del problema sea mucho mayor que la realidad) y evaluar los efectos del proyecto. Se necesitan también datos desglosados geográficamente para facilitar la asignación de recursos entre municipalidades y dentro de ellas.

Asignar suficientes recursos para la comunicación. Especialmente en los proyectos piloto o innovadores de reducción de la violencia, se debe incluir en su diseño actividades de mercadeo social. Se entiende por lo general que el marketing social se refiere al cambio de actitudes y conductas en la población que ha de beneficiarse de un proyecto, pero tiene otra función importante, que es la de recabar apoyo para el proyecto en los diversos organismos y ministerios que han de ejecutarlo.

En los proyectos regionales, seleccionar países que tengan el mismo grado de posibilidades para hacer frente a la violencia. Puede resultar difícil ejecutar simultáneamente proyectos regionales de lucha contra la violencia doméstica en países en que las posibilidades de hacer frente al problema son muy distintas. En algunos países, el primer problema que hay que superar es el de no reconocer que el problema existe. En estos países es imposible formar redes de entidades de servicios porque existen muy pocas. En otros, ya se ha reconocido la gravedad del problema y se han diseñado, realizado y evaluado actividades.

Involucrar en la preparación del proyecto a grupos influyentes de la sociedad civil que no dependan del partido político que se encuentra en el gobierno. Un cambio de gobierno crea especiales problemas para los proyectos de seguridad ciudadana, ya que el sentido de identificación con ellos es tan esencial para su éxito. Los grupos influyentes de la sociedad civil siguen constituyendo entidades poderosas con prescindencia del partido político que esté en el poder. Si estos grupos tienen interés directo en el proyecto, menores

serán las probabilidades de que el proyecto se cancele o sea modificado sustancialmente cuando el nuevo gobierno tome el poder. Una forma particularmente promisorio de dar participación a la sociedad civil en la ejecución de proyectos es la creación de veedurías integradas por representantes de la sociedad civil para supervisar la actuación del gobierno en la ejecución del proyecto. En el caso de Medellín (Colombia), una veeduría hizo presión para asegurar que se mantuviera un proyecto de reducción de la violencia después de que un nuevo gobierno se hiciera cargo de la municipalidad.

No se debe obviar el diseño de un marco lógico y de un sistema de supervisión y evaluación. En vista de que los proyectos de seguridad ciudadana tienden a ser multifacéticos, es absolutamente esencial determinar sus indicadores por conducto de un marco lógico y establecer un sistema de supervisión y evaluación. En un solo componente de un proyecto de reducción de la violencia tenían lugar simultáneamente 22 actividades distintas, muchas de las cuales estaban siendo implementadas por consultores. Sin un sistema establecido como parte integrante del proyecto, la supervisión y evaluación se hacen prácticamente imposibles.

Bibliografía

- American Psychological Association Commission on Youth and Violence. 1993. *Violence and Youth: Psychology's Response*. Volume I: Summary Report.
- Bushway, Shawn y Peter Reuter. 1998. Labor Markets and Crime Risk Factors. In L. Sherman (ed.), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't and What's Promising: A Report to the United States Congress*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison. 1999. *Technical Notes on Violence Prevention*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Desarrollo Social.
- Centers for Disease Control and Prevention. 2000. *Measuring Violence-Related Attitudes, Beliefs, and Behaviors among Youths: A Compendium of Assessment Tools*. Atlanta, GA: CDC.
- Chinchilla, Laura y José María Rico. 1997. La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina. Miami: Florida International University, Center for the Administration of Justice. Colección de Monografías No. 6.
- Clarke, Ronald. 1997. *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Guilderland, NY: Harrow and Heston Publishers.
- Donohue, John J. III y Peter Siegelman. 1998. Allocating Resources among Prisons and Social Programs in the Battle against Crime. *Journal of Legal Studies* 27(1): 1-44.
- Eck, John. 1998. Preventing Crime at Places. En L. Sherman (ed.), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't and What's Promising: A Report to the United States Congress*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Ellsberg, Mary, Lori Heise y Elizabeth Shrader. 1999. *Researching Violence Against Women: A Practical Guide for Researchers and Practitioners*. Ginebra: OMS.
- Eron, Leonard et al. (eds.) 1994. *Reason to Hope: A Psychosocial Perspective on Violence and Youth*. Washington, D.C.: American Psychological Association, 1994.
- Feins, Judith et al. 1997. *Solving Crime Problems in Residential Neighborhoods: Comprehensive Changes in Design, Management and Use*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Fruhling, Hugo. 1998. Modernización de la Policía. Documento presentado en la conferencia del BID: Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana. San Salvador: junio 1998.

- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. 1997. Mecanismos oficiales de control sobre la Policía Nacional Civil. Documento de Trabajo. San Salvador: FESPAD.
- Greenwood, Peter. 1998. Investing in Prisons or Prevention: The State Policy Maker's Dilemma. *Crime and Delinquency* 44(1): 136-42.
- Greenwood et al. 1998. *Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits*. Santa Mónica, CA: RAND Corporation.
- Guerrero, Rodrigo. 2000. El control de la violencia a nivel municipal. En M. Buvinic y A. Morrison (eds.), *Notas técnicas: prevención de la violencia*. Washington, D.C.: BID, División de Desarrollo Social.
- Heise, Lori et al. 1994. Violence Against Women: The Hidden Health Burden. Washington: Documento para discusión del Banco Mundial No. 255.
- Human Rights Watch. 2000. Human Rights Watch Prison Project: Prisons in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Human Rights Watch.
- International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy. 1994. Towards Improved Corrections: A Strategic Framework. Vancouver: International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy.
- Katzman, Gary S. 2000. *Managing Youth Violence*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Kellerman, Arthur et al. 1998. Preventing Youth Violence: What Works? *Annual Review of Public Health* 19: 271-92.
- Levitt, Steven. 1995. The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation. Documento de trabajo del National Bureau of Economic Research No. 5119. Cambridge, MA: NBER.
- Londoño, Juan Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero. 2000. *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- MacKenzie, Doris. 1997. Criminal Justice and Crime Prevention. En L. Sherman (ed.), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't and What's Promising: A Report to the United States Congress*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Marvell, Thomas y Carlisle Moody. 1994. Prison Population Growth and Crime Reduction. *Journal of Quantitative Criminology* 10: 109-140.

- Morrison, Andrew R. 2001. A Methodological Primer for Measuring the Socio-economic Costs of Crime and Violence. Mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Desarrollo Social.
- Morrison, Andrew R., y María Beatriz Orlando. 1999. Social and Economic Costs of Domestic Violence: Chile and Nicaragua. En Morrison y Biehl (eds.), *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins Press.
- Moser, Caroline y Jeremy Holland. 1997. Urban Poverty and Violence in Jamaica. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- National Institute of Justice. 1998. Interview with Thomas Quinn. *National Institute of Justice Journal* (March).
- Neild, Rachel. 1999. Confronting a Culture of Impunity: The Promise and Pitfalls of Civilian Review of Police in Latin America. Documento de trabajo. Washington, D.C.: Washington Office on Latin America.
- Oehmichen, A. y M. Tidball-Binz. 1999. Sistemas penitenciarios de Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Organización Mundial de la Salud. 1999. *Violence Prevention: An Important Element of a Health-Promoting School*. Ginebra: OMS.
- Organización Mundial de la Salud. 2000. *The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance*. Ginebra: OMS.
- Sherman, Lawrence. 1998a. Policing for Crime Prevention. En L. Sherman (ed.), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't and What's Promising: A Report to the United States Congress*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Sherman, Lawrence. 1998b. Communities and Crime Prevention. En L. Sherman (ed.), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't and What's Promising: A Report to the United States Congress*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Sherman, Lawrence. 1998c. Thinking about Crime Prevention. En L. Sherman (ed.), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't and What's Promising: A Report to the United States Congress*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Slaby, Ronald. A publicarse. Media Violence Effects and Potential Remedies. In G. Katzmann (ed.), *Managing Youth Violence*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Stone, Christopher y Heather Ward. 1998. Democratic Policing: A Framework for Action. Nueva York: Vera Institute of Justice.

- Tilson Piotrow, Phyllis et al. 1997. *Health Communication: Lessons from Family Planning and Reproductive Health*. Westport, CT: Praeger Press.
- Tolan, Patrick y Nancy Guerra. 1998. What Works in Reducing Adolescent Violence: An Empirical Review of the Field. Boulder, Colorado: Center for the Study and Prevention of Violence, University of Colorado.
- United Nations. 1999. *Global Report on Crime and Justice*. Nueva York: Oxford University Press.
- Villaveces, A. 2000. Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in Two Colombian Cities. *Journal of the American Medical Association* 283(9): 1205-9.