


## Evaluación Temática

# Respuesta del BID a los Principales Desafíos de Seguridad Ciudadana, 1998-2012





El Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) ha participado desde hace casi dos décadas en proyectos de seguridad ciudadana. Desde 1999, se ha destacado en documentos estratégicos del Banco la importancia de la seguridad ciudadana para el desarrollo continuado de la región. En los últimos 15 años el Banco ha aprobado 17 préstamos de seguridad ciudadana por valor de US\$481 millones, actuando dentro de un marco claramente definido que prohíbe que el financiamiento del Banco se destine a actividades relacionadas con el tráfico de armas y estupefacientes.

En vista de la creciente focalización del Banco en la seguridad ciudadana, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) ha llevado a cabo una evaluación en dos partes de la acción del BID en este ámbito. La primera parte de la evaluación, que concluyó en 2013, era un detallado análisis comparativo de cinco proyectos de seguridad ciudadana concebido para facilitar la comprensión de los elementos de diseño y supervisión conducentes a una ejecución satisfactoria. Esta segunda parte de la evaluación tiene por objeto complementar las constataciones del análisis detallado de proyectos, examinando de modo más general la intervención del Banco en el sector de seguridad ciudadana. La evaluación se centra en la labor del Banco de 1998 a 2012, abordando los siguientes dos interrogantes: ¿Cómo ha evolucionado la acción del Banco en materia de seguridad ciudadana, medida a través de su estrategia formal y su cartera de seguridad ciudadana? ¿Qué desafíos específicos caracterizan la seguridad ciudadana, y cuál ha sido la respuesta del Banco a tales desafíos?

# **Respuesta del BID a los Principales Desafíos de Seguridad Ciudadana, 1998-2012**

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Marzo 2014



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



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



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-455-1**

ACRÓNIMOS  
AGRADECIMIENTOS  
RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. ESTRATEGIAS Y CARTERA DEL BANCO, 1998-2012.....	7
A. Estrategias y lineamientos del Banco en materia de seguridad ciudadana.....	7
B. Préstamos del Banco en el sector de la seguridad ciudadana .....	9
C. Actividades no crediticias .....	17
3. PRINCIPALES DESAFÍOS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y RESPUESTA DEL BANCO .....	21
A. El desafío de la complejidad .....	21
B. El desafío de los riesgos .....	23
C. El desafío de los datos y la información empírica .....	27
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	31
A. Conclusiones .....	31
B. Recomendaciones .....	33

REFERENCIAS  
ANEXOS  
NOTAS

## ACRÓNIMOS

BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

Esta evaluación estuvo dirigida por Chloë Fèvre, con la dirección general de Cheryl W. Gray. Integraron el equipo Paola Buitrago, Alayna Tetreault-Rooney, Carlos Morales y William Delgado, así como los siguientes expertos en materia de seguridad ciudadana que elaboraron estudios de casos nacionales y documentos de antecedentes: José Miguel Cruz (Florida International University), Lucía Dammert (Universidad de Chile), Nicolás Garcette (Universidad del Salvador, Argentina), Nancy Guerra (University of Delaware), Olga Nazario (Florida International University), Tirza Rivera-Cira (Florida International University) e Ignacio Cano (Universidad del Estado de Rio de Janeiro). Yuri Soares codirigió la evaluación en su primera fase. Pablo Alonso, Oliver Azuara Herrera, Héctor Valdés Conroy, Michelle Fryer, César Bouillon Buendía, Ana María Linares y Mercedes Hinton formularon comentarios de gran utilidad. Andrea Florimon, Maria de los Aulet y Angelica McNerney brindaron un excelente apoyo administrativo. OVE expresa su agradecimiento a los gerentes, empleados y consultores del Banco, así como a los interlocutores nacionales, representantes de la sociedad civil y miembros de la comunidad académica que realizaron valiosos aportes. En especial, OVE desea agradecer al coordinador y los especialistas del grupo del Banco sobre seguridad ciudadana por su cooperación constructiva durante la preparación de ambas fases de la evaluación.



América Central, el Caribe y América del Sur registran respectivamente tasas de 28,5, 16,9 y 20 homicidios por 100.000 habitantes, muy por encima del promedio mundial de 6,9 homicidios por 100.000 habitantes. En la foto, manifestación en Ciudad de México por los desaparecidos de Ayotzinapa.  
© Giulia Iacollutti, 2014

# Resumen Ejecutivo

**Durante las tres últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe han padecido niveles pandémicos de violencia y delincuencia. América Central, el Caribe y América del Sur registran respectivamente tasas de 28,5, 16,9 y 20 homicidios por 100.000 habitantes, muy por encima del promedio mundial de 6,9 homicidios por 100.000 habitantes (ONUDD 2011). Las tasas de victimización en América Latina y el Caribe son altas. En 2012, el 33% de los hogares de la región fueron víctimas de actos de violencia y delincuencia, aunque con marcadas diferencias entre países (las tasas de victimización son del 18% en Panamá y el 42% en México) (Latinobarómetro 2012). Más de la mitad (55%) de los encuestados manifestaban sentirse menos seguros que el año anterior, y en opinión del 83% la delincuencia había aumentado en el último año.**

Los altos niveles de violencia y delincuencia repercuten de forma adversa en el capital social y humano y ejercen un impacto económico sustancial. El delito y la violencia pueden interferir en las interacciones económicas, la provisión de servicios como la educación, o incluso la capacidad de los gobiernos para crear o mantener infraestructura física en su país. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), los costos directos e indirectos de la violencia afectan de manera desproporcionada a los países en desarrollo, donde la muerte y la discapacidad pueden privar a los hogares de su única fuente de ingresos y el apoyo externo es escaso (OMS, 2004). Según la metodología de medición que se use, los costos del delito y la violencia pueden ascender a más del 10% del PIB en América Latina y el Caribe. El solo costo de los años de vida ajustados en función de la discapacidad que se pierden por causa de la violencia equivale al 1,2% del PIB de América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2010). Los costos no monetarios incluyen el sufrimiento de personas y familias y el trauma.



Graffiti indicando a los visitantes sobre un punto frecuente de criminalidad en Rio de Janeiro, Brasil.  
© Frances King, 2014

Por *seguridad ciudadana* se entiende el derecho de todo ciudadano a vivir libre de todas las formas de violencia y delincuencia. El término, que ha sido refrendado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sitúa al individuo, más que al Estado, como eje de los asuntos de seguridad. Aunque la violencia y la delincuencia difieren desde el punto de vista conceptual —no toda violencia constituye delito, y no todo delito implica violencia— a menudo ambos términos se emplean conjuntamente. También es frecuente usar seguridad ciudadana y prevención de la violencia y la delincuencia indistintamente en un contexto de política pública para referirse a las políticas dirigidas a impedir todas las actividades lesivas contra la persona y la propiedad, independientemente del lugar, la causa o la víctima de dichas actividades.

La seguridad ciudadana es un reto marcado por la complejidad, el riesgo y un escaso soporte empírico regional. La formulación de políticas acertadas de seguridad ciudadana en la región ha revestido especial complejidad debido a por lo menos dos razones. Por una parte, la violencia y la delincuencia tienen múltiples causas y dimensiones, por lo que a menudo los gobiernos las abordan a través de enfoques multisectoriales que no cuentan con un organismo rector claramente definido; por otra, el consenso sobre enfoques de política para responder a este fenómeno es frágil o sólo parcial. La seguridad ciudadana también entraña riesgos. Se trata de un ámbito especialmente sensible y politizado, que comprende los sistemas policial y penitenciario y una alta rotación de responsables políticos y personal técnico, lo que conlleva riesgos potenciales en términos de reputación y derechos humanos, así como riesgos relativos

a la viabilidad de los proyectos. Por último, muchos países de América Latina y el Caribe siguen careciendo de datos fiables sobre violencia y delincuencia en los que pueda basarse una acertada formulación de políticas. Además, la región adolece de una base documental deficiente en cuanto a la eficacia de las intervenciones y políticas de seguridad ciudadana y las prácticas óptimas para llevarlas a ejecución.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) ha participado desde hace casi dos décadas en proyectos de seguridad ciudadana. Desde 1999, se ha destacado en documentos estratégicos del Banco la importancia de la seguridad ciudadana para el desarrollo continuado de la región. En los últimos 15 años el Banco ha aprobado 17 préstamos de seguridad ciudadana por valor de US\$481 millones, actuando dentro de un marco claramente definido que prohíbe que el financiamiento del Banco se destine a actividades relacionadas con el tráfico de armas y estupefacientes. Aunque inicialmente la cartera de préstamos creció con lentitud (apenas se aprobaron seis préstamos a comienzos de la década de 2000), la demanda de operaciones en el sector ha aumentado con vigor desde 2009. Sólo en los últimos cuatro años se han aprobado seis operaciones por un total de US\$263,8 millones, más de la mitad del valor total de la cartera. Además, el Banco ha financiado actividades de cooperación técnica en el sector por US\$24,6 millones y recientemente aprobó dos iniciativas especiales dirigidas a fortalecer los sistemas de información, acopiar datos empíricos e intercambiar información. En el plano institucional, un grupo sobre seguridad ciudadana está dirigiendo el programa del Banco en este sector.

El Banco ha adoptado una perspectiva integrada y multisectorial de la seguridad ciudadana. Su ámbito de intervención abarca todo el proceso continuo de prevención de la violencia y la delincuencia: prevención social y situacional, sistemas policiales, judiciales y penitenciarios. La cartera de préstamos incluye operaciones independientes en múltiples sectores en diversos países, principalmente en América Central. La ejecución de la primera cohorte de proyectos (1998-2009) ha afrontado dificultades, y no se dispone de datos para evaluar con rigor los resultados de estas operaciones (OVE, 2010, 2013). Por su parte, los proyectos recientes (2010-2012) aún no se han empezado a ejecutar plenamente.

En vista de la creciente focalización del Banco en la seguridad ciudadana, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) ha llevado a cabo una evaluación en dos partes de la acción del BID en este ámbito. La primera parte de la evaluación, que concluyó en 2013, era un detallado análisis comparativo de cinco proyectos de seguridad ciudadana concebido para facilitar la comprensión de los elementos de diseño y supervisión conducentes a una ejecución satisfactoria. Se identificaron las cinco condiciones siguientes necesarias para el éxito de los proyectos: (i) diagnósticos situacionales e institucionales sólidos que permitan adaptar el diseño de los proyectos al contexto nacional; (ii) identificación de elementos básicos y prácticas óptimas para determinados modelos de intervención; (iii) prácticas de ejecución adecuadas, como la definición clara de las funciones de las entidades participantes, la participación de

los beneficiarios, la capacitación y orientación de los profesionales y la coordinación multisectorial; (iv) eficacia de la labor de comunicación y extensión con las entidades pertinentes de gobierno, la población designada, los medios de comunicación y otras partes interesadas, y (v) recursos e incentivos adecuados para efectuar una supervisión de calidad basada en contenidos.

Esta segunda parte de la evaluación tiene por objeto complementar las constataciones del análisis detallado de proyectos, examinando de modo más general la intervención del Banco en el sector de seguridad ciudadana. La evaluación se centra en la labor del Banco de 1998 a 2012, abordando los siguientes dos interrogantes:

- ¿Cómo ha evolucionado la acción del Banco en materia de seguridad ciudadana, medida a través de su estrategia formal y su cartera de seguridad ciudadana?
- ¿Qué desafíos específicos caracterizan la seguridad ciudadana, y cuál ha sido la respuesta del Banco a tales desafíos?

Si bien procura extraer lecciones de la experiencia del Banco, la evaluación no tiene por finalidad medir la eficacia general de la institución en este sector (más allá de las constataciones del análisis detallado de proyectos), especialmente teniendo en cuenta que muchos de los proyectos todavía están en fase inicial de ejecución.

La presente evaluación concluye que el Banco ha cumplido un papel de vanguardia al abordar la seguridad ciudadana como parte de la agenda de desarrollo, especialmente desde una óptica de prevención, pero afronta considerables desafíos para articular una base de conocimientos, desarrollar la pericia necesaria en la institución y manejar los riesgos de esta cartera cada vez más compleja y riesgosa.

En el plano estratégico, el Banco ha definido un amplio espectro de intervenciones en apoyo de la seguridad ciudadana, que refleja la complejidad de esta temática. Inicialmente, el Banco impulsó la agenda hacia la prevención social y una perspectiva integrada y multisectorial de la seguridad ciudadana, con lo cual reafirmó la necesidad de examinar las múltiples causas de la violencia y la delincuencia y ejerció una importante función de contrapeso a la persistente tendencia hacia la adopción de políticas represivas en algunos países. Recientemente el Banco ha ampliado su apoyo al financiar reformas más delicadas en las esferas policial y penitenciaria. Actualmente, su ámbito de intervención abarca cinco subsectores (prevención social y situacional y sistemas policiales, judiciales y penitenciarios). Este extenso campo de acción permite al Banco responder a la demanda diversificada de sus prestatarios, aunque también le genera claros desafíos en cuanto al desarrollo de pericia interna y de una ventaja comparativa en este sector. A estos desafíos se suman las dificultades que plantea la colaboración intersectorial en el Banco, que complican el aprovechar los conocimientos en otros sectores en beneficio de las iniciativas de seguridad ciudadana.

En el plano operativo, la cartera de préstamos del Banco ha afrontado serios y persistentes problemas de ejecución. Las primeras operaciones procuraban abordar la multiplicidad de causas de la violencia y la delincuencia en momentos en que el conocimiento regional sobre el modo de encarar este asunto era escaso. Tal como se señalaba en la evaluación pormenorizada de OVE a nivel de proyectos (OVE, 2013), esos proyectos se han revelado complejos y de difícil ejecución, y algunos de ellos parecen ajustarse mal a la capacidad institucional a escala nacional y local, por lo cual no han producido los resultados previstos. Aunque OVE no ha examinado en profundidad proyectos más recientes, es posible que estas dificultades persistan en la nueva cohorte de proyectos, que está experimentando amplios retrasos en la fase inicial de ejecución. Adaptar las intervenciones al contexto institucional específico constituye un desafío continuo, al que las directrices operativas vigentes no responden de forma adecuada.

Con respecto al riesgo, si bien el Banco ha reconocido el carácter sensible de las intervenciones de seguridad ciudadana y los consiguientes riesgos de reputación, su marco actual de análisis y mitigación de riesgos es insuficiente. La violencia y la delincuencia figuran entre las principales inquietudes de los ciudadanos de la región y son temas muy sensibles. En muchos países los frecuentes cambios de nombramientos políticos y de funcionarios técnicos agudizan los riesgos de ejecución de los proyectos del Banco. La seguridad ciudadana supone asimismo riesgos de reputación para el Banco, en especial cuando su apoyo se centra en asuntos delicados de justicia penal con implicaciones de derechos humanos. El Banco ha sido consciente desde un principio de los desafíos específicos que supone trabajar con los sistemas policiales y penitenciarios, pero las respectivas medidas que adopta no son las adecuadas para identificar y mitigar debidamente estos riesgos. De hecho, las directrices operativas más recientes han tendido hacia una mayor flexibilidad, en vez de una mayor disciplina.

Por último, el Banco ha aprobado una serie de iniciativas destinadas a reforzar los sistemas de información y acopiar datos empíricos sobre seguridad ciudadana en la Región, pero aún debe focalizar esta labor. Estas iniciativas son encomiables, habida cuenta de la escasez de información y datos empíricos específicos para América Latina y el Caribe en este ámbito. El desafío consiste en darles una adecuada focalización con miras a articular una sólida base de conocimiento, afianzar la pericia en el seno de la institución y fortalecer el diseño y la ejecución de los proyectos del Banco.

**Recomendaciones.** Para poseer una ventaja comparativa reconocida en materia de seguridad ciudadana, el Banco debe centrar sus esfuerzos en ámbitos en los cuales pueda asegurar la excelencia. Esto supone desarrollar la pericia necesaria en la institución, mejorar el diseño de los proyectos para adaptarse a los contextos locales y asegurar la ejecución, fortalecer el análisis y la mitigación de riesgos e impulsar un programa focalizado de conocimiento. Sobre la base de esta evaluación y del análisis paralelo a nivel de proyectos de 2013, OVE formula las siguientes cuatro recomendaciones:



La violencia y la delincuencia son aspectos multidimensionales que se manifiestan en diversos modos, varían en función del contexto y tienen numerosas causas. Se han identificado múltiples factores de riesgo asociados al individuo, la comunidad y a los países, que varían de una a otra comunidad.

© Patricia Rincon-Mautner, 2011

1. Seleccionar y centrarse en un rango menos amplio de intervenciones para facilitar el desarrollo de pericia en el seno de la institución y dotar al Banco de mayor capacidad para exhibir resultados.

- Utilizar el documento marco del sector para definir los tipos específicos de intervenciones que el Banco priorizará por subsector (prevención social, prevención situacional, reforma policial, judicial y penitenciaria), adoptando cuando sea factible un criterio subregional para comprender mejor problemas comunes y características institucionales entre distintos países.
- Impulsar la colaboración entre divisiones del Banco (por ejemplo, entre seguridad ciudadana y protección social, educación, género, y desarrollo urbano) y recurrir a la doble asignación cuando se requiera para aprovechar aptitudes cruciales del personal. Si se carece de pericia interna en algunos ámbitos fundamentales seleccionados para las intervenciones (por ejemplo, la justicia penal), contratar especialistas.

2. Simplificar el diseño de los proyectos, secuenciar las intervenciones y mejorar la supervisión para fortalecer el desempeño y la ejecución de las operaciones.

- Reforzar el análisis institucional y ajustar el grado de complejidad de los proyectos al contexto institucional.

- Asegurar que los plazos y la secuenciación de actividades sean adecuados, en especial cuando no se dispone de datos, los sistemas de información son deficientes, la capacidad institucional es insuficiente, o no se ha definido o mantenido una estrategia en los últimos años.
  - Centrarse en la supervisión y la ejecución de los proyectos, lo que incluye brindar al personal niveles adecuados de capacitación, tiempo, recursos y desarrollo profesional.
3. Desarrollar una herramienta de análisis de riesgos y adoptar nuevas directrices de mitigación de riesgos para contribuir a reducirlos y mitigarlos.
- Considerar la creación de un grupo de trabajo encargado de desarrollar una herramienta de análisis de riesgos, con participación de personal del grupo de seguridad ciudadana, otros sectores operacionales cuya labor sea pertinente para la prevención de la violencia y la delincuencia, la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) y el Sector de Conocimiento y Aprendizaje (KNL), y expertos externos. Esta herramienta debería centrarse en las dimensiones política y de derechos humanos de la seguridad ciudadana y posibilitar un acertado análisis de los riesgos de ejecución y de reputación.
  - Considerar la posibilidad de usar además el grupo de trabajo para formular directrices de mitigación de riesgos. Estas directrices obligatorias habrán de definir claramente las condiciones para operaciones en ámbitos sensibles, especialmente el financiamiento de sistemas policiales y penitenciarios, donde residen los mayores riesgos. Estas condiciones deberían abarcar todo el ciclo del proyecto, desde la fase de decisión hasta su diseño y ejecución.
4. Definir una agenda focalizada de conocimiento para ayudar a articular una base empírica más robusta con fines de diseño de proyectos y formulación de políticas.
- Destinar recursos de cooperación técnica, entre ellos los suministrados en virtud de la Iniciativa Especial de Seguridad Ciudadana, al financiamiento y refuerzo de la capacidad nacional y local para emprender estudios de victimización y de otro tipo, comprender mejor las condiciones que sirven de sustrato a la violencia y la delincuencia y hacer un seguimiento y evaluación de las intervenciones en materia de seguridad ciudadana.
  - Definir un programa de investigación, conjuntamente con el Departamento de Investigación y Economista Jefe (RES) del Banco, en los ámbitos de intervención del Banco, haciendo hincapié en la eficacia de determinadas intervenciones así como en factores contextuales que favorecen una ejecución satisfactoria.



# 1 Introducción

**Durante las tres últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe han padecido niveles pandémicos de violencia y delincuencia<sup>1</sup>. Aunque la recolección de datos presenta marcadas carencias en la región, las tasas de homicidios pueden dar una medida de la violencia en una sociedad. Datos recientes de la ONUDD para América Central<sup>2</sup>, el Caribe<sup>3</sup> y América del Sur<sup>4</sup> sitúan dichas tasas en 28,5, 16,9 y 20 homicidios por 100.000 habitantes, respectivamente, muy por encima del promedio mundial de 6,9 homicidios por 100.000 habitantes.**

Las cifras regionales ocultan amplias disparidades entre países; por ejemplo, la tasa de homicidios de Honduras (82,1) casi duplica a la de su vecino Guatemala y cuadruplica la de un país cercano como Nicaragua. Dentro de los países también se observa una concentración geográfica: en México el 41% de los homicidios se concentra en cuatro estados que apenas representan una décima parte de la población, en los países el Caribe la tasa de homicidios en las ciudades más pobladas es dos veces mayor que en el resto del territorio, y en Brasil la tasa de Río de Janeiro es tres veces mayor que la de São Paulo. Asimismo, América del Sur, el Caribe y América Central presentan el porcentaje más alto de homicidios con armas de fuego del mundo<sup>5</sup>.

Los índices de victimización en América Latina y el Caribe son variables, pero altos. Aunque las encuestas también son medidas imperfectas de la violencia en la sociedad, la más reciente encuesta anual de hogares de Latinobarómetro (2012) revela que el 33% de los hogares de la región ha sido víctima de actos de violencia y delincuencia durante el último año de la encuesta, con una escala que oscila entre el 18% en Panamá y el 42% en México. En general, los encuestados que declararon haber sido víctima de delitos eran jóvenes: el 36%-37% de las personas de entre 18 y 40 años de edad informaron haber sido víctimas de delito. Del total de delitos notificados en la encuesta, el 18% implicó el uso de la violencia. Más de la mitad (55%) de los encuestados declaró sentirse más inseguro que el año anterior, y el 83% opinó que la

delincuencia había aumentado en el último año<sup>6</sup>. Las contradicciones entre las cifras oficiales de delincuencia y los resultados de las encuestas de victimización también apuntan a la baja calidad de los datos sobre violencia y delincuencia en América Latina, donde la falta de confianza en los sistemas policial y judicial, el temor a las represalias, la desigualdad de acceso a la justicia y el miedo a la estigmatización social, entre otros factores, pueden contribuir a que no se denuncien todos los delitos.

Los altos niveles de violencia y delincuencia repercuten de forma adversa en el capital social y humano. Además de causar sufrimiento humano, traumas personales y familiares y un deterioro del capital social, el delito y la violencia pueden interferir en las interacciones económicas, la provisión de servicios como la educación, o incluso la capacidad de los gobiernos para crear o mantener infraestructura física en su país<sup>7</sup>. Además, de acuerdo con un informe de 2004 de la Organización Mundial de la Salud, los costos directos e indirectos de la violencia afectan de manera desproporcionada a los países en desarrollo, donde la muerte y la discapacidad pueden privar a los hogares de su única fuente de ingresos y el apoyo externo es escaso<sup>8</sup>.

La violencia y la delincuencia ejercen un impacto económico sustancial. Según la metodología de medición que se use<sup>9</sup>, los costos del delito y la violencia pueden ascender a más del 10% del PIB en América Latina y el Caribe. Un estudio reciente del Banco Mundial<sup>10</sup> cifraba el costo total del delito y la violencia en América Central entre el 3,6% del PIB en Costa Rica y el 10,8% del PIB en El Salvador<sup>11</sup>. Aun en países como Uruguay, que tiene bajas tasas de homicidios y victimización (5,9 por cada 100.000 habitantes y el 16%<sup>12</sup>, respectivamente), el BID ha estimado estos costos en el 3,1% del PIB<sup>13</sup>. El solo costo de los años de vida ajustados en función de la discapacidad que se pierden por causa de la violencia equivale al 1,2% del PIB de América Latina y el Caribe<sup>14</sup>.

Por *seguridad ciudadana* se entiende el derecho de todo ciudadano a vivir libre de todas las formas de violencia y delincuencia. El término, que ha sido refrendado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sitúa al individuo, más que al Estado, como eje de los asuntos de seguridad<sup>15</sup>. Aunque la violencia y la delincuencia difieren desde el punto de vista conceptual —no toda violencia constituye delito, y no todo delito implica violencia— a menudo ambos términos se emplean conjuntamente<sup>16</sup>. También es frecuente usar seguridad ciudadana y prevención de la violencia y la delincuencia indistintamente en un contexto de política pública para referirse a las políticas dirigidas a impedir todas las actividades lesivas contra la persona y la propiedad, independientemente del lugar, la causa o la víctima de dichas actividades.

La seguridad ciudadana es un desafío complejo. La violencia y la delincuencia son aspectos multidimensionales que se manifiestan en diversos modos, varían en función

del contexto y tienen numerosas causas. Se han identificado múltiples factores de riesgo asociados al individuo, la comunidad y la sociedad, pero su importancia varía entre países, e incluso de una a otra comunidad. La formulación de políticas acertadas se ha visto dificultada por el carácter incierto y políticamente sensible de esta temática, así como por los riesgos que entraña.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) lleva participando desde hace casi dos décadas en proyectos de seguridad ciudadana. Aunque la programación en el sector no se identificó formalmente como prioridad del Banco hasta la aprobación del Noveno Aumento General de Recursos en 2010, la importancia de la seguridad ciudadana para el desarrollo continuado de la región se ponía de relieve en documentos anteriores como el *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Institucional* (1999), la *Estrategia de Modernización del Estado* (2003) y la *Estrategia sobre Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social* (2010). En 1996 y en 1998 se aprobaron, respectivamente, el primer proyecto con un componente que abordaba de manera explícita la seguridad ciudadana y los dos primeros proyectos consagrados específicamente esta temática. Aunque inicialmente la cartera creció con lentitud (apenas se aprobaron seis préstamos a comienzos de la década de 2000), la demanda de operaciones en el sector ha aumentado con vigor desde 2009. Sólo en los últimos cuatro años se han aprobado seis operaciones por un total de US\$263,8 millones, más de la mitad del total de la cartera (US\$481 millones). La cartera de seguridad ciudadana del Banco se ha desarrollado dentro de un marco claramente definido que prohíbe que el financiamiento del Banco se destine a actividades relacionadas con el tráfico de armas y estupefacientes.

En vista de la creciente focalización del Banco en la seguridad ciudadana, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) ha llevado a cabo una evaluación en dos partes de la acción del BID en este ámbito. La primera parte de la evaluación, que concluyó en 2013, era un detallado análisis comparativo de cinco proyectos de seguridad ciudadana concebido para facilitar la comprensión de los elementos de diseño y supervisión conducentes a una ejecución satisfactoria. Se identificaron las cinco condiciones siguientes necesarias para el éxito de los proyectos: (i) diagnósticos situacionales e institucionales sólidos que permitan adaptar el diseño de los proyectos al contexto nacional; (ii) identificación de elementos básicos y prácticas óptimas para determinados modelos de intervención; (iii) prácticas de ejecución adecuadas, como definición clara de las funciones de las entidades participantes, participación de los beneficiarios, capacitación y orientación de los profesionales y coordinación multisectorial; (iv) eficacia de la labor de comunicación y extensión con las entidades pertinentes de gobierno, la población designada, los medios de comunicación y otras partes interesadas, y (v) recursos e incentivos adecuados para efectuar una supervisión de calidad basada en contenidos.



La violencia y la delincuencia se manifiestan de múltiples formas, como el homicidio, la violación, la violencia doméstica, el maltrato infantil y de personas mayores, la extorsión y el robo.

© Patricia Rincon Mautner, 2013

Esta segunda parte de la evaluación tiene por objeto complementar las constataciones del análisis detallado de proyectos, examinando de modo más general la intervención del Banco en el sector de seguridad ciudadana. La evaluación se centra en la labor del Banco de 1998 a 2012, abordando los siguientes dos interrogantes:

- ¿Cómo ha evolucionado la acción del Banco en materia de seguridad ciudadana, medida a través de su estrategia formal y su cartera de seguridad ciudadana?
- ¿Qué desafíos específicos caracterizan la seguridad ciudadana, y cuál ha sido la respuesta del Banco a tales desafíos?

Se utilizaron las siguientes fuentes de datos:

- Examen pormenorizado de la documentación de los proyectos, con inclusión de la propuesta de desarrollo de la operación (POD) y los diagnósticos situacionales e institucionales;

- Siete estudios de casos (El Salvador, Honduras, Costa Rica, Jamaica, Chile, Uruguay y Provincia de Buenos Aires) diseñados para brindar una mejor comprensión de la diversidad de contextos en que el Banco ha prestado apoyo al refuerzo de la seguridad ciudadana;
- Cinco documentos de antecedentes: conocimiento; seguimiento y evaluación de proyectos; intervenciones dirigidas a jóvenes en situación de riesgo; sistemas de información, y sistemas penitenciarios;
- Entrevistas semiestructuradas con funcionarios de gobierno, especialistas, gerentes y Directores Ejecutivos del Banco, y personal de socios como el Banco Mundial, la OEA y organismos multilaterales y bilaterales de base nacional.

La evaluación no tiene por finalidad medir la efectividad en el desarrollo de la acción global del Banco en este sector, considerando el bajo volumen de datos recopilados en proyectos anteriores y la incapacidad para compilar resultados de proyectos nuevos cuya ejecución apenas ha comenzado. No obstante, se aprovechan las constataciones de la primera evaluación en cuanto a los resultados específicos de determinados proyectos.



Además de los costos económicos y sociales que generan los entornos inseguros —como pérdida de capital humano (para personas y empresas), obstáculos a la inversión y merma de la productividad— el efecto de la violencia sobre los pobres fue una razón primordial para que el Banco se propusiera ampliar su acción en materia de seguridad ciudadana. En la foto, barrio popular en Ica, Perú.

© Graeme Law, 2011

# 2 Estrategias y Cartera del Banco, 1998-2012

**El BID fue el primer banco multilateral de desarrollo en involucrarse en el ámbito de la seguridad ciudadana. Ante la profundización de la desigualdad social en América Latina y el Caribe, las dificultades experimentadas en los procesos de democratización y el aumento vertiginoso de los índices de violencia, algunos países de la región solicitaron el apoyo de las instituciones financieras internacionales para articular y financiar estrategias integrales de prevención de la violencia. El nexo entre violencia y desarrollo fue objeto de creciente reconocimiento<sup>17</sup>, al igual que los efectos sociales y económicos adversos del delito y la violencia<sup>18</sup>. La concesión de préstamos a El Salvador en 1996 y a Colombia y Uruguay en 1998 dio inicio al apoyo del Banco a la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe.**

## **A. ESTRATEGIAS Y LINEAMIENTOS DEL BANCO EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA**

Desde un comienzo el BID adoptó una línea de acción preventiva y abogó por una visión integral del tema de la violencia y la delincuencia. Cuando el BID otorgó sus primeros préstamos, poco se conocía sobre las formas de prevenir la violencia y la delincuencia; con todo, ya se apreciaba que era más rentable prevenir que simplemente responder a las consecuencias de la violencia<sup>19</sup>, y que para tener en cuenta la gran diversidad de factores de riesgo se precisaba un criterio multisectorial<sup>20</sup>. El Banco promovió una visión preventiva integral fundada en la percepción de la violencia como una conducta aprendida asociada a una serie de factores de riesgo que era posible prevenir<sup>21</sup>. Al carecer de experiencia en la esfera de la seguridad ciudadana como tal, el Banco procuró sacar partido de su pericia en sectores pertinentes para la prevención de la violencia (como educación, salud, protección social, desarrollo urbano y justicia) y usar su financiamiento para estimular la continuidad de la programación a largo plazo.

En el *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Institucional* de 1999 se articulaba por primera vez el fundamento lógico de la acción del Banco en el ámbito de la seguridad ciudadana. El documento, a la vez que encomiaba los avances hacia la gobernanza democrática realizados por los países de la región, también señalaba que en estos países las instituciones estatales rara vez tenían la solidez o flexibilidad suficientes para promover debidamente el desarrollo. La estrategia apuntaba específicamente a la corrupción y la fragilidad de las instituciones judiciales, legislativas y civiles como factores de desigualdad e inseguridad ciudadana. En vista de la labor histórica del BID con las instituciones públicas, la estrategia destacaba la reforma del sector social, la modernización del Estado y la competitividad como ámbitos estratégicos para la intervención del BID que permitirían mejorar el entorno regional al reducir la desigualdad y aumentar la seguridad ciudadana<sup>22</sup>.

El Banco también justificaba su intervención en este sector aludiendo a los costos sociales y económicos de la violencia y la delincuencia para América Latina y el Caribe. En las *Guías preliminares para el diseño de proyectos de reducción de la violencia* de 2002 la desigualdad se describía a la vez como factor inductor de actos violentos y resultado de la violencia, lo que afecta particularmente a las poblaciones pobres y vulnerables. Además de los costos económicos y sociales que generan los entornos inseguros —como pérdida de capital humano (para personas y empresas), obstáculos a la inversión y merma de la productividad— el efecto de la violencia sobre los pobres fue una razón primordial para que el Banco se propusiera ampliar su acción en materia de seguridad ciudadana<sup>23</sup>.

Si bien el BID reconocía que los factores de riesgo de la violencia abarcaban múltiples sectores, las guías identificaban ámbitos concretos para posibles operaciones del Banco: la compilación y el intercambio de información sobre seguridad ciudadana y prevención de la violencia en la región; el aumento de la capacidad de los sistemas de atención sanitaria para identificar, remitir y tratar a las víctimas de la violencia (en especial mujeres y jóvenes); el fortalecimiento del sector educativo a fin de combatir conductas violentas en el medio escolar, financiar programas extracurriculares y llegar a jóvenes en situación de riesgo y madres jóvenes no escolarizadas; el aumento de la capacidad del sector judicial para investigar delitos, celebrar juicios justos y oportunos, dictar y ejecutar sentencias razonables sin menoscabo de los derechos humanos y los principios de debido proceso, manejar casos de violencia doméstica y ofrecer programas de rehabilitación de infractores; la promoción de conductas contrarias a la violencia a través de los medios de comunicación; el refuerzo de las funciones preventivas de las fuerzas del orden; la rehabilitación de reclusos y la promoción de prácticas alternativas de imposición de penas y mediación, especialmente en el caso de jóvenes delincuentes y pequeños infractores, y el financiamiento de actividades de prevención de orden situacional, social, comunitario y legislativo.

Desde 2009 el ámbito de intervención de la estrategia del BID se ha ampliado en lo que respecta al sistema de justicia penal. Aunque el Banco siguió dando gran importancia a la labor de prevención, las *Guías operativas para el diseño y ejecución de*

programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana de 2009 ampliaron el ámbito de intervención del Banco en relación con la justicia penal, incluido el apoyo integral a los sistemas policiales y penitenciarios<sup>24</sup>. Estas guías seguían estipulando sectores a los que el Banco no prestaría apoyo y esbozaban acciones limitadas mediante las cuales el BID podría responder al crimen organizado<sup>25</sup>. En 2012, el BID complementó las guías operativas con un marco conceptual (*Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*) que clasificaba las intervenciones de seguridad ciudadana del Banco en cinco ámbitos específicos y un ámbito más amplio de índole transectorial (Cuadro 2.1). Ese mismo año, el BID elaboró directrices para las reformas judiciales a las que hacía referencia el marco conceptual<sup>26</sup>.

CUADRO 2.1: ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN DEL BID EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Ámbitos transversales de acción	Capacidades institucionales Aumentar la eficacia y eficiencia del Estado para prevenir la violencia y la delincuencia reforzando las capacidades de formulación de políticas y promoviendo el uso de evidencia empírica					Ámbitos de acción excluidos
	Intervenciones sociales	Prevención situacional	Sistema policial	Sistema judicial	Sistema penitenciario	
Objetivo clave	Responder a las conductas violentas y delictivas entre los jóvenes, el consumo de estupefacientes y la violencia doméstica*	Reducir las oportunidades para desarrollar conductas violentas y delictivas atribuibles a factores ambientales	Detectar circunstancias propicias a la actividad delictiva y prevenir su ocurrencia	Detectar, procesar y sentenciar a los infractores	Aumentar la eficacia de la rehabilitación, a fin de prevenir la reincidencia tras la reinserción social	Operaciones militares, lucha contra el terrorismo, operaciones de inteligencia, Fuerzas Armadas, compra de armas o material bélico, tráfico de estupefacientes, blanqueo de dinero

Fuente: BID, 2012. *Conceptual framework and empirical evidence*, IDB-DP-232, 2012:2.

Nota: El cuadro se reproduce tal como aparece en el marco conceptual de 2012. Las guías operativas identifican tres áreas principales que engloban las cinco áreas secundarias y un área transversal de acción. OVE optó por la presentación del marco conceptual por ser la más reciente, lo que lleva a suponer que refleja la presentación preferida en la actualidad en el Banco.

\*Intervenciones sociales para impedir que los jóvenes pasen de conductas de bajo riesgo a otras de alto riesgo, que son determinantes directos de las conductas violentas y delictivas. Las intervenciones sociales también se extienden a la prevención de la violencia doméstica, lo que incluye evitar la transmisión intergeneracional de patrones violentos (BID, 2012:1).

## B. PRÉSTAMOS DEL BANCO EN EL SECTOR DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Al principio, la cartera del Banco en el sector de seguridad ciudadana registró un crecimiento lento. El Banco auspició conferencias y seminarios sobre violencia y delincuencia, y ya en 1996<sup>27</sup> financió una serie de operaciones de cooperación técnica relacionadas con la violencia de género; ese mismo año, se aprobó también el primer proyecto del Banco con un componente que abordaba de forma explícita la seguridad ciudadana<sup>28</sup>. Los primeros proyectos cuyo objetivo primario era reducir la violencia y la delincuencia se aprobaron en 1998. Entre ese año y 2012 el Banco aprobó 17 préstamos en 14 países por un monto total de US\$481 millones (Cuadro 2.2) y casi la mitad de este monto correspondió a seis proyectos aprobados en los últimos cuatro años de dicho período (Gráfico 2.1). El Banco financió asimismo 200 actividades no crediticias de

cooperación técnica y diversos estudios analíticos relativos a la seguridad ciudadana. En los últimos años, la institución ha aprobado dos iniciativas especiales, una para fortalecer los sistemas de información y la otra destinada a obtener datos empíricos y divulgar conocimientos sobre la seguridad ciudadana.

CUADRO 2.2: CARTERA DE SEGURIDAD CIUDADANA

País	Nombre	Fecha de aprobación	Préstamo del BID (millones de US\$)	Costo total (millones de US\$)	Estado
El Salvador	Programa de Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de la Violencia	Dic-12	45	45	Aprobado/Activo
Uruguay	Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana	Sep-12	5	7,2	Ejecución/Activo
Honduras	Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana	Jun-12	66,4	70,4	Ejecución/Activo
Ecuador	Programa de Seguridad Ciudadana: Fortalecimiento de la Eficacia Policial Mediante Mejoras en la Gestión y Uso de la Información Criminológica	Sep-11	10	10,6	Ejecución/Activo
Costa Rica	Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social	May-11	132,44	187,8	Ejecución/Activo
Belice	Programa de Acción Comunitaria en Pro de la Seguridad Pública	Dic-10	5	5,2	Ejecución/Activo
Jamaica	Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia II (y adiciones)	Dic-09	33,708	33,7	Ejecución/Activo
Argentina	Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión	Oct-09	25	36,6	Ejecución/Activo
Trinidad y Tobago	Programa de Seguridad Ciudadana	Mar-08	24,5	35	Ejecución/Activo
Panamá	Programa de Seguridad Integral (PROSI)	Jul-06	22,7	25,1	Ejecución/Activo
Guyana	Programa de Seguridad Ciudadana	Jun-06	19,8	22,0	Ejecución/Activo
Nicaragua	Programa de Seguridad Ciudadana	Nov-04	7,19	12,8	Terminado, 2011
Chile	Programa Innovativo para un Chile más Seguro	Nov-03	8,2	16,6	Terminado, 2010
Honduras	Proyecto de Seguridad ciudadana en el Valle de Sula	Mar-03	13,9	22,2	Terminado, 2012
Jamaica	Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia	Sep-01	14,49	17,4	Terminado, 2010
Uruguay	Programa de Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito	Mar-98	14,2	21,2	Terminado, 2005
Colombia	Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana	Feb-98	33,7	84,6	Terminado, 2009

Fuente: OPS

*Nota:* La información aquí recogida se tomó de OPS en noviembre de 2013. La lista sólo incluye operaciones independientes cuyo objetivo explícito fuera prevenir la violencia y la delincuencia o mejorar la seguridad ciudadana; por consiguiente, se excluye el préstamo otorgado en 1996 para apoyar la reforma de la justicia penal en El Salvador (operación ES-00090).

Los montos aprobados y desembolsados para los proyectos en Honduras y Jamaica incluyen las adiciones subsiguientes.

Para los proyectos "terminados", se ha tomado como año efectivo de terminación aquél en que se aprobó el informe de terminación de proyecto.

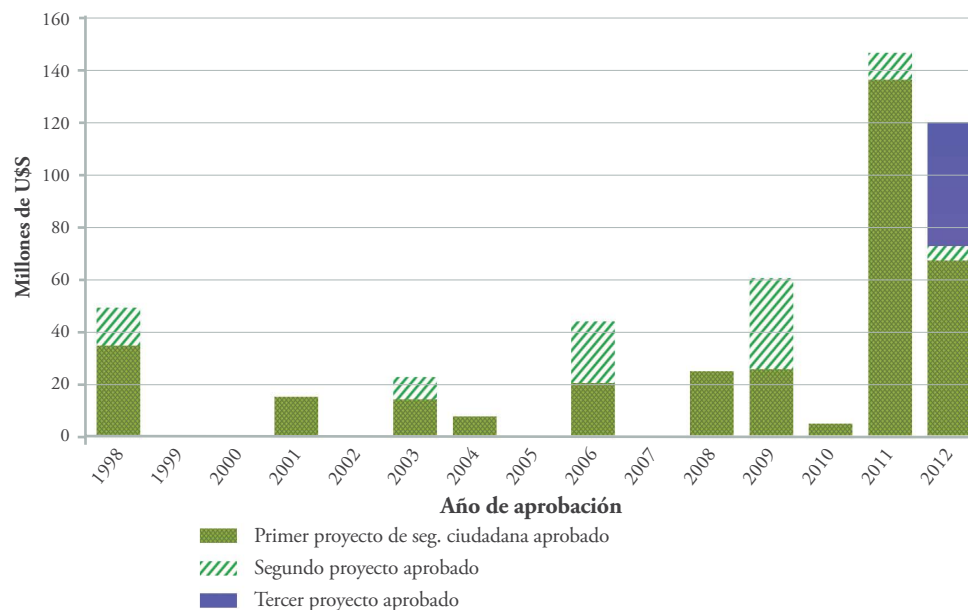


GRÁFICO 2.1  
Financiamiento del BID por año de aprobación  
Fuente: OVEDA, 2012.

La distribución geográfica de las operaciones abarca toda la Región, con una mayor concentración de proyectos (41%) y recursos de financiamiento (61%) en América Central (véase el Cuadro 2.3). Aunque las subregiones Caribe y Cono Sur tuvieron igual número de proyectos aprobados, el financiamiento para el Caribe virtualmente duplicó al del Cono Sur. El Grupo Andino, con apenas dos proyectos, recibió el 9% del financiamiento destinado al sector. Por otra parte, el Banco ha recibido varias solicitudes para preparar operaciones que aún deben concretarse, particularmente en Brasil, donde se han adelantado preparativos en tres ocasiones sin que esto se haya materializado en préstamos.

CUADRO 2.3: FINANCIAMIENTO EN EL SECTOR DE SEGURIDAD CIUDADANA POR REGIONES

Región	Países de la región	% del total de países	Nº de proyectos de seg. ciudadana	% del total de proyectos	Total (millones de US\$)	% del total de recursos	% de los países con proyectos en la región
Grupo Andino	5	29,4%	2	11,8%	43,7	9,1%	40,0%
Caribe	6	35,3%	4	23,5%	92,5	19,2%	66,7%
América Central	9	52,9%	7	41,2%	292,6	60,8%	77,8%
Cono Sur	5	29,4%	4	23,5%	52,4	10,9%	80,0%

Fuente: OVEDA, 2012  
Nota: Para esta presentación se han usado los grupos regionales del Banco (CSC, CAN, CCB, CID).

El Banco ha financiado proyectos en contextos muy diversos. En América Central, el Banco ha financiado proyectos en Honduras y El Salvador, donde se registran las tasas de homicidios más altas de la región, así como en Nicaragua, Panamá y Costa

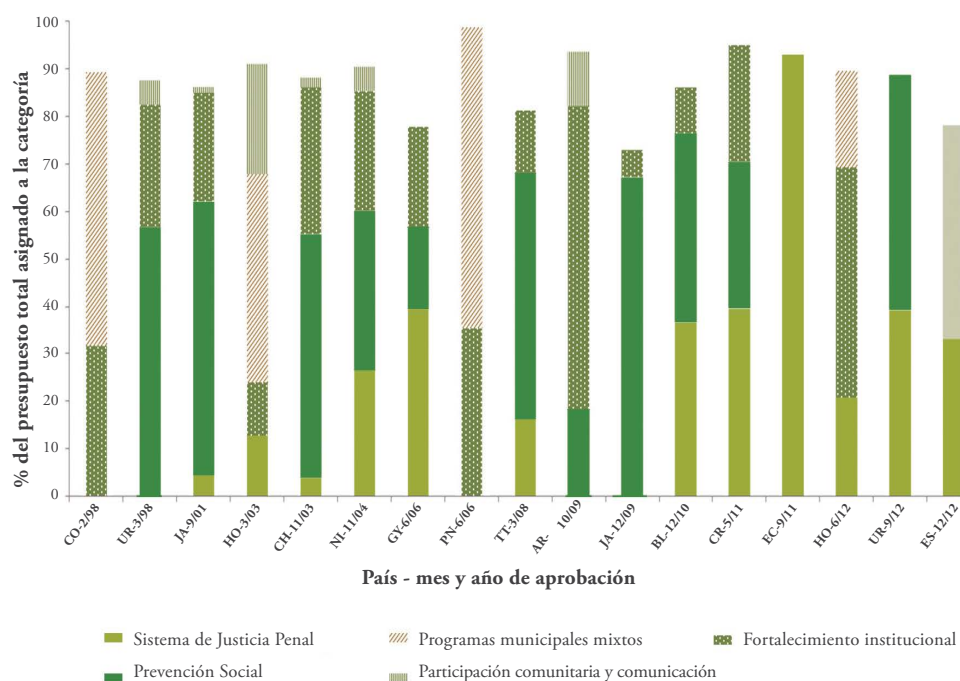
Rica, cuyas tasas son considerablemente menores. También se observan amplias variaciones en cuanto a los ingresos y la capacidad institucional de los socios del Banco en los préstamos para seguridad ciudadana.

El Banco ha usado habitualmente, ante todo en sus primeras intervenciones, una perspectiva integrada multisectorial focalizada en cinco ámbitos de programación —fortalecimiento de instituciones y políticas de seguridad ciudadana (lo que incluye recopilación e intercambio de información), prevención social, sistema de justicia penal, y participación comunitaria y comunicación (Gráfico 2.2)<sup>29</sup>. La prevención social (esto es, trabajar con comunidades y poblaciones que están en riesgo de convertirse en víctimas o autores de actos violentos) es un aspecto prominente en la cartera.

**GRÁFICO 2.2**  
**Componentes por proyecto**  
**(como porcentaje de los**  
**presupuestos totales)**

*Fuente:* Propuestas de desarrollo de las operaciones ("Presupuesto detallado", cuando existe).

*Notas:* La suma de los porcentajes asignados a cada componente no es igual a 100, ya que siempre se asigna una porción para seguimiento y evaluación, imprevistos, preparación y administración de programas. Los porcentajes se basan en el costo total del proyecto (BID + gobierno). Se incluyen operaciones especiales con fondos adicionales.



Los objetivos específicos de los proyectos han variado con el paso del tiempo. Si antes de 2010 el 73% de los proyectos tenía por objetivo específico reforzar la capacidad de las instituciones del ámbito de la seguridad ciudadana, después de 2010 este porcentaje se redujo a apenas el 33% (Cuadro 2.4). Durante este lapso cobraron creciente relevancia los objetivos de aumentar la eficacia de las fuerzas policiales en la prevención del delito y la violencia y promover la integración de los jóvenes en situación de riesgo, con o sin antecedentes penales. La nueva cohorte de proyectos de seguridad ciudadana incluye el respaldo a reformas policiales de carácter integral (en Honduras y Costa Rica)<sup>30</sup> o elementos clave para el fortalecimiento de la acción policial (en Ecuador y Uruguay). El apoyo del Banco a las reformas penitenciarias en El Salvador y Costa Rica también refleja cambios en las guías operativas de 2009 que dieron al Banco mayor flexibilidad para financiar proyectos dentro del marco del sistema de justicia penal.

CUADRO 2.4: TIPOLOGÍA DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LOS PROYECTOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

	Tipología de objetivos específicos												
	Fortalecimiento institucional		Sistemas de información			Justicia penal			Juventud		Comunidad		
País - Mes/año de aprobación	Fortalecer la capacidad institucional (a nivel nacional y local)	Contribuir al diseño/ ejecución de la política seguridad nacional/estrategia de	Desarrollar/mejorar sistemas de información sobre violencia y delincuencia	Prestar asistencia técnica en seguimiento y evaluación de programas y proyectos	Promover intercambio de conocimientos, experiencias locales y disminución de la inseguridad	Aumentar la eficacia de la acción policial para prevenir el delito y la violencia	Aumentar la capacidad de investigación de delitos	Mejorar la prestación de servicios judiciales	Promover la integración social de los jóvenes	Reducir la reincidencia juvenil en centros de rehabilitación	Aumentar la percepción de seguridad en la comunidad	Desarrollar campañas de comunicación para crear conciencia en la comunidad	Promover la implicación y participación de la sociedad civil y sus organizaciones
Colombia (1998)		✓	✓	✓	✓								
Uruguay (1998)	✓												✓
Jamaica I (2001)	✓							✓					
Honduras I (2003)	✓					✓			✓			✓	
Chile (2003)	✓	✓											
Nicaragua (2004)	✓								✓				✓
Guyana (2006)	✓	✓				✓							
Panamá (2006)	✓								✓				
Trinidad y Tobago (2008)						✓					✓		
Argentina (2009)											✓		
Jamaica II (2009)	✓										✓		✓
Belize (2010)									✓	✓			
Costa Rica (2011)						✓			✓	✓			
Ecuador (2011)						✓							
Honduras (2011)	✓					✓	✓						
Uruguay (2012)						✓			✓				
El Salvador (2012)	✓								✓	✓			
Total	9	3	1	1	1	6	1	1	5	2	3	1	3
%	53%	18%	6%	6%	6%	35%	6%	6%	29%	12%	18%	6%	18%

La perspectiva del Banco ha evolucionado a la par con el tipo de actividades que financia la institución. En términos de instituciones, antes de 2010 todos los proyectos menos uno financiaban directamente la reforma o el fortalecimiento del proceso de formulación de políticas, todos menos dos financiaban el refuerzo de la acción policial (esencialmente el apoyo a la vigilancia comunitaria) y casi el 73% contribuía al fortalecimiento de los sistemas de información. Después de 2010, dos tercios de las intervenciones de los proyectos se orientaban directamente a la reforma o el refuerzo de la acción policial, pero sólo la mitad a la reforma o el fortalecimiento de la formulación de políticas. El fortalecimiento de los sistemas de información pasó a ser una intervención en todos los proyectos, y la proporción de proyectos que incluían intervenciones de reforma penitenciaria aumentó a un



En general, los encuestados que declararon haber sido víctima de delitos eran jóvenes: el 36%-37% de las personas de entre 18 y 40 años de edad informaron haber sido víctimas de delito.

© Catianne Tijerina, 2011

tercio. Antes de 2010, al menos dos tercios de las operaciones promovían la creación de centros comunitarios y juveniles, la participación de la comunidad, así como programas escolares y programas comunitarios de reinserción para personas y hogares. No obstante, la importancia asignada a este tipo de intervenciones disminuyó después de 2010, al punto de que sólo se incluyeron programas en escuelas o actividades comunitarias de reinserción en la mitad de los proyectos y no se ejecutó en más de dos operaciones ningún otro tipo de intervención orientada a las personas o los hogares (véase el Cuadro A.2 en los anexos).

Aunque desde los primeros proyectos de seguridad ciudadana el Banco ha prestado apoyo a la acción policial, este apoyo ha evolucionado de la vigilancia comunitaria a otras reformas policiales más integrales. Mientras que los primeros proyectos financiaban la educación y capacitación de miembros de la policía para mejorar su actitud y desempeño como funcionarios públicos y sus relaciones con la comunidad, las intervenciones más recientes han tenido por objeto aumentar la eficacia policial respaldando la capacitación básica y especializada, reforzando las capacidades de investigación y suministrando equipos para labores policiales estratégicas. En Ecuador, por ejemplo el BID ha centrado su acción en el desarrollo de nuevos protocolos policiales de recopilación de datos, análisis de datos y despliegue de efectivos. En Honduras, el proyecto incluye la creación de nuevos programas de instrucción, códigos

de ética y manuales de procedimiento, la capacitación de nuevos oficiales de policía y el fortalecimiento del órgano interno de rendición de cuentas. En Costa Rica, el proyecto originariamente tenía por finalidad incrementar la eficacia policial mediante la creación de una nueva academia de policía y la adopción de nuevos programas de instrucción y mecanismos internos de rendición de cuentas, pero este componente se reestructuró tras una donación otorgada por el Gobierno de China.

Los modelos de reinserción juvenil del Banco han evolucionado para incluir a los centros de detención. En el proyecto de Uruguay (1998), el Banco respaldó el desarrollo de un modelo de reinserción integral de jóvenes delincuentes y la transformación de un hospital en un centro de rehabilitación. En Panamá (2006), el Banco financió la construcción de un centro correccional juvenil junto con el desarrollo de un modelo de reinserción. En ninguno de los casos se aprecian resultados claros. En Uruguay, el modelo no se aplicó de manera sostenida y el centro de rehabilitación juvenil, criticado por su poca utilización, se transformó finalmente en una prisión de mujeres. En Panamá, se completó la construcción del centro, pero al momento de la misión de OVE de 2012 el modelo de reinserción aún no había sido validado por expertos internacionales y su capacidad operativa y sostenibilidad eran inciertas (véase OVE, 2013). En los proyectos en curso en Uruguay y Belize, el Banco pondrá a prueba nuevos modelos, combinando programas de reinserción juvenil basados en centros de detención con un seguimiento individual tras la puesta en libertad.

El Banco también ha ampliado su ámbito de intervención a las prisiones de adultos en dos proyectos recientes. En Costa Rica, el proyecto del Banco incluye la expansión de un modelo de rehabilitación fundado en actividades educativas y ocupacionales para los reclusos y la profesionalización del personal carcelario. El proyecto financia asimismo el uso piloto de brazaletes electrónicos y un modelo comunitario de reinserción basado en alianzas público-privadas para facilitar la colocación laboral de ex convictos puestos en libertad. En El Salvador, el Banco hace hincapié en la infraestructura, el equipo y la capacitación para actividades educativas y ocupacionales para detenidos en período observación. También está prevista una experiencia piloto para introducir el uso de brazaletes electrónicos a fin de reducir la sobrepoblación carcelaria.

El aumento del financiamiento para la reforma de la justicia penal responde a necesidades claramente detectadas en la región, así como a la limitada disponibilidad de recursos de otros donantes. Como se indica en el Cuadro 2.5, el BID es el principal proveedor de fondos en América Central para los sistemas penitenciarios. En lo que respecta a las reformas policiales, los Estados Unidos han efectuado cuantiosas donaciones (WOLA y BID 2013), aunque el Banco figura como segundo proveedor de fondos. Al presente se están ejecutando iniciativas de cooperación internacional para fortalecer la seguridad ciudadana en América Central por un total de US\$880 millones, de los cuales US\$156 millones financian la acción policial, US\$139 millones la rehabilitación de reclusos y US\$586 millones las actividades de prevención<sup>31</sup>.

CUADRO 2.5: INTERVENCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA CENTRAL, 2006-2012 (US\$)

	Refuerzo de la acción policial		Sistema penitenciario y rehabilitación		Fortalecimiento del gobierno local		Prevención	
	Reembolsable	Donación	Reembolsable	Donación	Reembolsable	Donación	Reembolsable	Donación
<b>BID</b>	52.209.349	959.000	73.191.364		3.666.427	552.960	90.814.317	526.998
Estados Unidos		60.870.148		40.216.193		14.213.439		174.698.130
Canadá		8.418.288		1.428.331				3.704.125
Comisión Europea		4.105.140		8.521.485		7.894.736		28.874.912
España		16.586.297		4.000.763		9.935.651		47.296.992
Suecia								14.364.985
Italia				110.000		2.590.304		1.862.270
Países Bajos		1.470.588				1.202.613		12.794.401
Alemania		1.179.540		11.004.706				56.065.403
Noruega		577.000						
Dinamarca								90.000
Reino Unido								88.874
Banco Mundial							108.100.000	2.545.000
Naciones Unidas		760.615		915.800		1.492.579		19.433.953
BCIE	5.000.000						2.860.000	
Taipei China***		2.000.000		14.508				
Japón		1.669.228						4.000.000
Corea del Sur							15.077.000	5.670
Australia								1.051.700
Open Society Foundations		50.000						97.500
Fundación Ford						34.500		1.165.000
Oxfam								100.000
Fundación W.K. Kellogg								325.000
Fundación Soros								66.291
<b>Total</b>	<b>57.209.349</b>	<b>98.645.843</b>	<b>73.191.364</b>	<b>66.211.785</b>	<b>3.666.427</b>	<b>37.916.782</b>	<b>216.851.317</b>	<b>369.157.204</b>

Fuente: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y BID, 2013.

\*\*\*El uso de la frase Taipei China no denota en modo alguno la posición del Banco ni de sus países miembros en relación con la soberanía nacional o reconocimiento diplomático de ese país.

En su evaluación 2013 sobre los proyectos de seguridad ciudadana del Banco, OVE constató que los mismos afrontaban grandes dificultades en términos de diseño y ejecución. Los diagnósticos situacionales de los proyectos, si bien proporcionaban información válida sobre tendencias de la violencia y la delincuencia, subestimaban sistemáticamente determinadas formas de violencia y a menudo carecían de información empírica sobre factores específicos situacionales y de riesgo que inciden en este ámbito. En los proyectos rara vez se analizaban los servicios, instituciones, marcos jurídicos y políticas existentes, o se incorporaban las conclusiones de las evaluaciones institucionales

en el diseño de los mismos. Si bien los proyectos del Banco abordaban desafíos relevantes para el desarrollo, no identificaban elementos básicos para el éxito de la intervención. En cuanto a la vinculación de destacados responsables de la formulación de políticas en los proyectos del Banco, el balance fue contrastado, obteniéndose resultados poco satisfactorios para las operaciones más complejas, en las que el logro de los objetivos dependía de la coordinación entre entidades. Globalmente, ni la comunicación ni la supervisión de los proyectos parecían ser aspectos prioritarios para el Banco. Además, OVE constató que las matrices de resultados diseñadas antes de 2009 no se prestaban para recopilar datos empíricos. En un análisis complementario, el Sector de Conocimiento y Aprendizaje (KNL) detectó problemas similares.

En la nueva cohorte de proyectos se aprecian mejoras de diseño, pero sigue faltando claridad. En algunos casos, el Banco ha abordado los obstáculos asociados a proyectos excesivamente complejos. Entre los nuevos proyectos, los de Ecuador y Uruguay sobresalen por su diseño más preciso, su menor complejidad y una teoría del cambio más robusta; se trata, no obstante, de excepciones, ya que en su mayoría de los proyectos siguen adoleciendo de exceso de complejidad y falta de modelos claros de intervención. En conjunto, las matrices de resultados han mejorado sustancialmente (véase en los anexos el Cuadro A.3 en los anexos), lo que hace posible medir los resultados con mayor precisión una vez que concluya la ejecución. Sin embargo, siguen dándose problemas de ejecución en proyectos recientes, como ponen de relieve los desembolsos bajos o nulos en proyectos de la nueva cohorte (Gráfico 2.3).

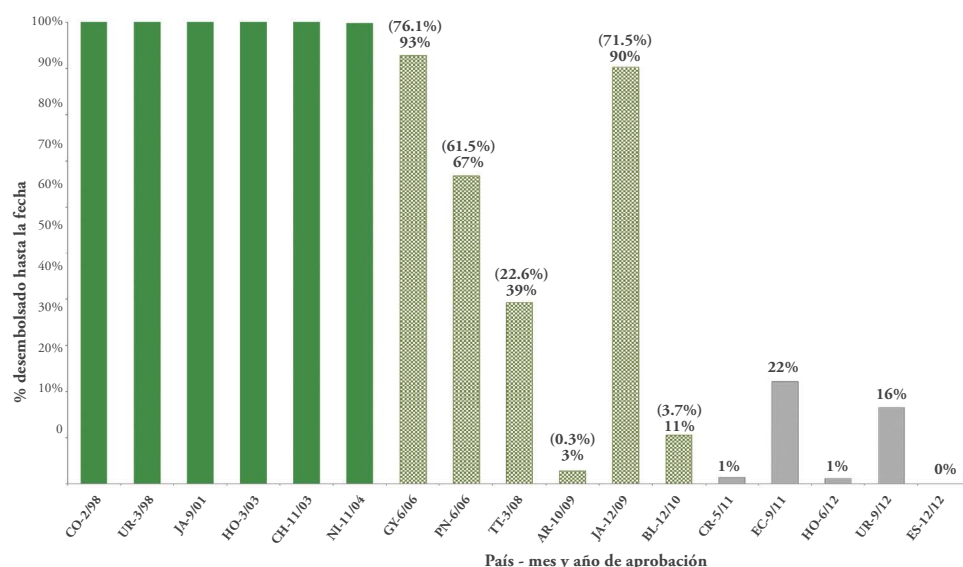


GRÁFICO 2.3

### Índice de desembolso por proyecto de seguridad ciudadana

Fuente: Información extraída del sistema LMS1 el 14 de noviembre de 2013.

Notas: Las barras verde oscuro representan proyectos terminados; las barras cuadriculadas, proyectos en los que se han efectuado desembolsos en al menos un componente; las barras grises, proyectos para los que los desembolsos hasta la fecha corresponden a un "anticipo de fondos" no asignado a ningún componente en particular. Los valores entre paréntesis indican el porcentaje desembolsado correspondiente a los componentes del proyecto. El cálculo incluye las operaciones especiales (que aumentan el monto total aprobado de un proyecto).

## C. ACTIVIDADES NO CREDITICIAS

En los últimos 15 años, el Banco ha financiado actividades en el ámbito del conocimiento por valor de US\$24,6 millones<sup>32</sup>, de los que actualmente la mitad (US\$12,6 millones) está en ejecución. Desde 1998, el Banco ha financiado 137 publicaciones relativas a la seguridad ciudadana, ocho actividades económicas y sectoriales y una serie de conferencias,



Especialmente en América Central, algunos gobiernos han respondido al aumento del delito y la violencia endureciendo las sentencias y aplicando políticas de *mano dura*, incluido el uso del ejército para velar por el orden público.  
© Red Team, 2011

talleres de trabajo y otras actividades de asistencia técnica. Asimismo, ha aprobado dos iniciativas especiales dirigidas a colmar carencias de conocimiento en materia de seguridad ciudadana: el Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (SES)<sup>33</sup> (US\$2,55 millones, aprobado en 2008) y el Programa Especial y Fondo de Multidonantes para la Seguridad Ciudadana (Iniciativa de Seguridad Ciudadana) (hasta US\$20 millones, aprobada en 2012). La finalidad del SES es promover la formación de consenso sobre conceptos y métodos de medición del delito y la violencia entre los países de la región y entre las instituciones responsables de esta información en cada país<sup>34</sup>. Por su parte, la Iniciativa de Seguridad Ciudadana tiene por propósito aumentar la eficacia de las políticas públicas en la región por medio de tres actividades: (i) generación, análisis y difusión de datos; (ii) fortalecimiento de la capacidad de las entidades del Estado para gestionar y evaluar políticas públicas de seguridad ciudadana, y (iii) promoción de un mayor intercambio de conocimientos y buenas prácticas mediante el diálogo regional y la cooperación bilateral<sup>35</sup>.

No parece que las publicaciones sigan una línea clara de investigación. Como parte de la evaluación, OVE encargó un análisis de las publicaciones financiadas o patrocinadas por el Banco. El análisis concluyó que el eje temático de las publicaciones del Banco ha variado con el tiempo, pasando de la violencia en un nivel general a la violencia intrafamiliar, la prevención de la violencia y finalmente las políticas generales de seguridad ciudadana, pero sin que se aprecie una línea de investigación claramente definida (véase el Cuadro A.4 en los anexos)<sup>36</sup>.

Las actividades de cooperación técnica del Banco han financiado diagnósticos regionales sobre violencia y delincuencia, pero no se han coordinado adecuadamente con la cartera de operaciones. Un análisis de las 59 actividades de cooperación técnica ejecutadas entre 2008 y 2012 permite apreciar que la mitad tenía un alcance regional. Sólo el 15% se centraba en los países de América Central<sup>37</sup> y el Caribe, donde se ha aprobado la mayor parte de los préstamos durante el período. La focalización de estas actividades no ha coincidido en general con los objetivos primordiales de las operaciones de seguridad ciudadana. Por ejemplo, de las 59 operaciones, sólo siete (alrededor del 12%) examinaban temas relativos al sistema de justicia penal (véase el

Cuadro A.4 en los anexos). Globalmente, da la impresión de que estas actividades se usan de manera ad hoc para objetivos a corto plazo más que para mejorar con una perspectiva estratégica el diseño y la ejecución de las operaciones.

Hasta el momento, el Banco no ha producido en su trabajo de investigación o evaluación pruebas rigurosas sobre la eficacia de enfoques o intervenciones específicas, aunque esto fue señalado por el Banco como una prioridad estratégica (BID, 2012a, 2012b). La mejora reciente de los marcos de evaluación ha reforzado en gran medida el potencial de aprendizaje, aunque los indicadores de impacto siguen siendo difíciles de identificar y los indicadores de la calidad de los productos aún son inadecuados (véase el Cuadro A.3 en los anexos).

La programación de las evaluaciones podría limitar la capacidad del Banco para evidenciar resultados en las evaluaciones por venir. Usando la escala de Maryland<sup>38</sup>, un estudio encargado por OVE puso de manifiesto que casi el 70% de los proyectos más recientes incluye evaluaciones rigurosas (experimentales o semiexperimentales)<sup>39</sup>. Con todo, en al menos tres países (Uruguay, El Salvador y Honduras)<sup>40</sup>, los términos de referencia para estas evaluaciones sólo se definirán al cabo de tres años de ejecución, lo que deja poco tiempo para que los resultados se manifiesten. Para la mayoría de los proyectos recientes, las evaluaciones dependen de sistemas de información que se desarrollarán o reforzarán como parte del propio proyecto, lo cual podría comprometer la disponibilidad de datos al inicio de las intervenciones, incluso si se alcanzan los objetivos de la operación. Por otro lado, hasta el presente no se ha intentado probar combinaciones específicas de intervenciones. En el aspecto de prevención social, por ejemplo, tales combinaciones serían sumamente valiosas y supondrían comparar distintos niveles de intervención con diseños aditivos para poner a prueba los efectos de elementos o servicios adicionales sobre los resultados dentro de contextos particulares.

En términos de divulgación de conocimiento y refuerzo de la información, el Banco ha cumplido una valiosa función de convocatoria para responsables de la formulación de políticas, expertos y miembros de la sociedad civil de la región. El Banco es miembro fundador de la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia, que promueve una agenda de acción preventiva y busca impulsar el diálogo y el intercambio de información entre las partes interesadas<sup>41</sup>. El Banco también ha organizado una serie de conferencias, talleres de trabajo y giras de estudio en la región, ha afianzado las redes regionales de expertos y ha participado (y en ocasiones ha asumido un papel de liderazgo) en actividades de coordinación de donantes para iniciativas de seguridad ciudadana en países como Nicaragua, Honduras o Jamaica. A través de su programa SES, el Banco ha impulsado la mejora de los sistemas de información, la recopilación de datos y la formulación de políticas en la región. Pese a la participación de 15 países, esta iniciativa aún debe plasmarse en mejoras técnicas concretas en los países. También por medio del programa SES, el Banco ha emprendido un análisis comparativo de observatorios de la violencia y la delincuencia. Este análisis en curso merece singular atención, ya que podría usarse para elucidar más claramente las condiciones en que la labor de estos organismos resulta pertinente para la formulación de políticas. En los próximos años, se prevé que la Iniciativa de Seguridad Ciudadana de 2012 aumente la eficacia de las políticas de seguridad ciudadana, aunque todavía es pronto para que haya producido resultados<sup>42</sup>.



Las contradicciones entre las cifras oficiales de delincuencia y los resultados de las encuestas de victimización también apuntan a la baja calidad de los datos sobre violencia y delincuencia en América Latina, donde la falta de confianza en los sistemas policial y judicial, el temor a las represalias, la desigualdad de acceso a la justicia y el miedo a la estigmatización social, entre otros factores, pueden contribuir a que no se denuncien todos los delitos. En la foto, la favela del Complexo do Alemão (Brasil), tradicionalmente afectada por altos niveles de criminalidad.

© Patricia Rincon Mautner, 2013

# 3 Principales Desafíos de Seguridad Ciudadana y Respuesta del Banco

**Diversos desafíos inherentes hacen que sea particularmente difícil trabajar en el sector de la seguridad ciudadana y obtener resultados en él. Tres de los principales retos son la complejidad, el alto nivel de riesgos y la magnitud de los obstáculos para recopilar datos válidos e información empírica sobre las intervenciones que funcionan en este sector.**

## **A. EL DESAFÍO DE LA COMPLEJIDAD**

Uno de los desafíos más complejos de la administración y la política pública es la acción en el ámbito de la seguridad ciudadana, especialmente en los países en desarrollo. La violencia y la delincuencia se manifiestan de múltiples formas, como el homicidio, la violación, la violencia doméstica, el maltrato infantil y de personas mayores, la extorsión y el robo. Combatir cada forma de violencia requiere trabajar con grupos específicos de víctimas y autores de delitos, pertenecientes en su mayor parte a segmentos vulnerables o desfavorecidos a los que muchas veces puede ser difícil llegar. Los autores de delitos también pueden responder a diferentes motivaciones, por lo que es necesario contar con un conjunto de conocimientos y destrezas específicos para trabajar con ellos<sup>43</sup>. Además, las distintas formas de violencia se refuerzan mutuamente y evolucionan según una gradación continua de la violencia (Moser y Shrader, 1999; Moser, 2006; Whitzman, 2008)<sup>44</sup>.

Además de sus múltiples dimensiones, la violencia y la delincuencia también tienen múltiples causas y varían en función del contexto. Aunque el fenómeno se ha estudiado en el marco de diversas disciplinas y se han propuesto teorías antagónicas para darle explicación, existe un acuerdo general sobre la multiplicidad de sus causas (Buvinic y Morrison, 1999; OMS, 2002; Banco Mundial, 2007, 2011; PNUD, 2013)<sup>45</sup>. La OMS, entre otras instituciones, ha promovido el uso de un modelo ecológico para detectar factores de riesgo presentes en el individuo, las relaciones, la comunidad y la sociedad (OMS, 2002). Aunque muchos factores se asemejan en distintos entornos, la combinación específica y la importancia particular algunos de ellos depende de cada contexto<sup>46</sup>.

La multiplicidad de dimensiones y causas de la violencia y la delincuencia ha llevado a expertos y organismos de desarrollo a propugnar un criterio multisectorial que, a su vez, plantea sus propios desafíos<sup>47</sup>. Ningún sector es por sí solo una contraparte evidente para abordar asuntos multisectoriales. Las estrategias de seguridad ciudadana requieren de la coordinación entre ministerios y entidades que no necesariamente se rinden cuentas entre sí. Los proyectos multisectoriales sólo suelen convertirse en prioridad para todas las partes cuando un líder de gobierno (como el presidente, el primer ministro o un alcalde) se pone al frente de ellos (Whitzman, 2008; Garrett y Natalicchio, 2011). Estos proyectos también han sido difíciles de ejecutar por cuanto a menudo exigen la coordinación entre partes interesadas como ministerios sociales, instituciones de justicia penal, organizaciones no gubernamentales (ONG), agentes del sector privado, organizaciones comunitarias y organizaciones confesionales que no están habituadas a trabajar conjuntamente (OVE, 2013). La necesidad de que algunos proyectos se ejecuten a nivel comunitario y nacional a la vez puede complicar aún más la economía política de la acción<sup>48</sup>.

Tampoco existe mayor consenso sobre el modo de reforzar la seguridad ciudadana, y persiste la tendencia a favorecer enfoques tradicionales centrados en la justicia penal. Dado que la violencia y la delincuencia tienen que ver en definitiva con la vida, la muerte y el trauma, la ciudadanía exige resultados rápidos y visibles. La impunidad y el recrudecimiento de la violencia y la delincuencia han erigido la seguridad en prioridad de primer orden para la población (Latinobarómetro, 2012), que en ocasiones recurre a la contratación de servicios privados de vigilancia o incluso a mecanismos arbitrarios de autoprotección (Imbusch, Misse y Carrión, 2011; LAPOP-PNUD, 2012) cuando las autoridades no consiguen en seguida los resultados deseados. Si bien los gobiernos de la región son conscientes de la importancia de la prevención, los recursos han tendido a favorecer planteamientos basados en el respeto del estado de derecho que buscan castigar las infracciones más que remediar las causas primarias, en parte porque estos planteamientos generan un impacto más rápido y visible. Especialmente en América Central, algunos gobiernos han respondido al aumento del delito y la violencia endureciendo las sentencias y aplicando políticas de *mano dura*, incluido el uso del ejército para velar por el orden público.

Desde el inicio de su participación en este ámbito, el Banco ha reconocido la complejidad del mismo y preconizado una perspectiva integrada y multisectorial de la violencia y la delincuencia. A partir de los años noventa, el Banco abogó por dar prioridad a la prevención, cuando en su mayor parte las políticas públicas de la región favorecían una estrategia de mano dura. El Banco usó su poder de convocatoria para congregarse a expertos internacionales, alentar el debate público y reforzar el acervo empírico para orientar el diálogo hacia la prevención. Valiéndose de su experiencia en múltiples sectores pertinentes para la prevención del delito y la violencia (educación, salud, protección social, justicia y desarrollo urbano), el Banco consideraba que podría financiar con éxito tanto componentes sectoriales específicos como operaciones independientes de carácter multisectorial. Con el paso del tiempo, los préstamos multisectoriales para seguridad ciudadana han pasado a ser el instrumento primordial de apoyo directo del Banco en esta esfera.

El uso de operaciones multisectoriales independientes ofrece ventajas como la de dar a la prevención de la violencia y la delincuencia mayor visibilidad dentro del Banco y fuera de él. Contar con una unidad organizacional encargada de la seguridad ciudadana permite institucionalizar esta problemática dentro del temario de desarrollo del Banco y facilita el diálogo con los países prestatarios y los socios. De este modo, se establece más claramente lo que el Banco puede ofrecer, se destaca la necesidad de una perspectiva integrada y se propicia el intercambio de conocimiento entre países.

No obstante, esta opción también tiene inconvenientes y en la práctica ha dado lugar a un amplio espectro de intervenciones sin un orden claro de prioridades. Como se señaló en el capítulo anterior, las intervenciones del Banco abarcan todo el proceso continuo de prevención de la violencia y la delincuencia<sup>49</sup>. Aunque la flexibilidad y la receptividad a los clientes son aspectos encomiables, la priorización es una asignatura pendiente, y el amplio rango de las actividades ha dificultado el seguimiento y la medición de resultados.

Otro reto de envergadura ha sido asegurar un nivel adecuado de pericia en toda la gama de intervenciones. Existen grandes diferencias entre los cinco subsectores de intervención, cada uno de los cuales requiere aptitudes y conocimientos especializados, y a veces un mismo subsector tiene diversos componentes, interesados y beneficiarios. Poseer suficientes conocimientos y aptitudes en todos los subsectores sería difícil para cualquier organización, y lo es más aún para el equipo relativamente reducido del BID, en especial al no existir prioridades claras entre subsectores. A ello se suma el escaso grado de colaboración intersectorial. El Banco ha respondido a las carencias internas de aptitudes contratando expertos en la región<sup>50</sup> y desarrollando actividades de capacitación para su personal<sup>51</sup>; no obstante, subsisten grandes retos.

Las dificultades de la colaboración intersectorial en el Banco<sup>52</sup> han mermado la capacidad de la institución para utilizar la pericia de otras unidades sectoriales en beneficio de la labor de seguridad ciudadana. En ningún proyecto de seguridad ciudadana se ha recurrido a la doble asignación<sup>53</sup>, y sólo en el proyecto de Belize un especialista de otra unidad sectorial (en este caso, educación) ha participado plenamente en el diseño y la supervisión de un componente de un proyecto de seguridad ciudadana.

## **B. EL DESAFÍO DE LOS RIESGOS**

La seguridad ciudadana es un ámbito especialmente sensible y politizado que entraña riesgos para el Banco y los países clientes. Un riesgo se deriva de la alta rotación de las contrapartes (tanto cargos políticos como personal técnico), lo que genera inestabilidad en las estrategias y complica la ejecución de los proyectos<sup>54</sup>. El potencial de abusos de los derechos humanos conlleva riesgos para la reputación, particularmente en actividades que incluyen reformas policiales<sup>55</sup> y penitenciarias<sup>56</sup>. Es preciso definir, como parte del análisis de riesgos, un conjunto de condiciones mínimas necesarias para el éxito, a fin de no otorgar préstamos en situaciones que pudieran favorecer violaciones de los derechos humanos.

Confianza en neutralizar los riesgos de inestabilidad de las políticas y el personal, el Banco ha suministrado financiamiento a largo plazo para las políticas de prevención. Ya en 2002 el Banco veía en su financiamiento a largo plazo una ventaja comparativa en el sector (véanse las guías preliminares, documento CP-2191-2) y juzgaba estar en buena posición para contribuir a la continuidad de programas y políticas por medio de préstamos que se extendieran durante más de una administración. El Banco también esperaba cumplir una función catalizadora al promover políticas de prevención mediante la acción conjunta con otros organismos de desarrollo, comunidades y organizaciones de la sociedad civil que pudieran apoyar la continuidad de los programas.

Aun cuando la inestabilidad de las políticas y contrapartes sigue afectando a los proyectos del Banco, éste ha logrado promover una perspectiva más a largo plazo en algunos países<sup>57</sup>. Un ejemplo de ello es Jamaica, donde el Banco aprobó un primer préstamo en 2001 y un segundo préstamo en 2009, y está negociando la tercera fase con el gobierno. El programa, denominado Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia (CSJP, por sus siglas en inglés), ha evolucionado a lo largo del período y recibido un apoyo continuo del gobierno, independientemente de los cambios al frente del Ministerio de Seguridad. Por su parte, otros organismos de desarrollo como los de Reino Unido y Canadá han canalizado recursos a través del Banco en razón de la continuidad del programa. Según las partes interesadas entrevistadas, el Banco ha contribuido a plasmar una visión común de la prevención de la violencia y a afianzar la continuidad del programa en Jamaica, y es probable que siga haciéndolo en la tercera fase, que está en negociación<sup>58</sup>.

Los riesgos de ejecución asociados a los cambios de políticas y personal también pueden abordarse mediante el diseño de los proyectos. Sin embargo, en algunos casos la fijación de objetivos ambiciosos ha dado lugar a proyectos excesivamente complejos (véase OVE, 2013), con dificultades de ejecución y desembolsos muy lentos (Capítulo 2). La formulación de grandes objetivos, como reducir la violencia y la delincuencia en general, puede responder a la necesidad política de hacer frente a situaciones apremiantes en los países, pero también puede reflejar la falta de una estrategia clara y focalizada. Así, generar expectativas de una reducción de la tasa nacional de homicidios en un plazo breve y como consecuencia de un proyecto puede resultar contraproducente.

El Banco ha excluido brindar apoyo a determinadas intervenciones para precaverse contra abusos en materia de derechos humanos. Las guías excluyen específicamente actividades que implican un “alto riesgo reputacional” y un potencial de “abusos de los derechos humanos, derechos civiles e injerencia en asuntos políticos del país” (documento GN-2535: 10) (véanse las áreas excluidas en el Cuadro 2.1 del Capítulo 2). Sin embargo, estas guías no bastan para evitar riesgos de consideración. Por ejemplo, el Banco puede conceder financiamiento a academias de policía donde se instruye a los oficiales en el uso de armas de fuego, aun si esta instrucción como tal no es directamente financiada por el Banco. También es posible financiar la compra de vehículos policiales, aunque supuestamente sólo para aplicar estrategias de vigilancia de vecindarios con participación de la comunidad. Resulta difícil imaginar cómo el Banco podría hacer cumplir este uso restrictivo.

Para complementar la lista de actividades prohibidas, el Banco ha adoptado un enfoque caso por caso para el apoyo a la acción policial y ha desarrollado mecanismos de mitigación de riesgos. Dada la diversidad de situaciones en la región, el análisis caso por caso parece razonable. Sin embargo, el Banco no ha especificado criterios para orientar sus decisiones. En particular, las guías operativas de 2009 no precisan las condiciones necesarias para el apoyo a “sectores sensibles”. Los mecanismos de mitigación de riesgos para el apoyo a la acción policial consisten en reforzar los mecanismos internos<sup>59</sup> y externos de rendición de cuentas, e incluyen medios para la supervisión civil (por parte de la comunidad o de ONG de reconocido prestigio) y el fortalecimiento de los entes de asuntos internos de la policía (para evitar excesos en la actuación policial). A fin de evaluar si las fuerzas policiales rinden cuentas a la ciudadanía y a las autoridades civiles, las guías del Banco propusieron una serie de factores, los cuales se hicieron más generales en las guías operativas de 2009 con respecto a las guías preliminares de 2002 (véase el Cuadro 3.4).

**CUADRO 3.4: PREGUNTAS CRÍTICAS QUE DEBEN CONSIDERARSE ANTES DE FINANCIAR LA ACCIÓN POLICIAL**

Preguntas Críticas	Guías preliminares de 2002	Guías operativas de 2009
<b>Rendición de cuentas</b>	¿Existe una división de asuntos internos encargada de investigar y sancionar casos de conducta indebida por parte de la policía? ¿Funciona bien esta división?	¿Existe un mecanismo independiente para supervisar la conducta policial? ¿Posee este mecanismo poderes de investigación y medios eficaces?
	¿Está la policía plenamente sujeta al deber de rendir cuentas a las autoridades civiles, por ejemplo mediante revisiones presupuestarias y de desempeño?	¿Existen tribunales disciplinarios independientes que examinen casos investigados por las unidades de asuntos internos? ¿Trabajan ambas instancias en coordinación?
	¿Se dispone de mecanismos específicos que promuevan la responsabilidad de la policía ante la ciudadanía, como juntas civiles de supervisión y comités consultivos de la comunidad, y en qué medida funcionan estos mecanismos?	¿Qué grado de transparencia administrativa existe en lo referente a recursos humanos y remuneración, licencias, promoción y ascensos, declaraciones de patrimonio personal y documentación y seguimiento de casos de violaciones de los derechos humanos e uso indebido de la fuerza?
	¿Existen mecanismos para detectar y castigar la corrupción y las violaciones de los derechos humanos? ¿Funcionan estos mecanismos? ¿Participan las organizaciones de derechos humanos en la instrucción de oficiales de policía?	SD
<b>Aspectos generales / solicitudes imprevistas</b>	¿Contribuirá la intervención a reducir sustancialmente la violencia y la delincuencia?	SD
	¿Existe el riesgo de que el BID se vea envuelto en los asuntos políticos del país mediante su apoyo a la intervención?	SD
	¿Podrían usarse los recursos del proyecto para financiar actividades asociadas con abusos de los derechos humanos?	SD
<b>Viabilidad de una reforma integral de los cuerpos policiales nacionales, provinciales o locales</b>	¿Cuentan las iniciativas de reforma con el apoyo no sólo de los dirigentes civiles, sino también de la cúpula policial?	SD
	¿Cuentan los cambios estatutarios y jurídicos asociados a la reforma (en caso de ser contemplados) con la aprobación de la autoridad política competente?	SD
	¿Están los altos mandos policiales dispuestos a dar prioridad a reformas y actividades ideadas para promover la rendición de cuentas interna y externa por parte de la policía?	SD
	¿Están los altos mandos policiales dispuestos a tomar medidas frente a la corrupción y los abusos de los derechos humanos?	SD

Fuente: Documentos CP-2190-2 y GN-2535

Nota: SD: Sin determinar

A pesar de la consideración dada por el Banco a los riesgos en materia de derechos humanos, el actual marco de mitigación de riesgos para el apoyo a la acción policial sigue siendo incompleto. Las guías del Banco no ofrecen orientación sobre *cómo* evaluar el grado de compromiso con la rendición de cuentas policial. Aun reconociendo los problemas de “dependencia política de las policías, policías con ciertos rasgos militares, y graves deficiencias en cuanto a los mecanismos de control (interno y externo) sobre la actuación policial y los mecanismos de rendición de cuentas” (documento GN-2535-11), el Banco no evalúa la factibilidad de reforzar los mecanismos de rendición de cuentas. Incluso si se operan estas reformas, las guías no tienen en cuenta el ritmo potencialmente lento del cambio. Cabe preguntarse cómo obviará el Banco los riesgos en este proceso, y qué sucederá si éste no conduce al refuerzo de los mecanismos internos y externos de rendición de cuentas. Estas son preguntas importantes que el Banco debe tener en cuenta.

Las limitaciones del marco de análisis y mitigación de riesgos del Banco se han hecho patentes en proyectos recientes que financian reformas policiales y actividades de índole policial en Costa Rica, Ecuador, Honduras y Uruguay. La documentación de estos proyectos no analiza a cabalidad las preguntas críticas enunciadas en las guías. En tres de los cuatro proyectos se identifican riesgos, pero en el de Uruguay no (véase el Cuadro A.5 en los anexos). El proyecto en Costa Rica asigna a la profesionalización de la policía un bajo riesgo y asocia al secretario de seguridad multidimensional de la OEA en el seguimiento de la gestión policial según normas internacionales. El proyecto de Ecuador clasifica la ejecución del programa como de alto riesgo, especialmente debido a la frecuente rotación del personal de la policía. También en el proyecto de Honduras la ejecución se considera de alto riesgo, en vista de las posibilidades de resistencia a la reforma y erosión del apoyo político; asimismo, se identifican riesgos de reputación para el Banco, reconociendo las carencias del cuerpo nacional de policía en cuanto a mecanismos de rendición de cuentas internos y externos, pero no se indica en modo alguno si se evaluó (y de qué modo) el compromiso de reforzar dichos mecanismos. Aun así, no queda claro si estos niveles de riesgo se reflejan plenamente en el diseño o el tamaño de los proyectos. El proyecto de alto riesgo en Honduras se aprobó por un monto de US\$60 millones, considerablemente mayor que el asignado a préstamos con menor nivel de riesgo (US\$10 millones para Ecuador y US\$5 millones para Uruguay). Un caso aparte es el de Costa Rica, con el préstamo más cuantioso (US\$132 millones) y un entorno de bajo riesgo.

El Banco ha adoptado tres condiciones para el apoyo a los sistemas penitenciarios, a saber: (i) respeto de las convenciones internacionales sobre prisiones y tratamiento de detenidos con el apoyo de entes especializados<sup>60</sup>; (ii) intervenciones integrales que, más allá de la construcción o rehabilitación de infraestructuras penitenciarias, incluyan programas de justicia alternativa y reformativa y mecanismos de supervisión judicial a través de juzgados de ejecución penal, entre otras cosas, en el marco de “un proceso amplio de modernización y reforma integral del

sistema” (documento GN-2535, párrafos 2.7 y 2.8), y (iii) focalización en la resocialización de delincuentes juveniles. Sin negar su importancia y consonancia con el mandato del Banco, estas salvaguardias no pueden considerarse como mecanismos de mitigación de riesgos en defensa de los derechos humanos. La primera condición refleja parámetros internacionales mínimos; subsisten dudas en cuanto al ámbito de pericia, las funciones y la secuencia de intervenciones de los “entes especializados” y, cuando se detectan violaciones de los derechos humanos, no existe un protocolo para definir cuál sería la respuesta del Banco<sup>61</sup>. La segunda asegura que el Banco no financie exclusivamente estructuras, pero no se extiende a otros riesgos. La tercera es más una justificación de la acción del Banco que una medida de mitigación de riesgos.

La extensión de las intervenciones del Banco a las prisiones de adultos podría implicar mayores riesgos. Pese a las deficiencias del marco de mitigación de riesgos del Banco, los riesgos han sido de magnitud limitada hasta la fecha. Esto puede obedecer en parte a que las primeras acciones del Banco se centraron en la reinserción de jóvenes infractores. Los proyectos más recientes podrían suponer mayores riesgos. En proyectos en Costa Rica y El Salvador, el Banco está financiando modelos de rehabilitación de reclusos adultos, la construcción de la correspondiente infraestructura y el uso de brazaletes electrónicos con carácter experimental. Se prevé que los riesgos sean especialmente altos en El Salvador.

### C. EL DESAFÍO DE LOS DATOS Y LA INFORMACIÓN EMPÍRICA

La región de América Latina y el Caribe en su conjunto sigue careciendo de los datos fiables y accesibles sobre violencia y delincuencia que se necesitan para una acertada formulación de políticas<sup>62</sup>. Si bien ha habido mejoras en la década de 2000 —por ejemplo en Brasil, Chile, Perú, Costa Rica y Uruguay— persisten grandes problemas en materia de datos. A la dificultad de integrar datos procedentes de los sistemas policiales, judiciales y penitenciarios cabe añadir el limitado acceso público a las encuestas de victimización en la mayoría de países y la compilación sólo parcial de estadísticas sobre delincuencia algunos países<sup>63</sup>.

Una consecuencia de la carencia de datos es la fragilidad de la base empírica en cuanto a la eficacia de las intervenciones y políticas de seguridad ciudadana. La información empírica sobre la eficacia de los programas para combatir el delito y la violencia proviene esencialmente de programas en los Estados Unidos, Europa, Canadá y Australia. Entre otras muchas iniciativas, el informe Sherman de 1998 evaluaba más de 500 intervenciones para reducir el delito y la violencia en los Estados Unidos; la red de investigación *The Campbell Collaboration* analiza sistemáticamente los efectos de las intervenciones en los sectores de educación, justicia y bienestar social; y la OMS ha publicado un informe sobre la eficacia de las intervenciones destinadas a prevenir la violencia de pareja<sup>64</sup>. En América Latina y el Caribe, por el contrario, apenas se han evaluado unos pocos programas<sup>65</sup>.

La mejora de los sistemas de información en la región se ha enfrentado a dificultades técnicas, financieras y políticas. A menudo, la difusión transparente y precisa de datos sobre delincuencia choca con móviles políticos, en especial porque estos datos reflejan la eficacia de los sistemas policiales, judiciales y penitenciarios, y su interpretación puede contrariar los intereses de estas instituciones.

El refuerzo de la información ha sido una prioridad constante del Banco y ha figurado como un componente en casi todos los proyectos de seguridad ciudadana. En las guías preliminares de 2002 y las guías operativas de 2009, se señalaban claramente las carencias regionales en materia de datos y se establecía el refuerzo de la información como una línea de acción en la que el Banco podría agregar considerable valor. De un total de 17 proyectos, 14 han financiado actividades relacionadas con el fortalecimiento de los sistemas de información<sup>66</sup>. A través de la cooperación técnica, el Banco ha financiado también diagnósticos que en ocasiones incluían encuestas de victimización.

El Banco también ha financiado otras iniciativas para mejorar la recopilación de datos en América Latina y el Caribe. El programa SES, aprobado en 2008 por un monto de US\$2,55 millones, tiene por finalidad promover la formación de consenso sobre conceptos y métodos de medición del delito y la violencia entre los países de la región y entre las instituciones responsables de esta información en cada país<sup>67</sup>. Hasta el momento, el SES cuenta con la participación de 15 países y dos ciudades capitales. El programa ofrece asistencia técnica a los países junto con reuniones anuales para intercambiar experiencias y prácticas óptimas. No obstante, estas iniciativas aún deben traducirse en mejoras técnicas concretas en los países.

A pesar de estos esfuerzos, el grado de mejora de los sistemas de información ha sido desigual. Optimizar la recopilación y el análisis de datos requiere algo más que apoyo financiero, y en el mejor de los casos muchas iniciativas han quedado parcialmente sin ejecutar. De hecho, en muchos proyectos del Banco se subestimó la economía política de la recopilación de datos y el intercambio de información. En Honduras, Nicaragua, Jamaica y Panamá, los observatorios de la delincuencia no se desarrollaron o no se usaron para orientar la formulación de políticas (OVE, 2013)<sup>68</sup>. El proyecto en Argentina preveía inicialmente crear un sistema unificado de información y fortalecer el sistema de emergencias (911); sin embargo, la operación se reestructuró en varias ocasiones, y seis años después de la aprobación no se han ejecutado actividades. Sólo cuando los intereses políticos coinciden marcadamente con las metas de información se ha logrado avanzar con éxito en los proyectos.

Con respecto a la información empírica, desde 2009 el Banco ha avanzado sustancialmente en la labor de investigar la información disponible, justificar la selección de intervenciones y articular rigurosos planes de evaluación de proyectos. En 2010, OVE llamó la atención sobre la falta de sustento teórico o empírico por la

selección de intervenciones y la escasa evaluabilidad de la primera cohorte de proyectos (OVE, 2010). Desde entonces, el Banco ha examinado la información disponible por subsector de intervención tal como se documenta en su marco conceptual (Abizanda et al., 2012). Asimismo, ha encargado la elaboración de un protocolo para mejorar el diseño de proyectos de seguridad ciudadana sobre una base empírica (Sherman, 2012). En más de dos tercios de los proyectos recientes está previsto realizar una rigurosa evaluación (experimental o semiexperimental)<sup>69</sup>, aunque aún es muy pronto para que OVE juzgue en qué medida dichas evaluaciones se llevarán a cabo.

En 2012, el Banco también aprobó la Iniciativa de Seguridad Ciudadana con el objetivo aumentar la eficacia de las políticas de seguridad ciudadana en la región por los siguientes medios: (i) generando, analizando y divulgando datos sobre las políticas de seguridad ciudadana, (ii) reforzando la capacidad de las instituciones del Estado para aplicarlas y evaluarlas, y (iii) fomentando el intercambio de conocimientos y buenas prácticas mediante el diálogo regional y la cooperación bilateral<sup>70</sup>. La iniciativa se aprobó por un monto máximo de US\$20 millones para un período de cuatro años, lo que equivale casi a la inversión del Banco en cooperación técnica durante los últimos 15 años (US\$26 millones, véase el Capítulo 2). Además, el Departamento de Investigación del Banco ha puesto en marcha un programa de investigadores invitados en seguridad ciudadana<sup>71</sup>. El programa tiene por propósito reforzar la colaboración entre figuras académicas de la región, funcionarios del Banco y oficiales de gobierno, y cubre una gran variedad de posibles temas de investigación relativos a la seguridad ciudadana<sup>72</sup>.

Aunque estas iniciativas son alentadoras, la respuesta del Banco al desafío de la información empírica presenta algunas limitaciones. En primer lugar, según se indicó en el Capítulo 2, el orden secuencial de las intervenciones podría obstaculizar la ejecución, ya que en su gran mayoría las evaluaciones dependen de sistemas de información que se desarrollarán o reforzarán como parte del propio proyecto<sup>73</sup>. En segundo lugar, las actividades de cooperación técnica del Banco en el sector de seguridad ciudadana han financiado diagnósticos y estudios de manera aislada, más que aprovechando la labor ya realizada y obrando en coordinación con el financiamiento del Banco en apoyo de un programa de aprendizaje concreto. El análisis de 59 operaciones de cooperación técnica ejecutadas entre 2008 y 2012 revela que los temas de la cooperación técnica no concuerdan con los principales ámbitos de intervención en los préstamos del Banco; por ejemplo, sólo siete de las operaciones (alrededor del 12%) abordaban temas relacionados con el sistema de justicia penal<sup>74</sup> (véase el Cuadro A.4 en los anexos), aun tratándose de un ámbito de intervención cada vez más importante en los préstamos del Banco. Por último, aunque la Iniciativa de Seguridad Ciudadana de 2012 tiene por finalidad financiar un mayor número de evaluaciones, actualmente los criterios de selección para las propuestas son muy generales, y no se incluyen lineamientos en cuanto a áreas o metas específicas de aprendizaje<sup>75</sup>. Dado que la Iniciativa se ha previsto para un período de cuatro años, sería útil afinar su alcance.

la violencia  
económica hacia  
las mujeres se  
EXPRESA en:

Queremos  
ECONOMÍA  
DIGNA

TLC  
Pobreza  
Dolarización  
empleo Informal

Despido por  
Embarazo  
Discriminación



El Banco ha impulsado una agenda de prevención social, con una perspectiva integrada y multisectorial de la seguridad ciudadana. Recientemente, ha ampliado su apoyo al financiar reformas más delicadas en las esferas policial y penitenciaria.

© Rosaamarilla, 2009

# 4 Conclusiones y Recomendaciones

## A. CONCLUSIONES

**La presente evaluación concluye que el Banco ha cumplido un papel de vanguardia al abordar la seguridad ciudadana como parte de la agenda de desarrollo, especialmente desde una óptica de prevención, pero afronta considerables desafíos para articular una base de conocimientos, desarrollar la pericia necesaria en la institución y manejar los riesgos de esta cartera cada vez más compleja y riesgosa.**

En el plano estratégico, el Banco ha definido un amplio espectro de intervenciones en apoyo de la seguridad ciudadana, que refleja la complejidad de esta temática. Inicialmente, el Banco impulsó la agenda hacia la prevención social y una perspectiva integrada y multisectorial de la seguridad ciudadana, con lo cual reafirmó la necesidad de examinar las múltiples causas de la violencia y la delincuencia y ejerció una importante función de contrapeso a la persistente tendencia hacia la adopción de políticas represivas en algunos países. Recientemente el Banco ha ampliado su apoyo al financiar reformas más delicadas en las esferas policial y penitenciaria. Actualmente, su ámbito de intervención abarca la prevención social y situacional y los sistemas policiales, judiciales y penitenciarios. Este extenso campo de acción permite al Banco responder a una demanda diversificada de sus prestatarios, aunque también le genera claros desafíos en cuanto al desarrollo de pericia interna y de una ventaja comparativa en este sector. A estos desafíos viene a sumarse la deficiente colaboración entre sectores en el Banco, que hace difícil aprovechar los conocimientos en otros sectores en beneficio de las iniciativas de seguridad ciudadana.

En el plano operativo, el Banco ha desarrollado una cartera de operaciones multisectoriales independientes que han afrontado serios y persistentes problemas de ejecución. Desde 1998, el Banco ha aprobado 17 préstamos de seguridad ciudadana por un total de US\$481 millones. Las primeras operaciones procuraban abordar la multiplicidad de causas de la violencia y la delincuencia en momentos en que el



En el 2010 cobraron creciente relevancia los siguientes objetivos: aumentar la eficacia de las fuerzas policiales en la prevención del delito y la violencia y promover la integración de los jóvenes en situación de riesgo, con o sin antecedentes penales.

© Catianne Tijerina, 2011

conocimiento regional sobre el modo de encarar este asunto era escaso. Tal como se señalaba en la evaluación pormenorizada de OVE a nivel de proyectos (OVE, 2013), estos proyectos se han revelado complejos y de difícil ejecución, y algunos de ellos parecen ajustarse mal a la capacidad institucional a escala nacional y local, por lo cual no han producido los resultados previstos. Aunque OVE no ha examinado en profundidad proyectos más recientes<sup>76</sup>, es posible que estas dificultades persistan en la nueva cohorte de proyectos, que está experimentando amplios retrasos en la fase inicial de ejecución. Adaptar las intervenciones al contexto institucional específico sigue constituyendo un desafío continuo, al que las directrices operativas vigentes no responden de forma adecuada.

Con respecto al riesgo, si bien el Banco ha reconocido el carácter sensible de las intervenciones de seguridad ciudadana y los consiguientes riesgos de reputación, su marco actual de análisis y mitigación de riesgos es insuficiente. La violencia y

la delincuencia figuran entre las principales inquietudes de los ciudadanos de la región y son temas muy sensibles. En muchos países los frecuentes cambios de nombramientos políticos y de funcionarios técnicos agudizan los riesgos de ejecución de los proyectos del Banco. La seguridad ciudadana supone asimismo riesgos de reputación para el Banco, en especial cuando su apoyo se centra en asuntos delicados de justicia penal con implicaciones de derechos humanos. El Banco ha sido consciente desde un principio de los desafíos específicos que supone trabajar con los sistemas policiales y penitenciarios, pero las respectivas medidas que adopta no son suficientes para identificar y mitigar debidamente estos riesgos. De hecho, las directrices operativas más recientes han tendido hacia una mayor flexibilidad, en vez de una mayor disciplina.

Por último, el Banco ha aprobado una serie de iniciativas destinadas a reforzar los sistemas de información y acopiar datos empíricos sobre seguridad ciudadana en la región, pero aún debe focalizar esta labor de cara al futuro. Estas iniciativas son encomiables, habida cuenta de la escasez de información y datos empíricos específicos para América Latina y el Caribe en este ámbito. El desafío consiste en darles una adecuada focalización con miras a articular una sólida base de conocimiento, afianzar la pericia en el seno de la institución y fortalecer el diseño y la ejecución de los proyectos del Banco.

## B. RECOMENDACIONES

Para poseer una ventaja comparativa reconocida en materia de seguridad ciudadana, el Banco debe centrar sus esfuerzos en ámbitos en los cuales pueda asegurar la excelencia. Esto supone desarrollar la pericia necesaria en la institución, mejorar el diseño de los proyectos para adaptarse a los contextos locales y asegurar la ejecución, fortalecer el análisis y la mitigación de riesgos e impulsar un programa focalizado de conocimiento. Sobre la base de esta evaluación, y del análisis paralelo a nivel de proyectos de 2013<sup>77</sup>, OVE formula las siguientes cuatro recomendaciones:

1. Seleccionar y centrarse en un abanico menos amplio de intervenciones para facilitar el desarrollo de pericia en el seno de la institución y dotar al Banco de mayor capacidad para exhibir resultados.
  - Utilizar el documento marco del sector para definir los tipos específicos de intervenciones que el Banco priorizará por subsector (prevención social, prevención situacional, reforma policial, judicial y penitenciaria), adoptando cuando sea factible un criterio subregional para comprender mejor problemas comunes y características institucionales entre distintos países
  - Impulsar la colaboración entre divisiones del Banco (por ejemplo, entre seguridad ciudadana y protección social, educación, género, y desarrollo urbano) y recurrir a la doble asignación cuando se requiera para aprovechar

aptitudes cruciales del personal. Si se carece de pericia interna en algunos ámbitos fundamentales seleccionados para las intervenciones (por ejemplo la justicia penal), contratar especialistas.

**2.** Simplificar el diseño de los proyectos, secuenciar las intervenciones y mejorar la supervisión para fortalecer el desempeño y la ejecución de las operaciones.

- Reforzar el análisis institucional y ajustar el grado de complejidad de los proyectos al contexto institucional.
- Asegurar que los plazos y la secuenciación de actividades sean adecuados, en especial cuando no se dispone de datos, los sistemas de información son deficientes, la capacidad institucional es insuficiente, o no se ha definido o mantenido una estrategia en los últimos años.
- Centrarse en la supervisión y la ejecución de los proyectos, lo que incluye brindar al personal niveles adecuados de capacitación, tiempo, recursos y desarrollo profesional.

**3.** Desarrollar una herramienta de análisis de riesgos y adoptar nuevas directrices de mitigación de riesgos para contribuir a reducirlos y mitigarlos.

- Considerar la creación de un grupo de trabajo encargado de desarrollar una herramienta de análisis de riesgos, con participación de personal del grupo de seguridad ciudadana, otros sectores operacionales cuya labor sea pertinente para la prevención de la violencia y la delincuencia, la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) y el Sector de Conocimiento y Aprendizaje (KNL), y expertos externos. Esta herramienta debería centrarse en las dimensiones política y de derechos humanos de la seguridad ciudadana y posibilitar un acertado análisis de los riesgos de ejecución y de reputación.
- Considerar la posibilidad de usar además el grupo de trabajo para formular directrices de mitigación de riesgos. Estas directrices obligatorias habrán de definir las condiciones para operaciones en ámbitos sensibles, especialmente el financiamiento de sistemas policiales y penitenciarios, donde residen los mayores riesgos. Estas condiciones deberían abarcar todo el ciclo del proyecto, desde la fase de decisión hasta su diseño y ejecución.

**4.** Definir una agenda focalizada de conocimiento para ayudar a articular una base empírica más robusta con fines de diseño de proyectos y formulación de políticas.

- Destinar recursos de cooperación técnica, entre ellos los suministrados en virtud de la Iniciativa de Seguridad Ciudadana, al financiamiento y refuerzo de la capacidad nacional y local para emprender estudios de

victimización y de otro tipo, para comprender mejor las condiciones que sirven de sustrato a la violencia y la delincuencia, y hacer un seguimiento y evaluar las intervenciones en materia de seguridad ciudadana.

- Definir un programa de investigación conjuntamente con el Departamento de Investigación y Economista Jefe (RES) del Banco, en los ámbitos de intervención del Banco, haciendo hincapié en la eficacia de determinadas intervenciones así como en factores contextuales que favorecen una ejecución satisfactoria.



Arriagada, I. y Godoy, L. 2000. Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. *Revista de la CEPAL*, 70, 107–131.

Abizanda, B., J. Serra Hoffman, L. Marmolejo y S. Duryea. 2012. *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Biehl, L. 1999. Youth violence prevention. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Buvinic, M. y A. Morrison. 1999. *Violence as an Obstacle to Development*. Nota técnica, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Buvinic, M., A. Morrison, y M. Shifter. 1999. *Violence in Latin America and the Caribbean: A framework for action*, Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible – Banco Interamericano de Desarrollo.

Buvinic, M., E. Alda, y J. Lamas. 2005. *Emphasizing prevention in citizen security: The Inter-American Development Bank's contribution to reducing violence in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Dammert, L. y J. Bailey. 2005. Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia: Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*: 19 (1), 133–52.

de Oliveira, W., M. Baizerman, y L. Pellet. 1992. Street children in Brazil and their helpers: Comparative views on aspirations and the future. *International Social Work*: 35 (2) 163-76.

Garrett, J. y M. Natalicchio, eds. 2011. *Working Multisectorally in Nutrition: Principles, Practices and Case Studies*. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.

Londoño, J. L., A. Gaviria y R. Guerrero. 2000. *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Fajnzylber, P., D. Lederman, y N. Loayza. 1998. *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: An Empirical Assessment*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Fajnzylber, P., D. Lederman, y N. Loayza. 2000. Crime and Victimization: An Economic Perspective. *Economía*, 1(1), 219–278. Disponible en: <http://muse.jhu.edu/journals/econ/summary/v001/1.1fajnzylber.html>.

Fajnzylber, P., D. Ledermann, y N. Loayza (eds.). 2001. *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: Editorial Alfaomega y Banco Mundial.

Hecht, T. 1998. *At Home in the Street: Street Children in Northeast Brazil*. Cambridge University Press.

Hinton, M. 2006. *The State on the Streets: Police and Politics in Argentina and Brazil*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Hinton, M. y T. Newburn. 2009. *Policing Developing Democracies*. Londres, Nueva York: Routledge.

Imbusch, P., M. Misse y F. Carrión. 2011. Violence Research in Latin America and the Caribbean : A Literature Review. *International Journal of Conflict and Violence*, 5(1), 87–154.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.

Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. *La Renovación del Compromiso Frente al Desarrollo: Informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Institucional*. Documento GN 2077 1. Washington, D.C.: BID.

\_\_\_\_\_. 2002. *Preliminary guidelines for the design of violence reduction projects*. Washington, D.C.: BID.

\_\_\_\_\_. 2009. *Guías Operativas para el Diseño y la Ejecución de Programas en el Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Washington, D.C.: BID.

\_\_\_\_\_. 2010. *Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, D.C.: BID.

\_\_\_\_\_. 2011. *Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social*. Washington, D.C.: BID.

\_\_\_\_\_. 2011. *Strategy on Social Policy for Equity and Productivity, Social Sector*. Washington, D.C.: BID.

\_\_\_\_\_. 2012. *Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (SES): Consolidación, expansión y diseminación. Cooperación técnica regional*. Operación RG-T2205. Washington, D.C.: BID.

\_\_\_\_\_. 2012. *Propuesta para la Creación del Programa Especial y del Fondo Multidonantes para la Iniciativa de Seguridad Ciudadana ("Iniciativa de Seguridad Ciudadana")*. Washington, D.C.: BID.

- \_\_\_\_\_. 2012. Los costos del crimen en Uruguay. Washington D.C.: BID.
- Maddaleno, M., A. Concha-Eastman y S. Marques. 2006. *Youth violence in Latin America: A framework for action*. Washington, D.C.: OPS.
- Latinobarómetro. 2011. *Informe 2011*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- \_\_\_\_\_. 2012. *La Seguridad Ciudadana: El Problema Principal de América Latina*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- LAPOP-PNUD. 2012. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York: PNUD.
- Lusk, M. W. 1989. "Street Children Programs in Latin America" *Journal of Sociology and Social Welfare*: 16(1), 55–77.
- OVE. 2010. *Prevención del Delito y la Violencia en América Latina y el Caribe: Evidencia de las Intervenciones del BID*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2013. *El Desafío de la Ejecución: Lecciones de Cinco Proyectos de Seguridad Ciudadana*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Evaluación de los Resultados de la Realineación*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rosenberg, Mark y Mary Ann Fenley, eds. 1991. *Violence in America: A Public Health Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Sherman, L. 2012. *Developing and Evaluating Citizen Security Programs in Latin America: A Protocol for Evidence-Based Crime Prevention*. Nota Técnica del IDB-TN-436. Washington, D.C.: Instituciones para el Desarrollo – Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sherman, L., D. Gottfredson, D. MackKensie, J. Eck, P. Reuter y S. Bushway. 1998. *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Informe al Congreso de los Estados Unidos. Washington, D.C.: Departamento de Justicia de los Estados Unidos.
- Silveira, A. M., R.M. Assunção, B.A. Figueiredo da Silva y C. Beato Filho 2010, "Impact of Staying Alive Program on the reduction of homicides in a community in Belo Horizonte", *Revista de Saúde Pública*: 44 (3). São Paulo, Brasil. Consultado el 12 de enero de 2012 en: [http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S003489102010000300013&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S003489102010000300013&script=sci_arttext&tlng=en)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. *Informe Regional de Desarrollo Humano, 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, PNUD.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2007, *Crimen y Desarrollo en Centro América*. Atrapados en una Encrucijada. Viena, Austria: ONUDD

\_\_\_\_\_. 2011 *Global Study on Homicide: Trends, Context and Data*. Viena, Austria: ONUDD. Consultado el 22 de febrero de 2011.

Waters, H., Y. Rajkotia, S. Basu, J. Rehwinkel, y A. Butchart. 2004. *The economic dimensions of interpersonal violence*. Ginebra: Departamento de Prevención de la Violencia y los Traumatismos. Organización Mundial de la Salud.

Willman, A. 2009. Valuing the impacts of domestic violence: A review by sector. In *The Costs of Violence*, editado por. S. Skaperdas, R. Soares, A. Willman y S. Miller, 57-73. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Willman, A. y M. Makisaka. 2010. *Interpersonal Violence Prevention: A Review of the Evidence and Emerging Lessons*, Documento de antecedentes para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011, Washington, D.C.: Banco Mundial.

WOLA y BID. 2013. Mapeo de las Intervenciones de Seguridad Ciudadana en Centroamérica. Disponible en: [www.seguridadciudadana-centroamerica.org](http://www.seguridadciudadana-centroamerica.org)

Banco Mundial. 2007. *Delincuencia, violencia y desarrollo: tendencias, costos y opciones de políticas públicas en el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

\_\_\_\_\_. 2010. *Volumen II: Crimen y Violencia en Centroamérica*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

\_\_\_\_\_. 2011. *Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Instituto del Banco Mundial. 2011. *Urban Crime and Violence Prevention Course*, Módulo 1:13. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Organización Mundial de la Salud. 2002. *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Ginebra: OMS.

\_\_\_\_\_. Sin fecha. "Reducing Homicide in Diadema Brazil", Estudio de caso. Consultado el 12 de enero de 2012 en: [www.who.int/violenceprevention/about/participants/Homicide.pdf](http://www.who.int/violenceprevention/about/participants/Homicide.pdf)





CUADRO A.1: PROYECTOS DE SEGURIDAD CIUDADANA CON OBJETIVO Y COMPONENTES

Proyecto		Fecha de aprobación	Préstamo BID (OPS) (millones de US\$)	Costo total (OPS) (millones de US\$)	% desemb. BID (OPS)	Estado	Objetivo	Componentes
<b>El Salvador</b>	Programa de Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de la Violencia	Dic-12	45,0	45,0	0,0	Aprobado / Activo	Contribuir a prevenir la delincuencia juvenil: (i) mejorando la coordinación de los servicios de prevención por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) a nivel nacional; (ii) aumentar la integración social y laboral de los jóvenes en situación de riesgo en los municipios beneficiarios; (iii) reducir los niveles de reincidencia juvenil.	I. Fortalecimiento institucional del MJSP. II. Prevención local de la violencia juvenil. III. Refuerzo del proceso de rehabilitación y reintegración social.
<b>Honduras</b>	Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (y adiciones)	Jun-12	66,4	70,4	1,1	Ejecución / Activo	Contribuir a la prevención y el enjuiciamiento de delitos mejorando (i) la eficacia de la gestión institucional y operativa de la Secretaría de Seguridad (Policía Nacional); (ii) la capacidad de investigación de delitos; (iii) la gestión a nivel subnacional de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios beneficiarios.	I. Fortalecimiento institucional de la Secretaría de Seguridad (Policía Nacional). II. Fortalecimiento del sistema de investigación de delitos. III. Fortalecimiento de la seguridad comunitaria.
<b>Uruguay</b>	Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana	Sep-12	5,0	7,2	16,5	Ejecución / Activo	Contribuir a reducir los delitos violentos en Montevideo mediante acciones concretas de prevención en tres territorios y sus poblaciones vulnerables: (i) aumentar la eficacia policial en la prevención y resolución de delitos en los territorios seleccionados; (ii) reforzar las medidas de rehabilitación de jóvenes que presentan factores de alto riesgo asociados a la violencia y la delincuencia en las zonas beneficiarias del programa.	I. Desarrollo de un modelo de actuación policial orientado a los problemas II. Fortalecimiento de una red social para la prevención secundaria y terciaria de la violencia juvenil.
<b>Costa Rica</b>	Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social	May-11	132,4	187,8	1,4	Ejecución / Activo	Contribuir a reducir los delitos violentos en el país mediante las siguientes acciones: (i) aumentar la eficacia del cuerpo policial a nivel nacional; (ii) reducir las conductas delictivas de los jóvenes en situación de riesgo en las zonas de influencia del proyecto; (iii) reducir el índice de reincidencia de la población con antecedentes penales.	I. Refuerzo de la capacidad institucional del Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia y Paz. II. Prevención social dirigida a niños y jóvenes en situación de riesgo en zonas críticas. III. Reintegración social de personas con antecedentes penales.
<b>Ecuador</b>	Programa de Seguridad Ciudadana: Fortalecimiento de la Eficacia Policial Mediante Mejoras en la Gestión y Uso de la Información Criminológica	Sep-11	10,0	10,6	22,1	Ejecución / Activo	Aumentar la eficacia policial en la detección, seguimiento y prevención del delito mejorando la generación y el uso de información criminológica: (i) aumentar la calidad de la compilación y el análisis de información criminológica a fin de reforzar la capacidad de la policía para detectar pautas y causas de la delincuencia; (ii) apoyar el diseño y la ejecución de operaciones y mecanismos policiales para reducir la delincuencia.	I. Mejora de la calidad de la información. II. Apoyar el proceso de análisis de información. III. Apoyo al diseño y la ejecución de estrategias operativas policiales basadas en información.

Proyecto		Fecha de aprobación	Préstamo BID (OPS) (millones de US\$)	Costo total (OPS) (millones de US\$)	% desemb. BID (OPS)	Estado	Objetivo	Componentes
<b>Belize</b>	Programa de Acción Comunitaria en Pro de la Seguridad Pública	Dic-10	5,0	5,2	10,6	Ejecución / Activo	Contribuir a reducir la participación juvenil en delitos violentos graves en Ciudad de Belize mediante las siguientes acciones: (i) reducir la participación juvenil en actos delictivos y las conductas juveniles violentas en las escuelas beneficiarias del programa; (ii) reducir el índice de reincidencia entre jóvenes en los centros de rehabilitación juvenil donde se lleva a cabo la intervención; (iii) aumentar la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas de seguridad pública de base empírica.	I. Desarrollo juvenil positivo en las escuelas. II. Apoyo a la rehabilitación social de los jóvenes III. Sistema interinstitucional de información sobre gestión de la seguridad pública (IPSMIS)
<b>Jamaica</b>	Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia II (y adiciones)	Dic-09	33,7	33,7	90,4	Ejecución / Activo	Contribuir a la reducción del delito y la violencia en 50 comunidades inestables y vulnerables, financiando y ejecutando intervenciones estratégicas y de prevención para hacer frente a factores de riesgo individuales, familiares y comunitarios identificados. (i) contribuir a la reducción de las tasas de homicidio, delitos graves (robo, asalto y hurto) y violencia interpersonal; y (ii) aumentar la percepción de seguridad. Se aprobaron dos adiciones al Componente I del Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia II (CSJP II) con los siguientes objetivos: (i) establecer la estructura organizacional integrada CSJP II/ICS; (ii) poner a prueba la expansión y profundización adicional del Programa CSJP II (continuación de la provisión de servicios); (iii) asegurar la continuidad en la provisión del programa a nuevas comunidades.	I. Acción comunitaria II. Fortalecimiento institucional del Ministerio de Seguridad Nacional
<b>Argentina</b>	Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión	Oct-09	25,0	36,6	2,8	Ejecución / Activo	Ayudar a reducir los niveles de delito, violencia e inseguridad en la Provincia de Buenos Aires, reforzando la capacidad del Ministerio de Seguridad de la Provincia, promoviendo la participación comunitaria e introduciendo programas de prevención con miras a promover factores de protección para comunidades, familias y personas.	I. Desarrollo de la capacidad institucional del Ministerio de Seguridad. II. Fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana. III. Mejora de los servicios de atención a la violencia de género y de los programas de prevención de la violencia.
<b>Trinidad y Tobago</b>	Programa de Seguridad Ciudadana	Mar-08	24,5	35,0	39,3	Ejecución / Activo	Contribuir a la reducción del delito y la violencia en 22 comunidades piloto con altos índices de delincuencia financiando intervenciones preventivas y respondiendo a los factores de riesgo más inmediatos y modificables.	I. Acción comunitaria. II. Apoyo del servicio de policía de Trinidad y Tobago III. Fortalecimiento institucional del Ministerio de Seguridad Nacional.

Proyecto		Fecha de aprobación	Préstamo BID (OPS) (millones de US\$)	Costo total (OPS) (millones de US\$)	% desemb. BID (OPS)	Estado	Objetivo	Componentes
Panamá	Programa de Seguridad Integral (PROSI)	Jul-06	22,7	25,1	66,9	Ejecución / Activo	Contribuir a la mejora de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios de mayor incidencia de la violencia: Colón, David, Ciudad de Panamá y San Miguelito mediante acciones estratégicas, integrales, interinstitucionales y participativas de prevención de la violencia juvenil: (i) potenciar la capacidad de gestión de las instituciones nacionales y locales que participan en el programa para planificar y cumplir eficazmente su función institucional en el ámbito de la seguridad ciudadana; (ii) reducir la participación de jóvenes entre 12 y 29 años de edad en actos violentos o delictivos en los municipios beneficiarios.	I. Fortalecimiento institucional II. Programas de seguridad ciudadana.
Guyana	Programa de Seguridad Ciudadana	Jun-06	19,8	22,0	93,0	Ejecución / Activo	Promover la convivencia y la seguridad ciudadana contribuyendo a reducir los niveles de delincuencia, violencia e inseguridad en Guyana. (i) identificar, prevenir y contrarrestar los factores de riesgo y aumentar y promover los factores de protección en las comunidades, las familias y las personas; (ii) incrementar la capacidad del Ministerio del Interior y del Cuerpo de Policía de Guyana para aplicar programas de prevención del delito en los planos nacional y local; (iii) estrechar la cohesión social dentro de las comunidades y aumentar su capacidad de prevención.	I. Formación de capacidad en el Ministerio del Interior. II. Formación de capacidad y modernización del Cuerpo de Policía de Guyana. III. Acción comunitaria.
Nicaragua	Programa de Seguridad Ciudadana	Nov-04	7,2	12,8	99,8	Terminado, 2011	Mejorar el nivel de seguridad ciudadana apoyando la reducción de la violencia y la delincuencia juvenil en comunidades beneficiarias del programa (i) aumentar la eficacia de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana; (ii) aumentar el nivel de integración social de los jóvenes; (iii) fortalecer la responsabilidad municipal y comunitaria.	I. Fortalecimiento institucional del Ministerio de Gobernación. II. Prevención social de la violencia juvenil. III. Fortalecimiento y ampliación del programa policía comunitaria de la PN. IV. Información pública.
Honduras	Proyecto de Seguridad Ciudadana en el Valle de Sula	Mar-03	13,9	22,2	100,0	Terminado, 2012	Mejorar los niveles de paz, convivencia y seguridad ciudadana en los 17 municipios de la región del Valle de Sula, apoyando la reducción de los índices de inseguridad y violencia de los jóvenes de 12 a 25 años	I. Fortalecimiento institucional. II. Prevención social de la violencia y la delincuencia juvenil. III. Apoyo al proyecto de policía comunitaria y/o preventiva en el Valle de Sula IV. Estrategia de comunicación y sensibilización social.

Proyecto		Fecha de aprobación	Préstamo BID (OPS) (millones de US\$)	Costo total (OPS) (millones de US\$)	% desemb. BID (OPS)	Estado	Objetivo	Componentes
Chile	Programa Innovativo para un Chile más Seguro	Nov-03	8,2	16,6	100,0	Terminado, 2010	Contribuir a reducir la violencia y la criminalidad, así como la inseguridad asociada a ambas, en comunas seleccionadas y en barrios de las regiones metropolitana, V, VIII y IX, caracterizadas por la presencia del narcotráfico y el crimen organizado.	I. Fortalecimiento de la política de seguridad ciudadana. II. Comuna segura. III. Barrio seguro. IV. Fortalecimiento de la integración Carabineros-Comunidad.
Jamaica	Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia	Sep-01	14,5	17,4	100,0	Terminado, 2010	Reforzar la seguridad ciudadana y la justicia en Jamaica mediante las siguientes acciones: (i) prevenir y reducir la violencia; (ii) fortalecer la capacidad de gestión de la delincuencia; (iii) mejorar la prestación de servicios judiciales.	I. Formulación de una estrategia nacional. II. Fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Seguridad Nacional y Justicia. III. Fortalecimiento del sistema de justicia penal. IV. Acción comunitaria. V. Promoción social y educación pública.
Uruguay	Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito	Mar-98	14,2	21,2	100,0	Terminado, 2005	Prevenir y combatir la violencia interpersonal y reducir la percepción de inseguridad en Uruguay.	I. Formación de capacidad institucional. II. Los jóvenes como agentes de prevención. III. Iniciativas comunitarias de prevención.
Colombia	Programa de apoyo a la convivencia pacífica y seguridad ciudadana	Feb-98	33,7	84,6	100,0	Terminado, 2009	Contribuir a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en varias ciudades colombianas a través del fortalecimiento de acciones tendientes a prevenir, contrarrestar, y controlar factores asociados con hechos delictivos y violentos. (i) proveer las herramientas necesarias a nivel nacional para el conocimiento y la evaluación de los múltiples tipos de violencia que afectan a las ciudades colombianas, y crear consenso sobre las causas en las cuales podría incidirse mediante políticas; (ii) ayudar a las autoridades nacionales en el desarrollo de políticas y programas a nivel nacional; (iii) apoyar un conjunto de intervenciones a nivel municipal para fomentar la convivencia ciudadana y prevenir y controlar la violencia urbana y doméstica; (iv) apoyar a los municipios en el seguimiento y evaluación de proyectos de convivencia pacífica y seguridad, y facilitar su desarrollo a través de recursos de crédito y asistencia técnica; (v) promover el intercambio de experiencias exitosas entre ciudades.	I. Subprograma nacional para apoyar al gobierno nacional en el diseño y ejecución de una política de Estado para fomentar la paz y la armonía en la comunidad. II. Subprograma municipal dirigido a mejorar la convivencia y la prevención del delito y la violencia en las ciudades.

CUADRO A.2: ACTIVIDADES POR PROYECTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

Proyecto: País - Mes de aprobación	Mejoras de infraestructura	Programas escolares	Programa de crianza/ violencia doméstica	Centros comunitarios juveniles	Programas de inserción laboral	Participación comunitaria	Atención a pandilleros	Atención a infractores	Rehabilitación para toxicómanos	Refuerzo de sistemas de información	Formulación/ refuerzo de políticas	Refuerzo de la acción policial*	Reforma/foralecimiento del sistema judicial	Reforma/foralecimiento penitenciario
Colombia (1998)		X				X		X		X	X	X	X	
Uruguay (1998)		X		X				X			X	X		
Jamaica I (2001)				X		X		X			X	X		
Honduras I (2003)		X			X	X		X		X	X	X		
Chile (2003)				X		X		X		X	X	X	X	
Nicaragua (2004)		X	X		X	X	X	X		X	X	X		
Guyana (2006)				X						X	X	X		
Panamá (2006)		X		X			X	X		X	X			
Trinidad y Tobago (2008)	X			X		X				X	X	X		
Argentina (2009)		X		X		X				X		X		
Jamaica II (2009)	X	X	X	X	X	X					X		X	
Belice (2010)		X		X				X		X				
Costa Rica (2011)		X		X	X				X	X	X	XX		X
Ecuador (2011)										X		X		
Honduras (2011)	X		X						X	X	X	XX		
Uruguay (2012)								X		X		X		
El Salvador (2012)		X				X		X		X	X			X
Total	3	8	3	10	4	7	2	8	2	12	11	12	2	1

País - Mes/año de aprobación	¿Existe una lógica vertical (productos conducen a efectos directos, y éstos a impactos)? (1-4)	¿Guardan los indicadores de impacto relación directa con el objetivo general de la intervención? (1-4)	¿Guardan los indicadores de efecto relación directa con los objetivos específicos de la intervención? (1-4)	% (SMART/ Indicadores propuestos)
Colombia (1998)	2	1	1	0%
Uruguay (1998)	3	3	2	43%
Jamaica I (2001)	3	3	2	50%
Honduras I (2003)	2	1	2	32%
Chile (2003)	1	2	1	33%
Nicaragua (2004)	3	2	2	50%
Guyana (2006)	3	2	3	0%
Panamá (2006)	2	2	3	56%
Trinidad y Tobago (2008)	2	3	2	40%
Argentina (2009)	1	3	1	60%
Jamaica II (2009)	3	3	2	100%
Belice (2010)	2	3	2	40%
Costa Rica (2011)	2	3	4	81%
Ecuador (2011)	3	4	3	73%
Honduras (2011)	3	2	4	64%
Uruguay (2012)	4	4	4	100%
El Salvador (2012)	3	4	3	64%
Promedio	2	3	2	52%

CUADRO A.3: MARCO DE RESULTADOS DE LA CARTERA DE SEGURIDAD CIUDADANA

*Nota:* Indicadores de impacto y de efecto de los proyectos de seguridad ciudadana con la metodología SMART. La selección entre “Si” y “No” se hizo valiéndose de los siguientes criterios:

(S) Específico: El indicador es preciso y no ambiguo.

(M) Medible: El indicador es susceptible de medición, cálculo o computo y se presta a la validación independiente.

(A) Realizable: El proyecto debe tener una probabilidad realista de afectar al indicador en forma significativa durante el tiempo de evaluación.

(R) Pertinente: El indicador puede ser atribuible a la intervención.

(T) Limitado en el tiempo: La medición del indicador debe hacerse dentro de un periodo o periodos específicos.

*Fuente:* OVE, 2013

**CUADRO A.4: RIGOR DE LOS PLANES DE EVALUACIÓN DE SIETE PROYECTOS RECIENTES**

Fuente: Garcette, N. 2013, análisis preparado para esta evaluación.

Nivel de validez interna	1	2	3	4	5
<b>Jamaica (L1009)</b>					
Componente I - Subcomponente I		X			
Componente I - Subcomponente II				X	
Componente I				X	
Componente II		X			
<b>Belice (L1014)</b>					
Componente I				X	
Componente II		X			
<b>Uruguay (L1062)</b>					
Componente I – Policía comunitaria y estrategias de resolución de conflictos				X	
Componente I – Capacitación para policía e investigadores		X		X	
Componente II (primera estrategia)				X	
Componente II (segunda estrategia)		X			
<b>El Salvador (L1025)</b>					
Componente I - Subcomponentes I y II		X			
Componente I - Subcomponente III				X	
Componente II				X	
Componente III				X	
<b>Ecuador (L1098)</b>					
Efecto total en Guayaquil (semiexperimental)				X	
Efecto total en Guayaquil (experimental)					X
<b>Honduras (L1063)</b>					
Componente I – Academia de policía		X			
Componente I – Municipios				X	
Componente II		X			
Componente III				X	
<b>Costa Rica (L1031)</b>					
Componentes I + II + III				X	
Componente I – Academia de policía				X	
Componente II – Deportes / Escuelas de música					X
Componente III – Unidades productivas					X
Componente III – Brazaletes electrónicos					X

**CUADRO A.5: PUBLICACIONES SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA POR TEMA**

Temas	Número de publicaciones	Porcentaje
Diagnóstico de la violencia y políticas de prevención	17	12,4
Costo de la violencia y la delincuencia	13	9,5
Sistema judicial (reforma / fortalecimiento)	12	8,8
Violencia intrafamiliar	12	8,8
Jóvenes/Violencia juvenil	11	8,0
Directrices sobre prevención / evaluación de la violencia. Pruebas de evaluaciones generales	11	8,0
Delito/Victimización	10	7,3
Violencia doméstica/de género	8	5,8
Descripción/evaluación de un proyecto específico sobre prevención de la violencia	7	5,1
Magnitud de la violencia/delincuencia	6	4,4
Percepción de inseguridad/Temor al delito	5	3,6

Temas	Número de publicaciones	Porcentaje
Policía (Reforma policial)	4	2,9
Cultura cívica/ciudadana. Cultura de la violencia	4	2,9
Indicadores/Medidas	4	2,9
Sesgo de género en el sistema judicial	4	2,9
Descripción/evaluación de diversos proyectos sobre prevención de la violencia	4	2,9
Confianza/Capital social	3	2,2
Pandillas – Maras	3	2,2
Satisfacción/Bienestar	3	2,2
Escuelas/Violencia escolar	3	2,2
Policía comunitaria	2	1,5
Determinantes de delincuencia/violencia/inseguridad	2	1,5
Implicación/participación comunitaria	2	1,5
Educación para la paz	2	1,5
Sistemas de información	2	1,5
Estupefacientes/Bebidas alcohólicas	2	1,5
Procesos de paz (posconflicto)	2	1,5
Impacto económico de la violencia	2	1,5
Ejecución de proyectos	2	1,5
Medios de comunicación	2	1,5
Prevención situacional	1	0,7
Homicidio	1	0,7
Sistema de seguimiento de la violencia	1	0,7
Legislación (Reforma)	1	0,7
Migración/Desplazamiento	1	0,7
Conflicto armado	1	0,7
Sistema carcelario	1	0,7
Abuso infantil	1	0,7
Financiamiento de la seguridad pública	1	0,7
Pueblos indígenas	1	0,7
Sesgo de género	1	0,7
Exclusión social	1	0,7
Medios de comunicación	1	0,7
Niñez	1	0,7
Trata de mujeres	1	0,7
Programas deportivos	1	0,7
Fronteras	1	0,7
Corrupción	1	0,7
Niños de la calle	1	0,7
Derechos humanos	1	0,7
Violencia y desarrollo	1	0,7
Municipios/Intervención local	1	0,7
Temas conceptuales relativos a la seguridad ciudadana	1	0,7
Otros	3	2,2

## CUADRO A.6: MEDIDAS DE IDENTIFICACIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGOS EN PROYECTOS RECIENTES

Fuente: Propuestas de desarrollo de las operaciones y respectivas matrices de riesgos..

Proyecto	Nivel de riesgo	Riesgo	Medida de mitigación
Honduras	Alto	<b>Riesgos de reputación</b>	
		Carencias de los mecanismos internos y externos de control y los mecanismos de rendición de cuentas de la Policía Nacional.	Aplicación de mecanismos de control por la ciudadanía en el marco del consejo directivo del programa y la supervisión social.
			Fortalecimiento de la entidad responsable de asuntos disciplinarios de la policía, mediante el refuerzo de la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP), para supervisar, tomar medidas y contribuir a la transparencia de la gestión policial.
			Coordinación activa con los países de la región por medio de mecanismos de cooperación Sur-Sur.
	Alto	<b>Riesgos de ejecución</b>	
		Debilitamiento del compromiso del prestatario o el organismo ejecutor.	Creación de un consejo directivo del programa con interlocutores clave de la Secretaría de Seguridad, la Policía Nacional y miembros externos como la Fiscalía.
		Oposición al programa por grupos internos o externos que teman que sus intereses puedan verse afectados.	Como parte de las disposiciones para la ejecución del programa, amplia divulgación social de los planes operativos y los avances en la ejecución.
		Riesgo de reputación para la Policía Nacional, en vista de la mala imagen y baja credibilidad del sector de la seguridad.	Formulación y ejecución de una estrategia de comunicación interna e interinstitucional para la Secretaría de Seguridad y la Policía Nacional, con participación de la sociedad civil y los donantes internacionales.
Costa Rica	Bajo	<b>Ejecución</b>	
		Dificultad para promover al interior de la policía un cambio de cultura organizacional hacia una mayor profesionalización, rendición de cuentas, transparencia y servicio a la comunidad	Fortalecimiento de la unidad legal disciplinaria para aumentar la rendición de cuentas y seguimiento por parte del secretario de seguridad multidimensional de la OEA de la gestión policial según normas internacionales en las fases inicial, intermedia y final del proyecto.
Ecuador	Alto	<b>Ejecución</b>	
		Frecuente rotación del personal de la policía.	El Ministerio del Interior estipularía, mediante una comunicación al Comando General, la transferencia administrativa del personal que tomará parte en la ejecución del proyecto durante toda la duración de éste.
		Falta de recursos humanos debidamente capacitados en el lugar de ejecución del proyecto.	Capacitación para el nuevo personal consistente en cuatro módulos virtuales de 40 horas, más un módulo presencial sobre programas informáticos (SPSS, MINITAB).
		Dificultad para evaluar con rigor la calidad de las operaciones policiales.	Proceso de licitación internacional para la contratación de un experto internacional que participará en el proceso de evaluación durante los cuatro años, con el apoyo de un equipo de especialistas contratados a tiempo parcial.
Uruguay	ND		

Fuente: Propuestas de desarrollo de las operaciones y respectivas matrices de riesgos.





- <sup>1</sup> La Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) consideran que se han alcanzado niveles pandémicos cuando se supera una tasa de 10 homicidios por 100.000 habitantes. La ONUDD define homicidio como la muerte ilícita intencionalmente infligida a una persona por otra, y usa diversas fuentes de datos nacionales e internacionales con base en los sistemas de justicia penal o salud pública.
- <sup>2</sup> La ONUDD define América Central como Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.
- <sup>3</sup> La ONUDD define el Caribe como Anguila, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Guadalupe, Haití, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.
- <sup>4</sup> La ONUDD define América del Sur como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.
- <sup>5</sup> ONUDD, 2011.
- <sup>6</sup> Latinobarómetro, 2012.
- <sup>7</sup> ONUDD, 2007.
- <sup>8</sup> Waters et al., 2004.
- <sup>9</sup> Buvinic y Morrison (1999) citan el enfoque contable, los modelos de vivienda o del suelo con regresión hedónica, y las metodologías de valoración contingente como forma de calcular la violencia. El Banco usa estos tres métodos en sus evaluaciones sobre la violencia en la región.
- <sup>10</sup> Banco Mundial, 2010.
- <sup>11</sup> En este caso, se tienen en cuenta los costos de atención médica, pérdida de producción, daño emocional, seguridad pública, administración de justicia, costos de servicios de seguridad privada para hogares, costos de servicios de seguridad privada para empresas y transferencias.
- <sup>12</sup> Para más información sobre estos datos, véase la base de datos sobre homicidio de la ONUDD y la Corporación Latinobarómetro 2012.
- <sup>13</sup> BID, 2012.
- <sup>14</sup> Banco Mundial, 2010.
- <sup>15</sup> La CIDH (2009:8) define la seguridad ciudadana como los derechos de todos los miembros de una sociedad a “desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes”.
- <sup>16</sup> A pesar de la diferencia entre violencia y delincuencia, los datos disponibles y comparables, como los que figuran en esta introducción, se refieren en general a delitos violentos, en especial homicidios.
- <sup>17</sup> Fajnzylber, Lederman y Loayza, 1998, 2000, 2001; Gaviria, Guerrero y Londoño, 2000.
- <sup>18</sup> Arriagada y Godoy, 2000.
- <sup>19</sup> Rosenberg y Fenley, 1991.
- <sup>20</sup> OMS, 2002.
- <sup>21</sup> Buvinic, Morrison y Shifter, 1999; Buvinic y Morrison, 1999; Buvinic, Lamas y Alda, 2005.
- <sup>22</sup> BID, documento GN-2077-1.
- <sup>23</sup> BID, 2002.
- <sup>24</sup> El papel del BID en actividades relacionadas con la justicia penal se especificó con mayor detalle en el documento *Plan de acción y guías operativas para un mejor desempeño de los sistemas de administración de justicia* de 2011, el cual hacía hincapié en la asistencia técnica para adaptar la justicia penal a las normas internacionales, el apoyo a modelos de actuación policial ‘orientados a problemas’ y ‘basados en pruebas’, la capacitación de funcionarios públicos, campañas en los medios para movilizar el apoyo a las reformas y la capacitación en investigación y manejo de delitos de gran complejidad. Además,

el documento promovía un mayor apoyo a la compilación de datos sobre criminalidad con el fin de generar conocimientos, la ampliación del acceso al sistema de justicia penal dando a conocer los derechos y promoviendo centros móviles de administración de justicia, y una mayor focalización en la reducción del hacinamiento carcelario a fin de mejorar la capacidad del sistema de justicia penal para rehabilitar a los reclusos.

- 25 BID, 2009.
- 26 El Banco también financió un protocolo para la intervención basada en pruebas empíricas en materia de seguridad ciudadana; véase Lawrence Sherman, 2012.
- 27 BID, operaciones de cooperación técnica ATN/SF-5421 a 5427-RG.
- 28 El Salvador (operación ES-00090). Este proyecto no se incluyó en la cartera de seguridad ciudadana por no constituir una operación independiente focalizada en la seguridad ciudadana, aunque en un principio se diseñó como tal. Sin embargo, sí fue una operación precursora en el programa del Banco para comenzar a abordar esta temática.
- 29 Las categorías utilizadas por OVE en este caso se han tomado de los documentos de diseño de proyectos, por lo cual puede haber cierta confusión en cuanto a las intenciones específicas para una categoría determinada.
- 30 Este componente se reestructuró tras una donación otorgada por el Gobierno de China para la construcción de una academia de policía.
- 31 Estas cifras incluyen sólo la cooperación con América Central. No se dispone sistemáticamente de datos para las demás subregiones.
- 32 Esto equivale aproximadamente al 5% de su cartera de préstamos durante este período.
- 33 Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (SES): Consolidación, expansión y diseminación. Programa con categoría de bien público regional. Operación de cooperación técnica regional (RG T2205) ejecutada con el Instituto Civalva de la Universidad del Valle (Colombia).
- 34 [www.seguridadyregion.com](http://www.seguridadyregion.com)
- 35 Propuesta para la Creación del Programa Especial y Fondo de Multidonantes para la Seguridad Ciudadana ("Iniciativa de Seguridad Ciudadana").
- 36 Del total de publicaciones sobre seguridad ciudadana, los informes representaban el 20%, los artículos para debate el 18% y las notas técnicas, el 15%. Los estudios y las evaluaciones sólo representaban el 14% y el 3%, respectivamente. En general las publicaciones trataban sobre el conjunto de la región (46%), sobre Colombia (14%) y temas internacionales (8%). Aquellas consagradas al Caribe y a América Central apenas sumaban el 8% y el 12%, respectivamente.
- 37 Con exclusión de México.
- 38 La validez interna de una evaluación se refiere a la capacidad de determinar si los efectos observados pueden atribuirse al proyecto. Sherman et al. (1998) describen la escala de Maryland basada en el método científico como una escala de cinco niveles que permite evaluar la validez interna del diseño de la evaluación.
- 39 El 20% de las operaciones tenía planes de evaluación experimental (nivel 5), el 48% tenía evaluaciones semiexperimentales (nivel 4) y el 32% tenía marcos de evaluación de nivel 2 (véase el Cuadro A.4 en los anexos).
- 40 No se dispone de fechas para los proyectos de Jamaica II y Belice.
- 41 Véase [http://www.oas.org/dsp/IACPV/ingles/cpo\\_que\\_hacemos.asp](http://www.oas.org/dsp/IACPV/ingles/cpo_que_hacemos.asp)
- 42 Propuesta para la Creación del Programa Especial y Fondo de Multidonantes para la Seguridad Ciudadana (abril de 2012).
- 43 Por ejemplo, los niños de la calle o los jóvenes pandilleros representan poblaciones especialmente inestables, y trabajar con ellas requiere metodologías, capacitación y aptitudes específicas (de Oliveira, Baizerman, y Pellet, 1992; Hecht, 1998; Lusk, 1989; Bielh, 1999).

- 44 En particular, el hecho de presenciar o ser víctima de actos de violencia doméstica y maltrato infantil puede generar una mayor propensión a exhibir conductas violentas (Maddaleno, Concha y Marques, 2006; Willman, 2009; Willman y Makisaka, 2010).
- 45 Los especialistas prefieren referirse a factores de riesgo más que a causas, siguiendo un criterio epidemiológico. Los factores de riesgo son características que aumentan la probabilidad de que una persona se comporte de manera violenta o sea víctima de la violencia (Instituto del Banco Mundial, 2011).
- 46 Véase OVE, 2011 para una descripción de los factores de riesgo. Por ejemplo, la crianza deficiente de los hijos y los castigos severos se han señalado como factores favorables al desarrollo de conductas violentas. Los estudios revelan en algunos países una generalización de la disciplina del castigo, lo que justifica prestar especial atención a este aspecto.
- 47 Véanse por ejemplo Buvinic y Morrison, 1999; Buvinic, Alda y Lamas, 2005; OMS, 2002; PNUD, 2013; Banco Mundial, 2007, 2011.
- 48 Algunas instituciones, como la policía o el sistema penitenciario, dependen de hecho del nivel nacional, aun cuando las intervenciones deben adaptarse al contexto local específico, en ocasiones a escala vecinal o comunitaria (Banco Mundial, 2011). Las autoridades locales podrían así verse privadas de poder jerárquico sobre instituciones como la policía.
- 49 Esto es, el Banco puede financiar actividades y programas relacionados con prevención social y situacional y sistemas policiales, judiciales y penitenciarios, incluido el fortalecimiento de todas las instituciones que participan en este proceso (véase el Cuadro 2.1, Capítulo 2).
- 50 De acuerdo con las entrevistas realizadas para la presente evaluación.
- 51 El grupo de seguridad ciudadana de VPS ha organizado sesiones de capacitación y talleres especializados (especialmente sobre prevención de la violencia juvenil y justicia penal), por ejemplo con instituciones de primer orden como el John Jay College of Criminal Justice (en iniciativa conjunta con SPD y KNL).
- 52 Estas dificultades se documentan en el reciente informe de evaluación de OVE sobre la realineación, titulado *Evaluación sobre los resultados de la Realineación*.
- 53 La doble asignación es un mecanismo que permite a dos divisiones compartir el liderazgo de un proyecto.
- 54 De los ocho países donde OVE realizó estudios de casos, en al menos tres (Honduras, El Salvador y Argentina) el Ministerio de Seguridad cambió de titular no menos de tres veces en un período de gobierno de cuatro años.
- 55 Según los datos de encuestas como las realizadas por Latinobarómetro y Transparency Internacional, en muchos países de la región la población desconfía de la policía, a la que considera propensa a cometer abusos, corrupta o ineficiente. Latinobarómetro reveló que en promedio menos de un tercio de los ciudadanos encuestados durante el período 1996-2011 confiaba en la policía (Latinobarómetro 2011). Esto confiere a las reformas policiales mayor urgencia, pero también gran dificultad. Es factible lograr avances reales, como en los casos de Chile y Colombia, si bien se trata de una tarea compleja, prolongada y de índole política (Dammert y Bailey, 2005; Hinton y Newburn, 2009; Hinton, 2006).
- 56 Los reclusos en los sistemas penitenciarios están especialmente expuestos a violaciones de los derechos humanos. Dado que a menudo los mecanismos alternativos de imposición de penas son ineficaces, los ciudadanos tienden a percibir la cárcel como el único medio de castigar conductas delictivas. En muchos países de América Latina y el Caribe se observa un aumento de la población carcelaria, un hacinamiento inquietante (muchas veces asociado a la detención preventiva), un deterioro de la calidad de vida de los detenidos y un bajo nivel de inversiones públicas en mejoras de infraestructura y rehabilitación (PNUD, 2013).
- 57 En Panamá, si bien se registran amplios retrasos en la ejecución, el Banco también ha actuado como catalizador para captar financiamiento externo adicional y ha respaldado el desarrollo de una estrategia nacional, aunque subsisten dudas respecto de la continuidad del programa a nivel municipal. En Colombia, Chile y Uruguay, el apoyo del Banco también ha sido visto como importante catalizador y fuente de continuidad, ante todo en cuanto al refuerzo de la capacidad técnica (Chile) y la facilitación de debates bien fundamentados (Uruguay en el caso de la violencia doméstica).

- <sup>58</sup> Actualmente, en tanto que el Banco y el Gobierno de Jamaica negocian la tercera fase, surge un nuevo interrogante en cuanto al modo de asegurar la institucionalización del programa como una política pública de prevención de la violencia, más allá del apoyo del Banco.
- <sup>59</sup> En las guías se especifica que el fortalecimiento de los órganos de supervisión de asuntos internos incluye velar por que las unidades de asuntos internos sean independientes de los altos mandos policiales y las autoridades ministeriales; que el régimen jurídico garantice las normas de debido proceso para las víctimas de abusos y para el personal policial; que se vincule a las unidades de asuntos internos con la de carrera policial; que tribunales independientes procesen las investigaciones de esas unidades; que la actuación policial esté guiada por protocolos que aseguren un adecuado flujo de información entre las unidades en cuestión; que el personal policial esté obligado a declarar su patrimonio; y que existan salvaguardias para evitar conflictos de intereses y la cooptación de los representantes de la sociedad civil que participan en los órganos de supervisión (véase el documento GN-2535-12, párrafo 2.4).
- <sup>60</sup> Esto incluye el uso de la fuerza y la administración de los centros de reclusión, las condiciones de trabajo del personal de dichos centros, el tratamiento integral de los detenidos o las personas que hayan infringido la ley, y las normas sobre instalaciones físicas penitenciarias.
- <sup>61</sup> Para salvaguardar convenientemente los derechos humanos, el Banco tendría que responder de forma específica (y satisfactoria) a preguntas como las siguientes: ¿Poseen estos entes conocimientos especializados en planes arquitectónicos de prisiones, modelos de rehabilitación de reclusos menores y adultos y garantías de salvaguardias de derechos humanos, o sólo en algunos aspectos? ¿Cuántas entidades de la región reúnen dichos conocimientos? ¿Qué capacidad tiene el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) para actuar en varios países a la vez? Una vez aclaradas estas preguntas, ¿cuándo deben actuar? (¿antes de una intervención para guiar la decisión del Banco sobre si debe o no brindar apoyo al sistema penitenciario en un país dado, durante la preparación para diseñar el componente o proyecto, o bien durante la ejecución para ayudar al Banco a supervisar y evaluar el proyecto? ¿Qué sucedería si notifican violaciones de los derechos humanos de los reclusos durante las tareas de seguimiento? ¿Qué haría el Banco en tal caso?
- <sup>62</sup> De hecho, el despliegue policial requiere información temporal y espacial, según el tipo de delito o acto violento; y las intervenciones sociales deben responder a características específicas de la población, trátase de víctimas o autores de delitos, o personas susceptibles de convertirse en agresores. Del mismo modo, la reinserción social de delincuentes requiere tener suficiente información sobre el perfil de éstos para orientar debidamente las intervenciones. Por último, la difusión pública continua de datos de buena calidad permite una mejor comprensión y la evolución en el tiempo y el espacio, y también promueve el debate público sobre una base empírica, lo que a su vez hace posible una mayor rendición de cuentas en las políticas públicas de seguridad ciudadana.
- <sup>63</sup> Tan sólo unos pocos países de la región realizan periódicamente encuestas nacionales de victimización. Chile por ejemplo, lo hace cada año desde 2005, Costa Rica cada dos años desde 2004, México desde 2009, Perú desde 2010 y Colombia desde 2012. En otros países, estas encuestas siguen siendo esporádicas, disímiles o incluso inexistentes. Por ejemplo, en Brasil, Ecuador, la República Dominicana y Jamaica estas encuestas son disímiles; en Bolivia, Paraguay, Venezuela y Panamá son esporádicas y en Honduras y Guatemala no se realizan en absoluto.
- <sup>64</sup> La Oficina de Justicia del Gobierno de los Estados Unidos también ha creado un sitio virtual que reúne proyectos de base empírica en las esferas de justicia penal, justicia de menores y servicios para víctimas de delitos. Para más información véase [www.crimesolutions.gov](http://www.crimesolutions.gov).
- <sup>65</sup> Se trata de los programas de prevención comunitaria *Fica Vivo* en Belo Horizonte y *Barrio Seguro* en la República Dominicana, que han permitido reducir las tasas de homicidio en un 69% y un 68%, respectivamente, tras seis meses de ejecución. En Diadema (Brasil), una combinación de medidas como la restricción de la venta de alcohol a determinadas horas ha reducido esta tasa en un 44%. El *Programa H* en Brasil ha probado que es posible cambiar las actitudes masculinas hacia las normas de género, lo que podría propiciar una reducción de la violencia de pareja, dado que el hecho de apoyar normas de género inequitativas se ha asociado con la violencia física y sexual contra la pareja.

- <sup>66</sup> Estos componentes incluían distintos tipo de actividades, por ejemplo la realización de encuestas en Uruguay, la creación de observatorios de la violencia y la delincuencia en Honduras y Panamá y el fortalecimiento de la recopilación y análisis de datos policiales en Ecuador.
- <sup>67</sup> [www.seguridadyregion.com](http://www.seguridadyregion.com)
- <sup>68</sup> El Banco está realizando un estudio comparativo para identificar las condiciones que aseguran la calidad y la pertinencia de estos observatorios, los cuales han proliferado en la región sin un consenso sobre lo que los hace útiles.
- <sup>69</sup> De acuerdo con el estudio, el 20% de las operaciones tenía planes de evaluación experimental (nivel 5 en la escala de Maryland, véase nota al pie de página 38), el 48% tenía evaluaciones semiexperimentales (nivel 4) y el 32% tenía marcos de evaluación de nivel 2.
- <sup>70</sup> Propuesta para la creación del Programa Especial y Fondo de Multidonantes para la Seguridad Ciudadana (“Iniciativa de Seguridad Ciudadana”) (abril de 2012)
- <sup>71</sup> Este programa se llevó a cabo en colaboración con el Sector de Instituciones para el Desarrollo, al cual está adscrito el grupo de seguridad ciudadana.
- <sup>72</sup> Los temas de investigación comprenden los siguientes: (i) prevención social y situacional; (ii) estrategias de vigilancia para reducir el delito; (iii) el sistema judicial y su contribución a la reducción del delito; (iv) prevención de la reincidencia y función resocializadora del sistema penitenciario; (v) programas de prevención de la violencia juvenil y otras políticas públicas para prevenir el surgimiento de pandillas; (vi) violencia doméstica y políticas públicas para prevenirla y combatirla, y (vii) políticas públicas para combatir los factores inductores de la violencia (consumo de estupefacientes, políticas de desarme, etc.). Véase <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/oportunidades-de-investigacion,3160.html>.
- <sup>73</sup> Además, en al menos tres países (Uruguay, El Salvador y Honduras) los términos de referencia para esta evaluación sólo se definirán al cabo de tres años de ejecución, lo que deja muy poco tiempo para que los resultados se manifiesten. Se dispone de notas para Jamaica II y Belize.
- <sup>74</sup> En los que el Banco está interviniendo pese a no poseer experiencia previa (véase el Capítulo 2).
- <sup>75</sup> La selección de las propuestas se basa en los siguientes criterios: (i) su efecto catalizador en el diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana; (ii) su grado de innovación; (iii) su potencial para generar conocimiento aplicado; (iv) su potencial de replicación en otros contextos, y (v) su potencial para repercutir en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas y programas referentes a la seguridad ciudadana (Iniciativa Especial, 2012:15, párrafo 2.11).
- <sup>76</sup> Los estudios de casos nacionales se centraron en la comprensión de los contextos en que el Banco opera, y los proyectos recientes no han avanzado en su ejecución lo suficiente como para realizar un análisis en profundidad.
- <sup>77</sup> La segunda recomendación, en particular, se ha tomado directamente de la evaluación comparativa de proyectos (OVE 2013).