



RE-378

*Prevención del Delito y la
Violencia en América Latina y el
Caribe: Evidencia de las
Intervenciones del BID*

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Octubre de 2010

Sólo para Uso Oficial

ÍNDICE

Prefacio

| | | |
|------|---|----|
| I. | INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| II. | ESTADO DEL CONOCIMIENTO SOBRE LAS CAUSAS DEL DELITO Y LA VIOLENCIA..... | 3 |
| | A. Prevención y control del delito y la violencia..... | 6 |
| | B. Información empírica sobre medidas de prevención para reducir el delito y la violencia..... | 8 |
| III. | OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LAS INTERVENCIONES DEL BID..... | 12 |
| IV. | EVALUABILIDAD DE LAS INTERVENCIONES DEL BANCO..... | 16 |
| V. | IMPACTO Y RESULTADOS DE LAS INTERVENCIONES DEL BID | 21 |
| VI. | PROBLEMAS DE EJECUCIÓN | 25 |
| VII. | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 28 |
| | A. Conclusiones..... | 28 |
| | B. Recomendaciones..... | 29 |

Anexo I

Anexo II: <http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35319411>

PREFACIO

Como parte de su misión, OVE realiza periódicamente evaluaciones ex post de las actividades financiadas por el Banco. En este caso, OVE está evaluando la primera generación de proyectos de seguridad ciudadana aprobados antes de octubre de 2009. Esos proyectos anteceden a las Guías operativas para el diseño y la ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana (documento GN-2535).

El objetivo primordial de la evaluación es evaluar la contribución de estos proyectos a la reducción del delito y la violencia en los países donde se han venido ejecutando. Un objetivo adicional consiste en determinar su aporte al conocimiento sobre medios eficaces para reducir el delito y la violencia. Cabe distinguir dos elementos en la metodología de evaluación: por una parte, siempre que ha sido posible, se han efectuado análisis estadísticos para medir el impacto de los proyectos; por otra, se han utilizado análisis de evaluabilidad para establecer el grado de evaluabilidad ex ante de los proyectos. Estos dos elementos se combinan y se complementan con un sucinto análisis de las publicaciones pertinentes al respecto, a fin de situar los proyectos en el contexto general de la disciplina y orientarse hacia una evaluación final de su contribución.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Una y otra vez, las encuestas de opinión indican que la violencia y el delito figuran entre las principales preocupaciones de la población latinoamericana en cuanto a su bienestar, y que estas consideraciones adquieren una importancia cada día mayor. Según el Latinobarómetro 2008, la delincuencia (seguridad ciudadana) fue evocada como el peor problema que afronta la región; en efecto, el 18,5% de los encuestados en toda la región consideraron este fenómeno como el más inquietante en su país, por delante del desempleo, señalado en un 16,3% de las respuestas. Entre 2001 y 2003, por el contrario, la delincuencia figuró en el quinto lugar con un 8,3% de las respuestas, por detrás del desempleo, los bajos salarios, la pobreza y la corrupción.
- 1.2 Estas opiniones parecen coincidir con los actuales problemas de la región, considerando que los índices de criminalidad son mayores en América Latina que en casi cualquier otra parte del mundo. Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, en 2004 se registraron en la región (con excepción de México y el Caribe) casi 30 homicidios intencionales por 100.000 personas, un nivel superado tan sólo en países del África meridional (Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, 2008).
- 1.3 Una de las principales manifestaciones de la violencia en la región es la que se ejerce sobre los familiares que conviven bajo el mismo techo. Esta violencia doméstica contra mujeres, niños y personas mayores puede ser de índole física, psicológica o sexual. En América Latina y el Caribe, las mujeres corren mayor riesgo de ser víctimas de violencia en el hogar que en la calle. Entre el 10% y el 40% de ellas son agredidas físicamente, entre el 30% y el 75% han recibido maltrato psicológico, y entre el 10% y el 20% han sido agredidas sexualmente, en los tres casos por sus parejas.
- 1.4 Recientemente, en respuesta a estas constataciones generalizadas, el BID ha asignado prioridad a iniciativas concebidas para encarar los problemas vinculados con la violencia y la resolución de conflictos. El concepto que subyace a las intervenciones del Banco en esta esfera es que la violencia mina sistemáticamente los esfuerzos de desarrollo en múltiples planos y puede ocasionar la depreciación de todas las formas de capital. La violencia también afecta de forma desproporcionada a los pobres, en detrimento de sus activos y medios de subsistencia. Además de sus efectos directos (como pérdida de ingresos, secuelas físicas, etc.), la violencia tiene efectos indirectos que frenan la acumulación de capital humano, aminoran la productividad, erosionan el capital social y reducen la calidad de vida, entre otros efectos. En el caso de la violencia doméstica, los niños que son testigos o víctimas de ella presentan menores niveles de rendimiento escolar y productividad, mientras que las mujeres que la padecen son menos productivas en el empleo, perciben menores ingresos y faltan al trabajo con mayor frecuencia.

- 1.5 El Banco financia desde 1998 programas de seguridad ciudadana para subsanar las causas aparentes de la violencia. Al presente, la cartera del Banco comprende 13 proyectos por un monto aproximado de US\$300 millones¹. La intervención del Banco en este sector tuvo un carácter pionero, ya que ningún otro organismo multilateral de desarrollo había incursionado en el terreno incierto de la seguridad ciudadana. Con miras a orientar sus acciones, el Banco produjo en 2002 un conjunto de Guías preliminares para el diseño de proyectos de reducción de la violencia (documento GN-2217, denominadas en adelante “Guías Preliminares de 2002”), cuando ya se habían aprobado cuatro proyectos de este tipo. Siete proyectos más se aprobaron antes de que estas guías fueran actualizadas y aprobadas el 6 de octubre de 2009. Hasta octubre de 2010, estas nuevas Guías operativas para el diseño y la ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana (documento GN-2535, denominadas en adelante las “Guías”) han servido como marco de referencia para cuatro proyectos de seguridad ciudadana.
- 1.6 Este informe contiene una evaluación de las intervenciones de seguridad ciudadana de ‘primera generación’, es decir, las siguientes 11 intervenciones aprobadas con anterioridad a las Guías: “Apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana”, en Colombia (CO0213, Bogotá, Cali, Medellín y componente nacional); “Programa de seguridad ciudadana: Prevención de la violencia y el delito”, en Uruguay (UR0118); “Programa de seguridad ciudadana y justicia”, en Jamaica (JA0105); “Proyecto de apoyo al Programa de Paz Social”, en El Salvador (ES0116); “Proyecto de paz y convivencia ciudadana para los municipios del Valle de Sula”, en Honduras (HO0205); “Programa Chile + Seguro”, en Chile (CH0178); “Programa de seguridad ciudadana”, en Nicaragua (NI0168); “Programa de prevención de la violencia”, en Guatemala (GU0163); “Programa de seguridad ciudadana”, en Guyana (GY0071); “Programa de Seguridad Integral”, en Panamá (PN-L1003), y “Programa de seguridad ciudadana”, en Trinidad y Tobago (TT-L1003).
- 1.7 Una evaluación de los programas aprobados con posterioridad a las Guías (e incluso de las propias Guías), aun siendo una labor importante y no exenta de interés, podría revelarse prematura en el momento actual. No obstante, en un anexo a este informe se comentan brevemente algunos aspectos de esos proyectos y de las Guías, así como de otras iniciativas en curso del Banco encaminadas a reducir el delito y la violencia en la región.
- 1.8 El resto del informe se estructura del siguiente modo: en la Sección II se presenta una breve reseña de la bibliografía especializada sobre delito y violencia, a la vez que se examinan tanto los aspectos teóricos como algunos indicios empíricos sobre la eficacia de los métodos preventivos de reducción del delito y la violencia. En la Sección III se exponen los objetivos y las hipótesis implícitas de los proyectos de

¹ En esta cifra se incluyen US\$27,9 millones de un programa en El Salvador aprobado en 2002 pero cancelado posteriormente. A ello se suman dos proyectos (en Costa Rica y Belice) que están actualmente en preparación, además de otros proyectos que no constituyen por sí mismos operaciones contra la violencia pero sí podrían tener repercusiones en ese ámbito.

seguridad ciudadana que ha financiado el Banco, en tanto que en la Sección IV se examina el grado de evaluabilidad de los proyectos. En la Sección V se presenta el impacto estimado de las intervenciones y sus resultados, en la Sección VI se examina los problemas de ejecución que enfrentan los proyectos y en la Sección VII se ofrecen conclusiones y algunas recomendaciones para las intervenciones futuras del Banco en este ámbito. Por último, el Anexo I contiene un comentario sobre la labor reciente del Banco en materia de seguridad ciudadana y el Anexo II, los cuadros a que se hace referencia en el informe.

II. ESTADO DEL CONOCIMIENTO SOBRE LAS CAUSAS DEL DELITO Y LA VIOLENCIA

- 2.1 El tema del delito y la violencia ha despertado desde hace varias décadas el interés de la comunidad académica, lo que ha dado lugar a una extensa bibliografía consagrada a explicar sus causas, elucidar sus efectos y evaluar la eficacia de las numerosas intervenciones que buscan hacer frente a este problema. En esta Sección se resumen los argumentos expuestos en los estudios teóricos para explicar este fenómeno y se examinan brevemente los fundamentos de programas de prevención como los que ejecuta el Banco.
- 2.2 Antes de exponer las explicaciones teóricas del delito y la violencia, conviene tener presente que delito y violencia no son lo mismo. El delito puede ser violento (un asesinato) o no violento (un fraude financiero). Del mismo modo, las acciones violentas pueden tipificarse como un delito o no, según la legislación que se aplique. En un documento reciente, la Organización Mundial de la Salud definió la violencia como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS (2002), p. 1084). Según esta definición, una agresión verbal relativamente constante de un hombre a su mujer, por ejemplo, podría ser un acto de violencia doméstica pero no tipificarse como delito en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe.
- 2.3 Un problema que se evidencia a menudo en el debate de políticas públicas sobre delito y violencia es que ambos conceptos se amalgaman —como se ha hecho hasta ahora en este informe— o se toman virtualmente como sinónimos. Esto no supone un problema significativo, dada la estrecha vinculación que existe entre ambos fenómenos; sin embargo, su disociación ayuda a una mejor comprensión del problema.
- 2.4 Los actos delictivos surgen de la combinación de dos elementos, a saber: las decisiones voluntarias tomadas por quien comete el acto, y una serie de factores o circunstancias en que las personas toman dichas decisiones (véase PNUD, 2009). Centrándose en la primera línea argumental, Becker (1968) articuló un marco para explicar los factores que subyacen a la decisión personal de cometer un delito. Según su teoría, todos los individuos deciden si van a cometer un delito según el

beneficio neto que prevean obtener de ello. La probabilidad de ser castigado —ya sea por medio del encarcelamiento o del pago de una multa—, combinada con el costo del castigo, representa el costo previsto de comisión del delito. El beneficio previsto se descompone en las ganancias derivadas de la acción delictiva —sean o no monetarias— y la valoración que cada individuo haga de ellas, lo cual depende de la función de utilidad del individuo. De acuerdo con la segunda línea argumental, el delito puede originarse a partir de una serie de circunstancias que influyen en las decisiones individuales. Tales circunstancias o “factores de riesgo” no son condiciones suficientes en sí, es decir, su presencia no conduce inequívocamente a un acto delictivo, sino que lo hace más probable.

- 2.5 Del mismo modo, la violencia puede ser instrumental o emocional (Berkowitz, 1993)². La diferencia entre estas dos clases de violencia es que la primera constituye un medio para conseguir un objetivo diferente, en tanto que la segunda es un fin en sí misma (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999; p. 10). Es decir, la violencia puede emanar de una decisión racional, como en el modelo de delito de Becker, o de una serie de factores de riesgo que predisponen a las personas a incurrir en ese tipo de comportamiento.
- 2.6 Vale la pena destacar que estas dos argumentaciones no se excluyen mutuamente. Se trata de dos explicaciones complementarias tanto del delito como de la violencia, si bien su poder relativo de explicación obedece al tipo específico de acto delictivo o violento que se esté examinando. La especificidad va más allá de la habitual tipificación hecha en los sistemas de justicia penal. El asesinato de un capo de la droga puede esencialmente ser fruto de la decisión racional de otro capo del narcotráfico, mientras que la muerte de una mujer a manos de su cónyuge puede obedecer mayormente a factores circunstanciales (por ejemplo, valores culturales combinados con sentimientos de celos y los efectos del consumo de alcohol). Comprender las causas de todos los crímenes y actos violentos es por tanto una tarea de formidable complejidad que los estudios especializados apenas comienzan a acometer.
- 2.7 El llamado modelo ecológico clasifica los factores de riesgo que inciden en la violencia en cuatro grupos o niveles de influencia (véase OMS, 2002). En primer lugar, existen factores individuales como el acervo biológico o educacional; en segundo lugar están los factores relacionales, a saber, el tipo de relaciones que una persona mantiene con las demás (padres, hermanos, pareja, compañeros, etc.). En un tercer grupo de factores, presentes al nivel comunitario, se incluyen todas las características de la comunidad en la que vive la persona y que repercuten en su comportamiento. Un último grupo de factores relativos a la estructura de la

² Existen otras clasificaciones de la violencia. Moser (2004), por ejemplo, la clasifica en cuatro tipos según la motivación del acto físico que se utiliza de manera consciente o inconsciente para adquirir o conservar el poder (p. 4). La OMS (2002) establece una tipología de la violencia basada en su fuente (contra uno mismo, interpersonal o colectiva) y en su índole (física, sexual, psicológica o basada en las privaciones o el abandono).

- sociedad incluye aspectos como el nivel general de pobreza en el país y la tolerancia de la sociedad ante la violencia.
- 2.8 Tomando como base el modelo ecológico, la OMS (2002) examina la investigación empírica sobre los factores de riesgo asociados con diferentes clases de violencia. El informe señala que, en el plano individual, existe una clara correlación entre el comportamiento violento de los jóvenes y diversos factores como complicaciones durante el parto, bajo ritmo cardíaco, hiperactividad, altos niveles de comportamiento de riesgo, baja concentración, dificultad para centrar la atención antes de la edad de 13 años, bajo coeficiente de inteligencia y mal rendimiento académico. A su vez, la violencia física ejercida por los hombres contra sus parejas se ha asociado a las siguientes características del agresor: joven, bajo nivel de ingresos, procedencia de un entorno familiar violento, consumo de alcohol, dependencia emocional e inseguridad, baja autoestima y alta propensión a presentar episodios de rabia, hostilidad, depresión y desórdenes de personalidad.
 - 2.9 En el plano relacional, el informe indica que la violencia juvenil se asocia con una deficiente vigilancia y supervisión, así como con la aplicación de castigos físicos severos por los padres durante la niñez. Se ha constatado también que muchos jóvenes violentos proceden de familias con un trasfondo de conflicto entre los padres, poco apego entre padres e hijos, número elevado de hijos y una madre que tuvo su primer hijo a edad temprana. La pertenencia a un estrato socioeconómico bajo y un hogar monoparental también acrecienta la probabilidad de que los niños se conviertan en jóvenes violentos. También puede tener importancia la presión de grupo, ya que los jóvenes violentos suelen tener amigos con comportamiento delictivo.
 - 2.10 En los niveles de la comunidad y de la sociedad en general, la violencia juvenil se ha vinculado al hecho de vivir en vecindarios con altos índices de delincuencia y en sociedades que presentan cambios demográficos rápidos en la población de jóvenes, la modernización, la emigración, la urbanización y la modificación de las políticas sociales (OMS, 2002; p. 40). La pobreza, la disparidad de ingresos, la falta de gobernanza y diversos factores culturales, entre ellos la tolerancia al recurso a la violencia como medio para zanjar diferencias, también se relacionan directamente con la violencia juvenil. La violencia ejercida por los hombres contra sus parejas se ve favorecida por la pobreza y por normas sociales que propugnan la intimidad familiar y la autoridad del hombre sobre la mujer.
 - 2.11 Muchos de los factores arriba citados se relacionan entre sí o tienen un origen común con el comportamiento violento que intentan explicar. Por tal razón, en muchos casos no es posible trazar un vínculo causal directo. Ello supone que, conforme avance la investigación, podrían surgir explicaciones más escuetas de los distintos tipos de violencia. En el caso de la violencia doméstica, la OMS afirma que “si bien empieza a formarse el consenso de que una acción recíproca de los factores personales, coyunturales, sociales y culturales se combina para causar el maltrato [entre miembros de la pareja...], aún es limitada información acerca de los factores más importantes” (OMS, 2002; p. 106).

- 2.12 Algunas de esas constataciones sobre la violencia también son válidas para el delito, dado que en la mayoría de los casos los comportamientos violentos allí explicados constituyen actos delictivos. Se ha argumentado que los delincuentes presentan rasgos criminogénicos desarrollados en la niñez, coeficientes intelectuales más bajos, una conducta problemática y un pasado de maltrato infantil (véase Freeman, 1999 y las referencias allí citadas). En los Estados Unidos los datos procedentes de los propios interesados y de fuente administrativa (detenciones y encarcelamientos) revelan que los delincuentes tienden a ser jóvenes, varones, desertores de la enseñanza secundaria, con historial familiar conflictivo y bajas puntuaciones en las pruebas homologadas (Freeman, 1999; p. 3536).
- 2.13 Sin embargo, la investigación empírica sobre las causas del delito se ha centrado en factores que operan en niveles más generales —comunitario o social— más que en el plano individual o relacional. Freeman (1999) cita varios estudios para los Estados Unidos en los que se establece una relación directa entre niveles de desempleo e índices de delincuencia (en especial delitos contra la propiedad). El autor da cuenta de otros estudios en los que se aprecia una correlación entre la disparidad de ingresos y la delincuencia, e incluso la tasa de homicidios (Land, et al, 1990). En Fajnzylber, et al (2002a y 2002b) se confirma esta observación mediante el análisis de datos de panel de un gran número de países, constatándose que las tasas de homicidio y robo están en relación directa con la disparidad de ingresos y en relación inversa con el crecimiento económico. También para los Estados Unidos, Gould, et al (2002) establecen una relación inversa entre el salario percibido por los trabajadores no calificados y el delito, violento o no.
- 2.14 Cabe destacar la complejidad metodológica de identificar datos empíricos sobre las causas del delito y la violencia. Las constataciones resumidas anteriormente sobre el origen del delito han permitido establecer de manera convincente vínculos causales, en vez de simples correlaciones, mediante el uso de diferentes estrategias de identificación; aun así, no todas las constataciones sobre la violencia han ido más allá de identificar una correlación o precedencia cronológica. La dificultad radica no sólo en los aspectos metodológicos, sino también en la escasez de datos. Este asunto se examina a continuación, teniendo cuenta que también tiene importantes efectos negativos para la evaluación de los proyectos de reducción del delito y la violencia, incluidos los que han recibido financiamiento del Banco.

A. Prevención y control del delito y la violencia

- 2.15 Dentro del debate público sobre reducción del delito y la violencia, las innumerables intervenciones en este ámbito se clasifican ya sea como medidas de prevención o de control. Con frecuencia, estas dos categorías se consideran conceptos mutuamente excluyentes, polos opuestos en una gama progresiva entre respuestas «blandas» y respuestas «duras» al delito (Sherman, et al, 1997, p. 2-2). En el extremo preventivo de esta gama están las intervenciones dirigidas a modificar el comportamiento de las personas —sean o no delincuentes— de tal modo que no se cometan actos violentos y delictivos. En el extremo de control (o

- punitivo), las políticas tienen por finalidad detener la actividad delictiva aislando a los infractores del resto de la sociedad, ya sea en forma temporal o permanente, como en el caso de la pena de muerte. En otros términos, las medidas de prevención tienen por objeto reducir el delito y la violencia antes de que ocurran, modificando la tendencia de los infractores a cometer actos delictivos y violentos, en contraste con las medidas de control, que buscan reducir el delito impidiendo que sus autores cometan nuevos actos delictivos.
- 2.16 No obstante, tal como reconocen Ehrlich (1981) y Buvinic y Morrison (1999), incluso las acciones contra el delito más focalizadas en el control contienen algún grado de prevención, en la medida en que disuaden futuros actos delictivos o violentos por parte de otras personas. Si, como sostiene Becker, el delito es una decisión racional, las acciones dirigidas a aumentar la probabilidad de que el delito se castigue (mayor vigilancia policial, eliminación de sitios donde ocultarse, mejora de procesos judiciales, etc.) y el propio castigo deberían reducir el comportamiento delictivo al elevar el costo previsto asociado al mismo.
- 2.17 La disociación entre medidas de prevención y de control es, por ende, de carácter artificial. De hecho, según Sherman, et al (1997), esta distinción no aparece en las publicaciones criminológicas. En su informe al Congreso de los Estados Unidos, Sherman y colaboradores definen la «prevención del delito» en líneas generales como toda práctica que haya probado dar por resultado un nivel de delincuencia menor del que existiría sin esa práctica (Sherman, et al, 1998, p. 2). En realidad, ...la prevención del delito es un resultado, mientras que el castigo es sólo un posible medio para alcanzar ese resultado (Sherman, et al, 1997; p. 2-2).
- 2.18 Esta distinción artificial entre medidas de prevención y de control se halla a menudo en documentos del Banco sobre este tema y parece ser un procedimiento heurístico imperfecto para orientar la decisión sobre qué intervenciones han de financiarse. De hecho, las Guías Preliminares de 2002 reflejan la inquietud del Banco respecto del financiamiento de programas que pudieran suponer riesgos de reputación o favorecer violaciones de los derechos humanos:
- “Habida cuenta del historial de participación de la policía en asuntos políticos durante períodos en que no había un gobierno democrático, se suscita la preocupación de que las actividades del Banco relacionadas con fuerzas de policía tengan el potencial de injerirse indirectamente en asuntos políticos en el caso de que una fuerza de policía que hubiese recibido recursos del Banco participase en alguna fecha futura en actividades políticas.
- Otra preocupación que se ha expresado con frecuencia consiste en que, al realizar proyectos con fuerzas de policía, el Banco esté financiando actividades que intrínsecamente planteen algún riesgo de abusos de los derechos humanos.” (Documento GN-2217, párrafos 2.34 – 2.35).
- 2.19 El presente informe conviene con los autores antes citados en que la distinción entre medidas de prevención y de control es artificial, ya que ambos tipos de acción

pueden prevenir futuros actos delictivos (y violentos). El rasgo que diferencia uno de otro parece ser el carácter punitivo de las medidas —siendo las segundas las que acarrear algún tipo de castigo—, aunque el uso del término “prevención” para describir exclusivamente aquellas acciones que no acarrear castigo implica despojar a ese término de su sentido. Como quiera que en gran parte de la bibliografía y en muchos documentos del Banco se alude a medidas de prevención y de control³, el presente informe debe transigir en cuanto a esta distinción artificial en su análisis. No obstante, cada vez que se haga dicha distinción en el resto del documento, se empleará el tipo de letra cursiva para recalcar el hecho de que los términos prevención y control representan rótulos y no encierran su sentido habitual.

- 2.20 Un aspecto relevante que surge de esta distinción es que, en principio, las medidas de prevención pueden tener repercusión en el delito y la violencia; las medidas de control, en cambio, inciden en el delito (y en la violencia sólo en la medida en que ésta constituya un delito). Ello obedece a que las medidas de control tan sólo se aplican a actos delictivos. Para ilustrar este aspecto conviene considerar el ejemplo que se ha dado en el párrafo 2.2. Un hombre que ha ejercido violencia verbal contra su mujer de forma continua no puede, en principio, ser conminado a dejar de hacerlo mediante una mayor labor policial, a menos que esa violencia verbal se tipifique legalmente como delito.

B. Información empírica sobre medidas de prevención para reducir el delito y la violencia⁴

- 2.21 En líneas generales, las medidas de prevención del delito y la violencia pueden ser de tipo situacional o social. En el primer caso se busca reducir las situaciones en las que pueden darse el delito y la violencia. Esto se consigue en algunos casos reduciendo el número de lugares en que estos fenómenos pueden ocurrir con poca probabilidad de que el infractor sea capturado⁵. Un ejemplo de lo anterior es la eliminación de espacios oscuros y aislados en un vecindario, práctica comúnmente conocida como prevención del delito mediante la adecuación del entorno (CPTED, por sus siglas en inglés). En otros casos, las acciones consisten en reducir la disponibilidad de factores inductores de comportamientos violentos, como el alcohol y las armas.

³ Como se indica en el Anexo II, este problema persiste aún en documentos más recientes, como las Guías (documento GN-2535).

⁴ La información que se menciona en esta sección abarca sólo las medidas de *prevención*. Para las medidas de *control* es difícil hallar datos contrastados, si bien pueden encontrarse ejemplos en algunas de las fuentes citadas más adelante (Sherman, et al, 1998; OMS, 2002; Freeman, 1999; Stemen, 2007, y The Campbell Collaboration). Para un ejemplo de datos empíricos sobre medidas de *control* en América Latina, véase Di Tella y Schargrodsky (2004).

⁵ Nótese que, de acuerdo con la distinción hecha anteriormente en el párrafo 2.19, estas medidas se inscriben de hecho en el conjunto de políticas de *control*, ya que no modifican el valor intrínseco que las personas asignan al delito, sino que incrementan su costo previsto al elevar la probabilidad de ser capturado.

- 2.22 El segundo tipo de medidas de prevención pertenece a la esfera del comportamiento, y tiene por finalidad hacer que las personas sean menos propensas a la violencia. Como ejemplos de este tipo de intervención cabe citar los programas de capacitación parental en que se instruye a los padres sobre métodos no violentos para educar a sus hijos —cuya efectividad se señala en Sherman, et al (1998)— o la educación de los niños en resolución pacífica de conflictos. Según sugiere la información empírica antes mencionada, la mejora de condiciones macroeconómicas como el desempleo o la disparidad de ingresos constituye otra medida de prevención de este tipo por su potencial para reducir la criminalidad sin modificar el costo previsto asociado objetivamente a la misma. La reducción del delito por esta vía podría operarse a través de dos posibles mecanismos, a saber, un retroceso del desempleo que traería consigo mayores posibilidades de obtener ingresos legalmente, y una menor disparidad de ingresos que mitigaría el sentimiento de privación relativa y de este modo aumentaría el costo de utilidad que las personas asociarían a los actos delictivos y violentos.
- 2.23 Las medidas de prevención cobran creciente importancia conforme se acumulan indicios de su eficacia en los países desarrollados. En 1998, el Departamento de Criminología y Justicia Penal de la Universidad de Maryland presentó al Congreso de los Estados Unidos un análisis sistemático de más de 500 diferentes evaluaciones de las iniciativas de reducción del delito y la violencia emprendidas en los Estados Unidos, llegando a la conclusión de que varias medidas de prevención habían tenido éxito en este cometido. El análisis clasificó las evaluaciones según la validez científica de sus resultados y clasificó las políticas evaluadas en tres grupos⁶ (“iniciativas que funcionan”, “iniciativas que no funcionan” e “iniciativas prometedoras”), en función de los resultados, la calidad y el número de sus evaluaciones. Freeman (1999) cita asimismo dos metanálisis en los que se establece que los programas contra la delincuencia juvenil (Lipsey, 1992) y los programas de rehabilitación (Andrews, et al, 1990) tienen “efectos modestos de reducción de la delincuencia” (p. 3.557). Además, el informe sobre la violencia realizado por la OMS (2002) incluía un examen de las medidas de prevención frente a tipos específicos de violencia, y clasificaba dichas medidas como eficaces, ineficaces y prometedoras. Por último, The Campbell Collaboration contiene una serie de análisis sistemáticos sobre distintos tipos de programas encaminados a reducir el delito y la violencia⁷.
- 2.24 El Cuadro 2.1 presenta un resumen de las constataciones efectuadas por el Departamento de Criminología y Justicia Penal de la Universidad de Maryland (Sherman, et al, 1998), la OMS (2002) y The Campbell Collaboration. Se incluyen en el cuadro sólo los resultados para las medidas de prevención (según la definición dada anteriormente) que se han calificado como eficaces, ineficaces e incluso

⁶ Un cuarto grupo —el más numeroso— incluía todas las políticas para las cuales no se ha podido hallar información concluyente o prometedora.

⁷ The Campbell Collaboration es una iniciativa en curso para realizar y publicar “análisis sistemáticos de los efectos de las intervenciones en los ámbitos de educación, delito y justicia y bienestar social” (cita tomada del sitio virtual de la organización: <http://www.campbellcollaboration.org>).

contraproducentes. Merece la pena señalar que el informe de la Universidad de Maryland siguió una metodología rigurosa para determinar la eficacia o ineficacia de una intervención específica. Dicha metodología consistía en calificar cada evaluación disponible con base en su validez interna y sus resultados, y a continuación comparar los resultados de todas esas evaluaciones (para mayores detalles, véase Sherman, et al, 1998). El informe de la OMS (2002) simplemente consideraba como datos empíricos los resultados de cualquier evaluación con sólidos fundamentos científicos. Por su parte, los autores que contribuyeron al análisis de The Campbell Collaboration emplearon criterios diferentes en la selección de los estudios sujetos a análisis y, si bien tuvieron el cuidado de seleccionar evaluaciones rigurosas, sus criterios fueron menos estrictos que los de Sherman, et al. Por tal motivo, los datos empíricos recogidos por la OMS (2002) y The Campbell Collaboration podrían considerarse menos fiables que los identificados por Sherman y su equipo.

- 2.25 Existen indicios de que las acciones de prevención, además de ser simplemente eficaces, pueden en ocasiones resultar más rentables que las acciones de control. Stemen (2007) cita los resultados de unos pocos estudios⁸ que indican que el aumento de las reclusiones en prisión o del número de policías por habitante en los Estados Unidos produce una disminución menos que proporcional de los índices de delincuencia, en tanto que la reducción del desempleo y el incremento de los salarios reales y el nivel de educación producen descensos más que proporcionales de dichos índices. En esa misma línea, Greenwood (1997) estima que la educación parental, la creación de incentivos de graduación para los jóvenes y los programas de acompañamiento de jóvenes delincuentes previenen un mayor número de delitos por cada dólar invertido que la ley de aumento de condenas en caso de reincidencia (three-strikes law) aplicada en California.
- 2.26 Los indicios empíricos proceden de manera casi exclusiva de los Estados Unidos y otros países desarrollados, y por consiguiente hacen que las medidas de prevención sólo sean un planteamiento prometedor para los países de América Latina y el Caribe, donde su éxito no está asegurado. Los resultados obtenidos en los países desarrollados podrían no llegar a plasmarse en las naciones en desarrollo, cuyas instituciones son menos eficientes y poseen menor capacidad para ejecutar por sí solas las intervenciones. Buvinic, Morrison y Shifter (1999) sostienen que La prevención puede ser especialmente eficaz en términos de costos en situaciones en que a una incidencia muy alta de la violencia se suma una capacidad deficiente de las principales instituciones de control social como el sistema judicial y las fuerzas policiales, según ocurre actualmente en gran parte de América Latina y el Caribe (p. 32). La postura adoptada en el presente informe es que este argumento sólo es válido si las instituciones responsables de aplicar las medidas de prevención son más eficientes que las principales instituciones de control social. Sin embargo, no está claro que ése sea el caso en los países de América Latina y el Caribe.

⁸ Véanse Gould et al (2002), Grogger (1998), Kovandzic y Sloan (2002), Levitt (1996 y 1997), Lochner y Moretti (2004), Marvell y Moody (1996), Raphael y Winter-Ebmer (2001), y Spelman (2000 y 2005).

- 2.27 El presente informe no ha hallado indicios cuantitativos rigurosos de la eficacia de las medidas de prevención en la región. Akpokodje, Bowles y Tigere (2002) realizan un extenso estudio de los programas de prevención de la delincuencia en los países en desarrollo. Ninguna de las 91 evaluaciones incluidas en el estudio presenta un análisis cuantitativo⁹. De hecho, los autores observan que “los estudios sobre las actividades de prevención del delito en los países en desarrollo se inspiran más en la retórica que en la realidad” (p. 8). El estudio de Fajnzylber, Lederman y Loayza (2002a) es acaso el único análisis cuantitativo riguroso (aunque con importantes restricciones de datos) que existe sobre las causas del delito violento, pero sus resultados atañen a las causas macroeconómicas de la delincuencia, no a la eficacia de alguna política de prevención.
- 2.28 Considerando que la información empírica recogida en los países desarrollados sigue siendo escasa, que aún no es posible certificar su validez en los países de América Latina y el Caribe y que existe una aguda escasez de datos provenientes de estos últimos países, el presente informe concluye que, si bien las medidas de prevención pueden ser prometedoras, no es posible aseverar que sean más eficaces o eficientes que las medidas de control. Así, formulaciones como “está claro en todo caso que las actividades de prevención suelen tener una mejor relación costo-eficacia que las correctivas o de control” (documento GN-2217, párrafo 1.22) carecen de suficiente sustento.
- 2.29 Un último punto por analizar con relación a la eficacia de las medidas de prevención tiene que ver con el alcance de éstas. La multiplicidad de factores que subyacen a los comportamientos violentos y delictivos lleva a pensar que los programas orientados a reducir tales comportamientos deberían tener un carácter polifacético y responder a todos esos factores, o al menos a los principales. Este aspecto ha sido objeto de debate en el Banco. Aunque varios autores convienen en la necesidad de poner en marcha programas integrales y polifacéticos para reducir sustancialmente la violencia (véanse Guerra, 2005; Buvinic, Alda y Lamas, 2005; Lamas, et al, 2006), estos programas presentan varias dificultades. Por un lado, “han tendido a exceder la capacidad institucional de los organismos ejecutores”; por otro, este criterio “también requiere una asociación estratégica entre las instituciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil” (Lamas, et al, 2006, p. 10). Más aún, las intervenciones sociales orientadas a la prevención sólo arrojan resultados a largo plazo, lo que implica que una intervención polifacética exige un compromiso político sostenido. Por el contrario, los programas más específicos, si bien son más fáciles de ejecutar, pueden revelarse ineficaces ya que apenas responden a un número limitado de factores de riesgo dejando los demás inalterados, lo que podría representar una condición necesaria pero insuficiente para disminuir el delito y la violencia.

⁹ Los autores sólo incluyeron una evaluación cuantitativa, aunque ésta corresponde a un programa ejecutado en los Estados Unidos. Su inclusión en el estudio se debe a que, en concepto de los autores, “el diseño metodológico podría adaptarse fácilmente y duplicarse en el contexto de un país en desarrollo” (Akpokodje, Bowles y Tigere, 2002; p. 54).

- 2.30 En suma, no existe mayor claridad en cuanto al tipo de intervención que sería más eficaz en América Latina y el Caribe. Si desde un punto de vista teórico las intervenciones polifacéticas se aceptan como la solución predilecta, desde un punto de vista pragmático las iniciativas de alcance más restrictivo podrían resultar más eficaces en razón de su viabilidad. No obstante, aun resolviendo este dilema, la selección de las intervenciones concretas que se implantarían sigue siendo una tarea ardua. Existen algunos indicios de la eficacia de unas pocas acciones de prevención, pero éstos proceden en su mayoría de países desarrollados donde las instituciones responsables de ejecutar las intervenciones pueden ser considerablemente más eficientes. Aun cuando las medidas de prevención que han funcionado en esos países encierran promesas para los países de América Latina y el Caribe, su éxito no puede darse por descontado.

III. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LAS INTERVENCIONES DEL BID

- 3.1 Antes de la aprobación de las Guías, el BID había financiado 11 intervenciones¹⁰ encaminadas específicamente a reducir el delito y la violencia (proyectos “independientes”). Los objetivos de tales programas se centran en la reducción de la violencia, el conflicto y las percepciones de inseguridad, tanto a nivel comunitario como de los hogares. Algunos proyectos incluían además entre sus objetivos el cambio de la percepción sobre lo que es un comportamiento aceptable, particularmente entre los jóvenes. El Cuadro 3.1 presenta los objetivos declarados de los proyectos independientes del Banco.
- 3.2 Tal como se expone en la siguiente sección, estos objetivos están habitualmente mal definidos y, al orientarse a conceptos en extremo amplios (“violencia”, “delito” e “inseguridad”), hacen que los proyectos sean poco realistas o claros. Lo anterior refleja probablemente el desconocimiento de los problemas específicos que afrontan las comunidades en las que se implantaron los proyectos, aunque también puede reflejar la incertidumbre —dentro y fuera del Banco— sobre las causas de tipos específicos de delito y violencia y los mecanismos para reducirlos.
- 3.3 Debido a esa incertidumbre, los proyectos de seguridad ciudadana conforman un cúmulo de múltiples intervenciones. Algunos están dirigidos a los hogares, procurando modificar pautas de comportamiento como la violencia doméstica, mientras que otros, orientados a la juventud, ofrecen a este segmento nuevas oportunidades de participar en ocupaciones constructivas (como actividades deportivas o artísticas extraescolares), buscando reducir los comportamientos violentos. En otros casos, los componentes incluyen una labor específica con la policía para modificar su forma de interactuar con la comunidad o simplemente

¹⁰ Este grupo incluye el programa que se canceló en El Salvador. Tras la aprobación de las Guías, se aprobaron otros dos proyectos de seguridad ciudadana —*Programa de seguridad ciudadana e inclusión*, en Argentina (AR-L1074), y *Programa de seguridad ciudadana y justicia II*, en Jamaica (JA-L1009)— y otros dos están en preparación, uno en Costa Rica y otro en Belice.

para brindarle los recursos y la capacitación que le permitan cumplir más eficientemente su cometido.

- 3.4 Los documentos de préstamo no indican claramente de qué modo preciso se prevé que funcionen esos componentes. Pasando revista a las diferentes intervenciones incluidas en los proyectos de seguridad ciudadana, este informe constató cuatro mecanismos implícitos a través de los cuales podía preverse que dichas intervenciones redujeran el delito, la violencia o ambos. Las intervenciones financiadas pueden por lo tanto clasificarse según estos mecanismos (cadenas lógicas). Como suele ocurrir con cualquier clasificación, las categorías no son del todo excluyentes ni exhaustivas; esto es, algunas intervenciones tienen cabida en más de una categoría, dado que sus diversos elementos (actividades específicas) corresponden a distintas categorías, en tanto que otras intervenciones contienen elementos atípicos para los que no se ha creado ninguna categoría.
- 3.5 Los siguientes son los cuatro tipos básicos de intervenciones. Las primeras son aquellas que se centran en desarrollar la “capacidad” de las instituciones del sistema de justicia penal, vale decir, la policía, el aparato judicial y el sistema penitenciario. El segundo grupo comprende las intervenciones centradas ante todo en la educación de las personas para hacerlas menos propensas a incurrir en actos delictivos y violentos y brindarles mayor oportunidad de participar en actividades lícitas y no violentas. En tercer lugar se halla un grupo de intervenciones cuyo eje principal es la promoción de la participación comunitaria y de un mejor modelo de relaciones entre la comunidad y las autoridades de gobierno (fuerzas policiales, autoridades judiciales, funcionarios del gobierno local, etc.). Por último figura un número mucho más reducido de componentes cuya acción se ejerce mediante la prevención de situaciones que puedan dar lugar a actos delictivos y violentos. Estas cadenas lógicas se explican con mayor detalle en los siguientes párrafos y se ilustran de forma esquemática en el Cuadro 3.2.
- 3.6 (a) *Capacidad institucional.* Se trata de un concepto vago que a menudo está presente en los documentos de proyectos del Banco. La expresión se utiliza en este informe simplemente como encabezado de un tipo de intervenciones que inciden en el funcionamiento del sistema de justicia penal y otras instituciones del Estado. Estas intervenciones incluyen actividades de asesoramiento técnico en mejoras organizacionales de las instituciones, capacitación de su personal, provisión de equipos e infraestructuras, asesoramiento técnico en diseño de políticas, recopilación de datos y seguimiento y evaluación. El efecto inmediato previsto de estas acciones es el diseño de nuevas políticas a partir de información empírica cuantitativa y el aumento de la eficiencia de las instituciones. Se espera que, en consecuencia, el delito y la violencia se reduzcan por medio de políticas de prevención y de control.
- 3.7 (b) *Educación.* En este grupo de intervenciones se busca inculcar a las personas un conjunto de valores y aptitudes sociales que previsiblemente reducirán su propensión a cometer actos delictivos y violentos. Estos valores y aptitudes incluyen, entre otros, una mayor valoración general de comportamientos no

- violentos, métodos de educación infantil no violentos y técnicas de resolución pacífica de conflictos. Las intervenciones en el grupo de “educación” comprenden asimismo la enseñanza de aptitudes para el mercado laboral que permitan a las personas acceder más fácilmente a un empleo legal, disminuyendo el beneficio relativo que pudieran extraer de su participación en actividades delictivas. También se incluyen en este grupo los tratamientos contra la adicción a los estupefacientes, a fin de favorecer una mejor inserción personal en el marco legal de la sociedad.
- 3.8 (c) *Participación comunitaria*. Un gran número de intervenciones dentro de los proyectos de seguridad ciudadana del Banco gravitan sobre la participación comunitaria y la mejora de las relaciones entre la comunidad y las fuerzas del orden —y en un plano más general, entre la comunidad y las autoridades—. Esta prioridad manifiesta puede sustentarse en el postulado de que la participación comunitaria y una mejor relación entre la comunidad y las autoridades podrían dar lugar a diagnósticos más acertados de los problemas que afectan a las comunidades (lo que conduce a una formulación de políticas basada en las necesidades), mayores probabilidades de que se notifiquen los delitos y una mayor eficiencia del sistema de justicia penal¹¹.
- 3.9 (d) *Prevención situacional*. En un número marcadamente menor de intervenciones se procura reducir las situaciones que pueden dar origen a actos delictivos o violentos. Al modificar el diseño de los espacios públicos (alumbrando calles oscuras o suprimiendo sitios donde ocultarse), mantener a los potenciales delincuentes ocupados en actividades más positivas (como actividades deportivas y culturales) y reducir la oferta de estupefacientes y armas, estas intervenciones se encaminan a disminuir el número de casos y situaciones en que suelen darse el delito y la violencia.
- 3.10 Estas cadenas lógicas son en extremo imprecisas, ya que sólo se basan en la afirmación de que “el delito” o “el delito y la violencia” podrían disminuir como consecuencia de determinadas acciones, sin ofrecer ninguna información concreta sobre las acciones o las categorías de delito y violencia que se verían afectadas. Esto obedece a que los proyectos no proponen acciones específicas para reducir tipos específicos de delito o violencia. De hecho, tal como se ha mencionado antes, estas cadenas lógicas se han deducido como parte de la elaboración de este informe, y no se explican en ningún documento de préstamo.
- 3.11 Un interrogante que surge enseguida se refiere a la frecuencia relativa con que estos tipos de intervenciones ocurren en los proyectos de seguridad ciudadana del Banco.

¹¹ Para el caso específico de la labor policial comunitaria, Sherman, et al (1997) identifican cuatro mecanismos mediante los cuales —según se ha postulado en la bibliografía especializada— esta intervención puede reducir el delito: (1) vigilancia vecinal: este mecanismo aumenta la disuasión de futuras actividades delictivas; (2) recopilación de información por parte de la comunidad: los miembros de la comunidad informan a la policía sobre actividades delictivas; (3) información pública sobre la criminalidad: las autoridades informan a los miembros de la comunidad sobre la situación de seguridad en la comunidad, y (4) legitimidad policial. Estos cuatro supuestos pueden resumirse en tres efectos directos identificados arriba para este grupo de intervenciones.

En este sentido, el Cuadro 3.3 presenta una lista de todos los componentes de los proyectos y los postulados implícitos que subyacen a sus actividades. Se observa que cada uno de los 11 proyectos incluye intervenciones en las categorías de capacidad institucional y educación, y que todos los proyectos excepto el de Panamá incluyen intervenciones en la categoría de participación comunitaria. El grupo de prevención situacional sólo está presente en los proyectos de El Salvador, Honduras, Chile, Nicaragua, Panamá y Trinidad y Tobago.

- 3.12 Teóricamente, la selección de las intervenciones que se incluyen en estos proyectos dependería en alto grado de la información empírica disponible, aunque éste no parece ser el caso. Como se puso de manifiesto en la sección anterior, existen algunos indicios de que determinadas medidas de *prevención* que corresponderían a la categoría de educación se han empleado con éxito para reducir el delito y la violencia en países desarrollados, lo cual constituye una motivación para incluir este tipo de intervenciones en los proyectos del Banco. En realidad, todos los proyectos, con excepción del de Guyana, incorporan intervenciones dirigidas a inculcar en la población infantil y juvenil valores y aptitudes sociales contrarios a la violencia, o a enseñar a los padres cómo criar a sus hijos en un ambiente de no violencia. Sin embargo, los documentos de préstamo no siempre proporcionan detalles sobre estas intervenciones (como en el caso de Chile), y por consiguiente es imposible establecer si éstas guardan estrecha semejanza con aquéllas a que las hace referencia el Cuadro 2.1; y aun si lo hicieran, la información contenida en dicho cuadro podría, una vez más, no ser aplicable a los países de América Latina y el Caribe.
- 3.13 Las intervenciones basadas en la capacidad institucional podrían, en principio, sustentarse en el argumento de que la existencia de instituciones eficientes es una condición necesaria para la ejecución de cualquier programa. De hecho, la creación de centros para el registro y seguimiento de actividades delictivas es un ejemplo de esta condición necesaria¹². No obstante, muchas de las intervenciones de esta categoría parecen carecer de elementos de sostenibilidad —como la capacitación de empleados que pueden posteriormente cambiar de empleo— y no existe prueba de que tales intervenciones produzcan de hecho instituciones más eficientes.
- 3.14 Algo similar ocurre con las intervenciones en la categoría de participación comunitaria. Buvinic, Alda y Lamas (2005) sostienen que “es fundamental asociar a la comunidad en la formulación y aplicación de estrategias de prevención. Por otra parte, la participación de la comunidad constituye un medio esencial para modificar las actitudes y para movilizar y dar mayor influencia a sus miembros” (p. 17). No obstante, no puede afirmarse a ciencia cierta que la participación comunitaria sea un medio eficaz para reducir el delito o la violencia. En los Estados Unidos, a finales de 1996, “no existen programas comunitarios de prevención del delito que hayan probado prevenir eficazmente este fenómeno” (Sherman, et al,

¹² En rigor, los centros mismos podrían ser innecesarios. Lo necesario es contar con datos precisos y oportunos (véase la Sección 7).

1998)¹³. Sherman, et al (1997) afirman que esto se debe a la falta de coherencia entre las causas del delito y la violencia y las soluciones que se proponen. Más que ninguno de los otros entornos institucionales¹⁴ [en los que se sitúan las intervenciones], el entorno comunitario revela una notable divergencia entre el análisis causal y los programas de prevención (p. 3-1). Los autores atribuyen este problema al olvido de las causas profundas que explican la existencia de comunidades problemáticas. “Irónicamente, uno de los pilares básicos de los programas de prevención comunitaria ha sido el de habilitar a los líderes comunitarios locales para diseñar y llevar a la práctica sus propias estrategias de prevención del delito. Esta línea de pensamiento podría equivaler a arrojar a alguien por la borda para luego permitirle diseñar su propio salvavidas. Bien se señala en las publicaciones científicas que las políticas y fuerzas de mercado en que se originan las culturas y estructuras comunitarias criminogénicas escapan al control de los habitantes de las comunidades, y que las acciones «habilitantes» no incluyen la habilidad para modificar dichas políticas (Hope, 1995)” (p. 3-2).

- 3.15 Una posible explicación de la razón por la que el Banco ha dado tanta importancia a la participación comunitaria es el temor a verse envuelto en procesos políticos internos o violaciones de los derechos humanos en los países. Como un medio para cerciorarse de que ello no ocurra, las Guías Preliminares de 2002 proponen formular la siguiente pregunta: “¿hay en las operaciones del Banco mecanismos establecidos (como consejos de asesoramiento, consultas con la comunidad u otros sistemas de control) que promuevan la transparencia en la asignación de los recursos y la apertura en la ejecución de las actividades, especialmente en cuestiones delicadas?” (documento GN-2217, párrafo 1.23; subrayado añadido). Esto sugiere que probablemente se esté incluyendo la participación comunitaria por el hecho de que confiere transparencia los proyectos, y no porque constituya una estrategia de eficacia probada para reducir el delito y la violencia¹⁵. Tal como se señala en la Sección V, los proyectos del Banco no han aportado mayores pruebas de su eficacia. Así pues, el Banco ha basado en gran medida su acción en intervenciones cuya utilidad no se asienta en sólidos fundamentos.

IV. EVALUABILIDAD DE LAS INTERVENCIONES DEL BANCO

- 4.1 Comenzando con el proyecto en Colombia, el BID ha venido financiando una serie de proyectos innovadores para reducir los niveles de delincuencia y violencia en

¹³ Como única excepción cabría citar el programa de vigilancia vecinal, en el que los vecinos acuerdan estar en guardia ante cualquier actividad delictiva y notificarla oportunamente a la policía (Bennett, Holloway y Farrington, 2008).

¹⁴ Sherman y colaboradores postulan que las medidas de prevención del delito se inscriben en siete entornos institucionales: comunidades, familias, centros educativos, mercados de trabajo, lugares (puntos específicos), ámbito policial y justicia penal.

¹⁵ Un tipo de justificación similar puede hallarse en las Guías, las cuales pretenden proporcionar un marco que “promueve la asociación y participación de la comunidad para garantizar políticas de seguridad ciudadana transparentes, efectivas y sostenibles” (documento GN-2535, Recuadro No. 1).

- América Latina y el Caribe. Como siempre, la innovación en las políticas exige un proceso de aprendizaje concomitante a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de futuras intervenciones centradas en problemas similares. Por desgracia, hasta la fecha los programas de seguridad ciudadana financiados por el Banco no han contribuido mayormente a dicho proceso de aprendizaje.
- 4.2 Existen al menos tres explicaciones para lo anterior. Por un lado, los proyectos tienen un bajo grado de evaluabilidad, lo que significa que, aun sin limitaciones de datos, sería imposible determinar si han cumplido o no sus objetivos; por otro, las intervenciones no se diseñaron de un modo que permita identificar por separado el impacto de cada uno de sus componentes; por último, los datos sobre delito y violencia son sumamente difíciles de obtener, y aunque varios proyectos financiados por el Banco incluían en su diseño actividades para mejorar la recopilación y administración de datos, su escasez sigue siendo un obstáculo de primer orden para aprender a discernir cuáles son las acciones eficaces en la reducción de los distintos tipos de delito y violencia.
 - 4.3 La norma de evaluabilidad de OVE abarca diversas dimensiones de un proyecto, pero hay tres en las que las intervenciones de seguridad ciudadana han revelado singulares carencias. Los programas que se examinan en este informe tienen en común un diagnóstico incompleto del problema, una definición deficiente de los propósitos y un conjunto incompleto de indicadores sobre sus logros. En primer lugar, las metas y propósitos de un proyecto deben guardar relación directa con el problema diagnosticado. En segundo término, cada objetivo específico (propósito) debe definirse a cabalidad; esto significa que todos los conceptos a que se hace referencia deben ser claros y susceptibles de medición, y que el propósito debe llevar aparejado un calendario para su consecución. Por último, todos los propósitos deben contar con indicadores completos, esto es, cada uno debe tener indicadores claramente definidos y cuantificables, con parámetros de referencia y metas. La falta de una parte de esta información compromete la evaluabilidad del proyecto y genera dudas sobre lo que el proyecto se propone conseguir. En tal caso, su efectividad sólo puede determinarse mediante una estrategia de evaluación ad hoc.
 - 4.4 Los programas concebidos para reducir el delito y la violencia requieren, como cualquier otro tipo de proyecto, establecer un diagnóstico preciso e integral del problema, lo que incluye ponderar su magnitud, sus causas y sus consecuencias. La importancia de un diagnóstico acertado radica en que brinda la información necesaria para justificar la intervención y para determinar su magnitud y línea de acción, con miras a aportar una solución efectiva al problema.
 - 4.5 Los proyectos que se analizan en este documento hacen una valoración incompleta del problema que se pretende abordar. En ellos se suelen presentar cifras agregadas sobre delito y violencia en el momento del diseño del proyecto, en vez de describir la prevalencia de determinados tipos de actos delictivos y violentos por área geográfica o administrativa y por características demográficas específicas. Este análisis matizado, si bien es necesario para identificar dónde se sitúan los principales problemas, no podría aún considerarse como un diagnóstico completo.

Para ello, también es preciso explorar la evolución temporal del problema y sus causas profundas. En algunos de los documentos de préstamo se consignan cambios recientes en los índices de delincuencia, pero no una visión a largo plazo del problema, por lo que resulta difícil dilucidar si el problema actual es nuevo o constituye una nueva manifestación de un fenómeno arraigado.

- 4.6 En su mayor parte, los proyectos no presentan un análisis causal que explique los niveles imperantes de delincuencia y violencia. En los proyectos de Uruguay, Jamaica, El Salvador, Honduras, Guyana y Chile, el análisis sobre el origen del problema es limitado o inexistente. El proyecto de Nicaragua menciona como posibles causas estructurales la violencia de los años setenta y ochenta, la proliferación de armas de pequeño calibre y la pobreza; también se señalan tres factores de riesgo que incitan al comportamiento violento individual, pero sin proporcionar ni mencionar un análisis causal de carácter integral que explique los niveles actuales de delincuencia y violencia en el país. En el proyecto de Guatemala, se alude sucintamente a la guerra civil, la impunidad y la falta de oportunidades como posibles causas estructurales de la violencia; en el de Colombia, se presenta un breve resumen de las causas potenciales y se remite al lector a material complementario que respalda esa explicación abreviada.
- 4.7 En lo tocante a las consecuencias de los problemas, según las Guías Preliminares de 2002 la razón para apoyar los programas orientados a reducir la violencia es que ésta “hace más lento el crecimiento económico y entraba el desarrollo social” (p. 1). A tenor de ese documento, existen varias vías por las que dichos efectos se materializan. Por una parte, se asigna un monto elevado de recursos a los esfuerzos para controlar la violencia o hacer frente a sus consecuencias. En segundo lugar, la violencia y la inseguridad disuaden la inversión, aminoran la productividad y obstaculizan la acumulación de capital humano. En tercer lugar, la violencia tiene costos no monetarios tales como lesión física, muerte y sufrimiento psicológico. Por último, la violencia erosiona el desarrollo social al disminuir el capital social, restar legitimidad a las instituciones de gobierno y transmitirse de una generación a otra.
- 4.8 Pese a que los proyectos en Colombia y Jamaica hacen referencia explícita a algunas de estas consideraciones, los restantes proyectos no analizan los efectos del delito y la violencia sobre el desarrollo, lo que afecta a la relevancia de la intervención con respecto a otros proyectos de desarrollo. De hecho, en el documento de préstamo de Chile se reconoce que los índices de delincuencia en el país son menores que en casi cualquier otro país de la región. Del mismo modo, en el documento de Nicaragua se señala que al gobierno nacional “le interesa proteger la imagen del país de ser «uno de los países más seguros de Centroamérica»” (p. 3).
- 4.9 Adicionalmente, los proyectos no toman como fundamento la experiencia previa. Ciertamente, este problema no es sólo imputable a cada proyecto en particular, sino también a la falta de constataciones robustas en intervenciones anteriores. Así, algunos de los programas de seguridad ciudadana posteriores al proyecto en Colombia tienen la intención explícita de sacar provecho de experiencias pasadas; con todo, dado que ninguna intervención hasta la fecha ha logrado aportar datos

- cuantitativos robustos que confirmen sus resultados, las intervenciones ulteriores no han podido tomar como punto de partida la experiencia pasada.
- 4.10 Los problemas de evaluabilidad de los proyectos también se hacen evidentes en los objetivos específicos que se proponen. La mayoría de los proyectos examinados tienen propósitos definidos de manera imprecisa (como “aumentar el grado de integración social de los jóvenes”), no cuantificables y desprovistos de una dimensión temporal (véase la Sección 3).
- 4.11 Por otro lado, los proyectos sólo presentan en contadas ocasiones indicadores adecuados de efectos. Con miras a hacer una evaluación global del conjunto de 11 intervenciones en el ámbito de seguridad ciudadana, se estableció el siguiente grupo de criterios para determinar en qué medida un indicador es adecuado¹⁶. Los indicadores deben:
- corresponder a efectos de desarrollo, no a productos;
 - ser cuantificables;
 - ser comparables (las opiniones, expectativas y percepciones no han demostrado ser comparables entre individuos);
 - ser específicos y estar bien definidos;
 - estar libres de ambigüedad.
- 4.12 Los indicadores se consideraron adecuados cuando cumplían cada uno de los cinco criterios anteriores. Un indicador que cumpliera los tres primeros pero fuera poco específico (como “número de delitos violentos graves”) o ambiguo (como “número de casos notificados de violencia doméstica”) se juzgó parcialmente adecuado partiendo del supuesto de que el proyecto tendría información adicional no contenida en el documento de préstamo (en rigor, estos indicadores también serían inadecuados). Por último, se consideraron inadecuados los indicadores que no cumplieran uno o más de los tres primeros criterios.
- 4.13 De este modo se identificaron 56 indicadores de efectos en los 11 proyectos (algunos indicadores más incluidos en los documentos de préstamo se descartaron debido que representaban productos, no efectos). De estos 56 indicadores, poco más de una cuarta parte (15) se calificaron como adecuados, 19 como parcialmente adecuados y 22 como inadecuados (véase el Cuadro 4.1).
- 4.14 Al cotejar esos indicadores con los objetivos específicos, las limitaciones de los proyectos en términos de evaluabilidad se hacen más patentes. En efecto, de los 40 objetivos específicos identificados, 16 carecían de todo indicador; y de los

¹⁶ Se trata de los mismos criterios del instrumento de evaluabilidad desarrollado por OVE, con excepción de los indicadores cuantitativos, los cuales se analizan más adelante por separado.

- 24 restantes, 15 no tenían un indicador adecuado. En otros términos, sólo 8 de los 40 objetivos específicos (20%) poseían uno o más indicadores adecuados. Si a ello se añade el requisito de que los indicadores cuenten con una base de referencia y una meta, se obtiene que sólo 6 de los 56 indicadores satisfacen estos tres criterios, lo que equivale a tan sólo 5 objetivos específicos (de un total de 40) provistos de al menos un indicador adecuado con una base de referencia y una meta (6, si se incluyen los indicadores parcialmente adecuados).
- 4.15 El problema que se detectó con mayor frecuencia en los indicadores propuestos en los documentos de préstamo es que no pueden ser medidos. Los indicadores que adolecen de este problema pretenden medir de un modo directo determinantes del comportamiento que no pueden ser objeto de observación directa, buscando medir percepciones, opiniones, expectativas o actitudes de las personas encuestadas, simplemente solicitándoles a éstas que las expresen.
- 4.16 No se trata de que las percepciones, opiniones, expectativas o actitudes no sean importantes, sino de que el método de medición no tiene validez probada y existen razones para considerar que puede ser errado. Una de ellas es la dificultad para cuantificar estos conceptos en un modo comparable. Tanto Carlos como Manuel podrían afirmar que se sienten “muy seguros”, pero eso no es garantía de que ambos piensen tener la misma probabilidad de ser asaltados en la vía pública. Para Carlos, una probabilidad del 10% podría significar “muy seguro”, mientras que Manuel sólo atribuiría ese significado a una probabilidad del 2%. Otra razón es que las evaluaciones por los propios interesados pueden estar sujetas a sesgos no detectables. En función de las circunstancias, los encuestados pueden deformar sistemáticamente sus percepciones, opiniones, expectativas, preferencias y actitudes reales. La motivación puede ser consciente, como ocurre cuando los encuestados desean modificar los resultados de un estudio o transmitir al entrevistador una imagen distinta de sí mismos, o bien inconsciente, como en los casos en que el enunciado de una pregunta influye en la respuesta.
- 4.17 El sesgo presente en estas respuestas se torna especialmente inquietante cuando es sistemático y se asocia a un programa que debe ser evaluado. Una persona que participa en una intervención de carácter comunitario, por ejemplo, puede declarar tener una sensación de seguridad mayor de la que realmente experimenta, ya sea para sentirse más motivado o porque piensa que una respuesta negativa podría llevar a suspender el financiamiento del programa.
- 4.18 En vez de intentar medir estos conceptos directamente, es más seguro hacerlo de forma indirecta, dejando que los comportamientos los revelen. Dar respuestas falsas sobre las propias preferencias no cuesta nada; sin embargo, actuar contra ellas supone un costo. Las personas actúan constantemente de acuerdo con sus preferencias y con las restricciones que afrontan. Si observamos que hace un año una persona caminaba cada día al trabajo tomando la calle X pero ya no lo hace, y si lo único que ha cambiado son los niveles de delincuencia y las respectivas percepciones, podemos deducir que esa persona se siente menos segura ahora que hace un año caminando por esa calle. Ciertamente, este método de medición puede

ser complicado pero posee la ventaja adicional de hacer que la cuantificación sea comparable.

- 4.19 Otra carencia de estos proyectos radica en el sistema de seguimiento y evaluación que llevan aparejado. En este sentido, aunque en todos los proyectos se proponían actividades de seguimiento y evaluaciones (al menos una intermedia y una final), no se han tomado suficientes disposiciones para recopilar datos sobre indicadores de efectos debidamente definidos ni para asegurar que, una vez concluidos los programas, sea posible llevar a cabo una evaluación rigurosa del impacto de sus intervenciones.
- 4.20 Este aspecto reviste máxima importancia, ante todo debido a la falta de conocimiento teórico y empírico sobre el modo de reducir el delito y la violencia. Se ha argumentado que el costo de adquirir este conocimiento teórico puede ser muy elevado. Lamas, et al (2006), por ejemplo, indican que “una mayor inversión en el desarrollo de técnicas ‘científicas’ de modelado que permitan establecer estimaciones cuantitativas entre causas y efectos no es necesariamente deseable. Los costos de desarrollar esas metodologías podrían superar los beneficios de realizar tales estimaciones.” (p. 15). El presente informe no comparte esa opinión. La inversión en un estudio científico de las causas concretas de los diferentes tipos de delito y violencia resulta necesaria para idear mecanismos eficaces a fin de mitigar dichos problemas. Para alcanzar esa comprensión es menester adquirir conocimientos, tanto teóricos como de base empírica. La teoría es necesaria para escoger entre un conjunto inviablemente amplio de intervenciones aquellas de las que lógicamente quepa prever que sean las más eficaces, mientras que las evaluaciones del impacto y los análisis de costo-beneficio son necesarios para confirmar o desvirtuar tales expectativas.
- 4.21 Por desgracia, en los proyectos de seguridad ciudadana financiados por el Banco no se han tomado las disposiciones necesarias para recopilar los datos que permitan llevar a cabo ese proceso de aprendizaje. Habida cuenta de la incertidumbre imperante sobre cuáles intervenciones son eficaces, no está claro sobre qué base los tres informes de terminación de proyecto (ITP) disponibles —Colombia, Uruguay y Jamaica— y todos los informes de seguimiento del desempeño del proyecto (ISDP) más recientes para los restantes proyectos califican como “probable” el logro de los objetivos de desarrollo de los proyectos.

V. IMPACTO Y RESULTADOS DE LAS INTERVENCIONES DEL BID

- 5.1 Los problemas de evaluabilidad de los proyectos de seguridad ciudadana antes examinados dificultan en extremo la evaluación de sus resultados. A ello se añade el exiguo nivel de información existente hasta la fecha sobre los logros de los programas. En esta sección se resumen los resultados consignados en los ITP disponibles y los ISDP más recientes de los proyectos, así como en diversas evaluaciones de impacto contratadas por OVE.

- 5.2 Al mes de marzo de 2010, apenas se habían completado tres de los 11 proyectos (Colombia, Uruguay y Jamaica), y los restantes seguían activos (con excepción de El Salvador). La información contenida en los respectivos ITP e ISDP dista de ser completa. Sólo los documentos correspondientes a los proyectos de Colombia, Uruguay, Jamaica, Nicaragua, Chile y Guyana contienen información de algún tipo sobre el progreso de sus indicadores de efectos y de productos; y aun en esos casos, los indicadores notificados no siempre coinciden con aquellos propuestos originalmente en los documentos de préstamo. Así, el proyecto de Colombia no proponía ningún indicador, mientras que los proyectos de Uruguay, Jamaica, Guyana y Nicaragua incluían en sus ITP e ISDP indicadores diferentes de los que se enunciaban en sus documentos de préstamo (véase el Cuadro 4.1).
- 5.3 Además de los citados problemas, es posible que los resultados consignados en los ITP y los ISDP de los proyectos no den idea cabal de los logros de los proyectos, al no existir una comparación con los resultados de grupos de control. Es decir, los ITP y los ISDP no presentan los resultados teniendo en cuenta lo que se habría logrado en caso de que no se hubiera ejecutado el proyecto. La complejidad de evaluar el impacto de un proyecto se torna aún mayor al evaluar el impacto de cada uno de sus componentes, ya que ello requiere aislar específicamente su impacto del de los restantes componentes, tarea no exenta de complicaciones y que de hecho puede trascender el alcance de los ITP y los ISDP; no obstante, es importante tener en cuenta estas limitaciones al examinar los resultados que presentan.
- 5.4 Según el ITP para el proyecto de Colombia, las intervenciones en materia de educación y ampliación del acceso a la justicia encaminadas a reducir los comportamientos violentos en el seno de la familia y entre los jóvenes arrojaron resultados satisfactorios. Se afirma que, en Bogotá, las Unidades de Mediación y Conciliación han reforzado la capacidad de las comunidades beneficiarias para resolver conflictos en forma pacífica; y que en Cali y Medellín, la organización de redes locales para prevenir la violencia doméstica y alentar la cohesión social ha generado un mayor control social sobre este tipo de violencia y una coexistencia más armoniosa entre vecinos. En estas dos ciudades, los programas diseñados para inducir en los jóvenes un proceso de “desaprendizaje” de la violencia produjeron entre los beneficiarios una percepción de sí mismos como personas más pacíficas y menos propensas a recurrir a la violencia. Por último, las intervenciones dirigidas a mejorar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral parecen haber tenido escasos resultados dado que, según se informa en el ITP, las actividades de capacitación laboral en Bogotá y Medellín no generaron efectos en términos de empleo.
- 5.5 En el ITP del proyecto de Uruguay se indica que la confianza en las fuerzas de policía aumentó en Montevideo y Canelones entre diciembre de 1999 y julio de 2004. Durante el mismo período, la percepción de inseguridad disminuyó en Montevideo, donde se concentraron los esfuerzos del proyecto, pero aumentó en Canelones. El ITP refleja también un marcado incremento del número absoluto de víctimas de la violencia doméstica que acudían a la policía, lo que se toma como un

- indicador de que se prestó una mayor y mejor atención a este problema y a quienes lo padecen.
- 5.6 En Jamaica, las intervenciones relativas a la articulación de una Estrategia Nacional para la Prevención de la Delincuencia y la Violencia, el refuerzo de las capacidades del antiguo Ministerio de Seguridad Nacional y Justicia, la consolidación del sistema de justicia penal y una serie de acciones comunitarias se han vinculado con reducciones significativas de los índices de homicidio y el número de delitos violentos graves. De manera llamativa, los indicadores relativos a la percepción pública sobre la seguridad —medida según la evaluación de los propios interesados en el marco de encuestas— empeoraron significativamente en el área metropolitana de Kingston.
 - 5.7 En Chile, las encuestas anuales sobre victimización han permitido observar una reducción del 5% en los índices de victimización y del 10% en el número de delitos graves que siguen sin notificar durante la ejecución del programa. Vale la pena señalar, no obstante, que el componente orientado a fomentar las relaciones entre la comunidad y la policía no ha contribuido a tales reducciones, al no haberse dado inicio a las intervenciones enmarcadas en dicho componente.
 - 5.8 En el caso de Nicaragua, el ISDP da cuenta de amplios cambios en algunos indicadores ambiguos. Entre agosto de 2005 y marzo de 2009, el número de casos de violencia doméstica y sexual que los funcionarios de justicia debieron atender aumentó de 8.100 a cerca de 22.500. Durante el mismo período, el número de detenciones de adolescentes menores de 18 años se redujo de 2.218 a 1.757 y las denuncias de delitos cometidos por adolescentes menores de 18 años aumentaron de 60.752 a algo más de 91.400.
 - 5.9 Según puede apreciarse en el Cuadro 4.1, el proyecto de Guyana es el único que ha dado seguimiento a cada uno de sus cinco indicadores de efectos, aunque uno de ellos se modificó. El ITP de 2009 recoge una disminución (del 35% al 30%) en el porcentaje de delitos y muertes por causas no determinadas en las regiones IV y VI como consecuencia del proyecto. También se informa de una reducción (del 36% al 30%) en el porcentaje de personas que piensan que la acción de la policía nacional no está previniendo eficazmente los actos delictivos en esas dos regiones, y una leve reducción (del 42% al 40%) en el porcentaje de personas que declaran no sentirse seguras en las calles de su comunidad.
 - 5.10 En síntesis, estos informes no ofrecen mayor información sobre cuáles han sido las acciones eficaces a la hora de reducir el delito y la violencia. Muy pocos proyectos han aportado datos que permitan seguir los avances en la consecución de sus resultados. Cuando dichos datos existen, es común que correspondan a indicadores inadecuados (mayormente basados en opiniones y percepciones) o a conceptos distintos de los que proponían inicialmente los documentos de préstamo; y en los casos aún más infrecuentes en que se aportan datos sobre indicadores adecuados, surge un problema de identificación que hace difícil atribuir los cambios constatados a las intervenciones, y no a otros factores.

- 5.11 Con miras a obtener mayor información sobre la eficacia de los proyectos de seguridad ciudadana financiados por el Banco, OVE contrató una serie de estudios de evaluación del impacto, que abarcaron los proyectos de Colombia (Bogotá, Cali y Medellín), Jamaica y algunos componentes del de Chile. Los estudios debieron afrontar la extrema complejidad de evaluar el impacto de programas que no se habían diseñado en un modo que facilitara su evaluación (mediante el establecimiento de grupos de control adecuados y la separación de sus intervenciones), a veces sin contar con datos idóneos.
- 5.12 Para superar estas dificultades, los estudios recurrieron a diferentes técnicas econométricas y en algunos casos a la recopilación de datos primarios adicionales, si bien no fue posible solventar de forma satisfactoria todos los problemas analíticos. El Cuadro 5.1 presenta un resumen de los resultados de estas evaluaciones de impacto, junto con una breve descripción de los datos y métodos analíticos empleados. En la última columna del cuadro se enumeran los problemas analíticos que afectan a la validez de los resultados.
- 5.13 Dos cosas llaman la atención en el Cuadro 5.1. La primera es la exigüidad de los resultados. Si bien los estudios abarcaban una variedad mucho mayor de aspectos susceptibles de verse afectados por las intervenciones del proyecto, éstos correspondían a productos (como utilización de las instituciones) o se medían a través de indicadores inadecuados (por ejemplo percepciones subjetivas de inseguridad). El presente informe no toma en cuenta tales resultados, por ser poco fiables o no representar efectos directos de desarrollo, y en cambio se centra en el impacto de los proyectos sobre el delito y la violencia.
- 5.14 Lo segundo que llama la atención en el Cuadro 5.1 es que tres proyectos (Cali, Bogotá y Jamaica) parecen haber llevado a una reducción de la aplicación de castigos físicos a los niños. Los resultados no son concluyentes, al no haberse resuelto con éxito una serie de dificultades analíticas en los estudios, por lo cual se requiere un mayor grado de investigación para establecer la efectividad de las intervenciones en cuanto a este efecto. Con todo, los resultados del Cuadro 5.1 constituyen un indicio alentador, especialmente a la luz de las constataciones de Sherman, et al (1997) y de la OMS (2002) según las cuales la crianza de los niños en un entorno menos violento ha demostrado reducir la violencia entre los jóvenes en los Estados Unidos.
- 5.15 El Cuadro 5.1 también indica que las intervenciones del Banco pueden haber tenido efectos de reducción de la delincuencia. Existen indicios de que en Chile el programa ha reducido el índice de delincuencia mayor —que comprende siete tipos de delitos graves— así como las tasas de agresión y hurto, en particular¹⁷. En Jamaica, los resultados sugieren una reducción de los robos domiciliarios en las

¹⁷ La reducción sólo se verifica en relación con el grupo de control; es decir, estos índices aumentaron tanto en los municipios de intervención como en los de control, si bien el incremento fue considerablemente mayor en estos últimos.

zonas de intervención, pero también un inquietante incremento de los asaltos a mano armada.

Una vez más, estos resultados no son concluyentes y han de tomarse a título indicativo. Por ello mismo, sugieren la necesidad de establecer un mecanismo robusto de aprendizaje dentro de las intervenciones del Banco.

VI. PROBLEMAS DE EJECUCIÓN

- 6.1 En esta sección se resumen los problemas de ejecución que afrontan las intervenciones del Banco en materia de seguridad ciudadana, examinando los ITP y los ISDP más recientes de los proyectos a fin de detectar problemas comunes que podrían evitarse en futuras intervenciones, así como patrones sistemáticos en los tipos de intervenciones de índole más problemática.
- 6.2 Las intervenciones del Banco en el ámbito de la seguridad ciudadana han tropezado con diversos problemas de ejecución cuyas consecuencias han incluido cancelaciones —ya sea de todo el proyecto (El Salvador) o de algunos componentes o actividades—, logros parciales y retrasos. El proyecto de Colombia comprendía dos subprogramas, uno de alcance nacional y otro a escala municipal, el primero de los cuales se canceló en un 85%. En el caso de Jamaica, un componente (promoción social y educación pública) se canceló y varias actividades de otros componentes se cancelaron o alcanzaron sólo parcialmente sus metas. En Uruguay no se canceló ninguna de las actividades, pero cinco actividades alcanzaron sólo parcialmente sus metas. Los restantes proyectos están aún en ejecución y sólo los de Chile, Honduras y Guyana han notificado alguna actividad retrasada o no iniciada.
- 6.3 La ITP y los ISDP no contienen información muy detallada sobre estos aspectos. Así por ejemplo, no es posible establecer con exactitud qué proporción del préstamo se vio afectada por cancelaciones y logros parciales. En muchos casos, sólo algunas actividades de un componente dado adolecían de estos problemas, y los documentos no precisan qué parte de los recursos asignados al componente corresponde a dichas actividades. Asimismo, las explicaciones que se dan en cuanto a las causas de esos problemas son muy sucintas.
- 6.4 Con todo, es posible analizar si estas dificultades de ejecución evidencian patrones comunes. El presente informe clasificó las diferentes intervenciones contenidas en los proyectos en función de cuatro mecanismos causales implícitos mediante los cuales podía preverse que generaran una reducción del delito y la violencia (véase el Cuadro 3.2). Las intervenciones asignadas a cada grupo, aun pudiendo diferir ampliamente entre uno y otro proyecto, comparten algunas características importantes en cuanto a las actividades requeridas para su ejecución. Por ejemplo, las intervenciones en el grupo de “educación” podrían incluir actividades de capacitación o campañas públicas contra la violencia. Esto sugiere la posibilidad de que la ejecución de cada tipo de intervención pudiera enfrentar dificultades similares entre países.

- 6.5 Tal no parece ser el caso. El examen de los ITP y los ISDP más recientes de que se dispone revela que ningún grupo de intervenciones afrontaba sistemáticamente un mayor número de problemas de cancelación, retraso o logro parcial. Del total de 20 actividades y componentes identificados como problemáticos, seis pertenecen al grupo de “capacidad institucional”, seis al de “educación”, siete al de “participación comunitaria” y uno al de “prevención situacional”. El hecho de que el último grupo tan sólo figure una vez en la lista de intervenciones problemáticas (y aun así a raíz de una decisión política, véase más adelante) sugiere que la ejecución de ese tipo de actividades plantea menos dificultades; sin embargo, tales actividades figuran con mucho menos frecuencia que los otros tres grupos en los proyectos de seguridad ciudadana, por lo que la anterior conclusión sólo tiene un valor indicativo.
- 6.6 Desde el punto de vista de los factores que han causado los problemas de ejecución, saltan a la vista tres razones principales. Pese a que las circunstancias y eventos específicos que han originado la cancelación o el retraso de una actividad dada difieren obviamente en cada caso, todos ellos corresponden a factores de orden político, institucional y técnico. Los primeros dos factores podrían considerarse exógenos al proyecto, en especial los de índole política, que explican la mayor parte de los problemas de ejecución. Los factores técnicos, empero, corresponden a deficiencias en el diseño de las intervenciones.
- 6.7 En varios casos, las actividades propuestas se han cancelado o retrasado por causa de la decisión de algún agente político. En El Salvador, por ejemplo, el proyecto se canceló al parecer debido a que la ejecución del proyecto nunca recibió la aprobación de la Asamblea Legislativa¹⁸. En Guatemala, el proyecto no ha iniciado desembolsos y fue reformulado en fecha reciente (23 de septiembre de 2009); el último ISDP disponible (10 de marzo de 2009) señala que el proyecto estaba a la espera de la aprobación del Congreso. En Colombia, el gobierno decidió reducir la deuda externa del país, lo que llevó a cancelar el 85% del subprograma nacional. En Jamaica, las autoridades decidieron ampliar el alcance de las actividades de promoción social y la campaña de educación pública, por lo que el componente se canceló a fin de ejecutarlo como un proyecto separado. En Uruguay, la falta de prioridad política se aduce como explicación del desarrollo fallido de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y la Violencia y el éxito mitigado de la campaña de sensibilización pública. Por último, en Guyana, de acuerdo con el más reciente ISDP disponible (25 de junio de 2009), el “Ministro del Interior ha suspendido todas las actividades pertenecientes a este componente [participación comunitaria]” (p. 4).

¹⁸ En el último ISDP de que se dispone para este proyecto (27 de junio de 2003) se afirma que el proyecto “no ha comenzado a ejecutarse debido a que la Asamblea Legislativa no ha autorizado al Ejecutivo a suscribir el contrato de préstamo con el Banco” (p. 2). El informe indica asimismo que se solicitó al Vicepresidente Ejecutivo del Banco una prórroga del plazo para la firma del contrato, prórroga que se concedió hasta el 7 de agosto de 2003, y no hasta el 6 de octubre, como se había solicitado. OVE no posee información adicional acerca de este proyecto.

- 6.8 En otros casos contados, la explicación estriba en la ineficiencia o falta de coordinación de las instituciones asociadas a la ejecución de una actividad. En Uruguay, por ejemplo la capacitación de los miembros de las Comisiones de Enlace de Seguridad Ciudadana no fue tan extensa como se había previsto debido a que no todas las comisiones se habían constituido o integrado a cabalidad. En Chile, la falta de coordinación entre el Ministerio del Interior y la policía (Carabineros) frustró el inicio de varias actividades del componente de fortalecimiento de la integración entre la policía y la comunidad.
- 6.9 Aunque los anteriores ejemplos corresponden a causas externas a los proyectos, en un número significativo de casos los problemas de ejecución obedecieron a deficiencias en la planificación y el diseño de los proyectos. En algunos de estos casos las intervenciones sólo alcanzaron parcialmente sus metas o sufrieron retrasos al verse obstaculizadas por otras actividades de la intervención. En Honduras, por ejemplo, la Estrategia de Comunicación y Sensibilización Social experimentó retrasos atribuibles a la lenta marcha de otros componentes del proyecto. Del mismo modo, algunas actividades del componente de fortalecimiento institucional se vieron retrasados en parte debido a que los municipios carecían de equipos cuyo suministro formaba parte de las actividades de ese mismo componente.
- 6.10 En otros casos, los supuestos del proyecto no se confirmaron. Así, en Uruguay, la capacitación de docentes no pudo completarse por cuanto el número de centros educativos identificados era menor de lo previsto, y los primeros beneficiarios de la capacitación no instruyeron posteriormente al número de docentes que se había previsto. También en Uruguay, el problema ya mencionado de constitución de las Comisiones de Enlace de Seguridad Ciudadana es atribuible en parte a la incapacidad del proyecto para alcanzar su meta de fortalecer dichas comisiones y ayudarlas a coordinar mejor su acción. En Jamaica, el nuevo Código de Conducta de la Policía no se puso en práctica debido a que los abusos cometidos por la policía “privaban al instrumento de utilidad en opinión de los habitantes de la comunidad” (ITP de Jamaica, p. 14). En Trinidad y Tobago, el componente de fortalecimiento institucional del Ministerio de Seguridad Nacional se diseñó “sin considerar en absoluto un análisis del contexto institucional en su conjunto”, lo que llevó a que la unidad de ejecución del proyecto contratara “un Coordinador a tiempo completo para integrar y asociar entre sí estas unidades [de análisis de la delincuencia] en vez de crear nuevas unidades de ese tipo específicas para cada programa de seguridad ciudadana” (ITP de Trinidad y Tobago, p. 4).
- 6.11 Así, aunque las causas de la no ejecución han sido en su mayoría de orden político, también los errores de diseño y la inexactitud de los supuestos han sido una importante fuente de problemas de ejecución.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 7.1 El objetivo primordial de este documento ha sido evaluar la eficacia general de los programas del BID para reducir el delito y la violencia. Con este propósito, se ha hecho un breve repaso de la bibliografía sobre las causas y formas de combatir este fenómeno —desde el punto de vista de los países desarrollados y los países en desarrollo—, lo cual se ha tomado como punto de referencia para determinar en qué medida las diversas intervenciones financiadas por el Banco se han basado en predicciones teóricas o en datos empíricos.
- 7.2 Este proceso ha puesto de manifiesto dos carencias conceptuales presentes tanto en los proyectos financiados por el Banco como en las Guías Preliminares de 2002. Por una parte, los conceptos “delito” y “violencia” se usan corrientemente sin diferenciación clara, casi de forma indistinta, lo que acrecienta la dificultad inherente de elucidar las causas de ambos fenómenos y su solución. Por otra, se establece una distinción artificial entre las denominadas medidas de *prevención* y de *control*, despojando de sentido el término “prevención”, ya que las medidas de *control* también previenen la delincuencia. Quedando admitido que las medidas de *control* pueden diferenciarse de otras acciones por su carácter punitivo, el presente informe ha adoptado la distinción entre *prevención* y *control* como una convención pragmática a efectos analíticos.
- 7.3 Al 6 de octubre de 2009, el Banco había financiado 11 proyectos en varios países de América Latina y el Caribe con el objetivo de aumentar la seguridad ciudadana. Esas intervenciones han planteado diversos problemas que, en todos los casos, tienen como resultado la imposibilidad de aprender qué intervenciones son productivas —y cuáles son las más eficaces— en la lucha contra el delito y la violencia.
- 7.4 En primer lugar, las intervenciones no se han fundado en sólidos datos científicos sobre la eficacia de intervenciones similares ejecutadas en otros lugares. Quizá basándose en las constataciones particulares antes mencionadas, la mayoría de los documentos de préstamo parten de la premisa general de que las medidas de prevención son más eficaces que las de control. Asimismo, admiten evaluaciones que carecen de validez científica como prueba de la eficacia de algún tipo de intervención.
- 7.5 En segundo lugar está el problema conexo de que las intervenciones del Banco no han incorporado las disposiciones necesarias para asegurar que a través de ellas se genere un proceso de aprendizaje. Los proyectos no ofrecían garantías de la viabilidad de hacer una rigurosa evaluación de sus componentes al término de la intervención, y presentaban indicadores de efectos incompletos y, con frecuencia, objetivos específicos mal definidos. A lo anterior se suma la falta de recopilación de los datos necesarios para efectuar una evaluación rigurosa de su impacto.

- 7.6 A falta de pruebas empíricas, suelen utilizarse predicciones teóricas para orientar la formulación de políticas. Un tercer problema de las intervenciones del Banco es la falta de claridad respecto de sus fundamentos teóricos. En los documentos de préstamo no se explica el mecanismo lógico mediante el cual las actividades propuestas podrían llevar al logro de los objetivos específicos o generales.
- 7.7 A ello cabe añadir el deficiente diagnóstico de los problemas que los proyectos pretenden solventar y el carácter incompleto de los indicadores propuestos en los documentos de préstamo para dar seguimiento al logro de los propósitos. Concretamente, aunque a menudo posean metas claras, los proyectos carecen de parámetros de referencia e hitos. Además, algunos de los indicadores se definen de manera poco clara (por ejemplo, “una reducción del 10% de la inseguridad asociada a la violencia y la delincuencia”).

B. Recomendaciones

- 7.8 El balance de las intervenciones del Banco en materia de seguridad ciudadana es insatisfactorio. Tras haber consagrado más de diez años y US\$250 millones al financiamiento de diversas intervenciones, la institución no puede tener certeza de que sus inversiones hayan coadyuvado a reducir el delito y la violencia en los países donde ha intervenido. La hipótesis central de todos estos proyectos de seguridad ciudadana, según la cual las denominadas medidas de *prevención* pueden reducir efectivamente el delito y la violencia en América Latina, no se ha verificado de forma empírica.
- 7.9 Una primera recomendación general de este informe es que el Banco no siga financiando intervenciones de seguridad ciudadana en el modo en que lo hizo hasta 2009. El Banco debe financiar exclusivamente proyectos que cumplan como mínimo una de las siguientes condiciones:
- El proyecto ofrece garantías de que al momento de su conclusión existirán datos empíricos robustos que permitan establecer si sus intervenciones fueron eficaces. Esto es, cuando no exista información empírica para asegurar que un proyecto tiene alta probabilidad de ser efectivo, el diseño del proyecto debe basarse en hipótesis debidamente fundamentadas y contener mecanismos de seguimiento y evaluación que aseguren que, al momento de la terminación, será posible evaluar el programa y aprender acerca de sus impactos.
 - El proyecto tiene alta probabilidad de ser efectivo. Puede afirmarse que un proyecto tiene una alta probabilidad ex ante de ser efectivo si se dispone de información empírica robusta de que una intervención muy similar a la que se propone se ejecutó eficazmente en circunstancias muy similares a las que se prevén para el proyecto.
- 7.10 Los proyectos en el ámbito de la seguridad ciudadana presentan la desventaja de abordar aspectos sobre los cuales el conocimiento científico es escaso. Pero aun si dicho conocimiento fuese significativo, no bastaría por sí solo para justificar

- proyectos como los que se han examinado en este informe, debido al carácter poco específico de éstos. Para remediar este problema, es preciso mejorar los diagnósticos de los proyectos, la definición de sus objetivos y la explicación de sus intervenciones (en qué modo se prevé que ejerzan su acción y a partir de qué base empírica o formulación teórica).
- 7.11 Entre estos aspectos reviste singular importancia la necesidad de una mayor claridad y especificidad sobre los problemas que se pretende solventar. Los proyectos de seguridad ciudadana aluden habitualmente al delito y la violencia sin disociar suficientemente ambos conceptos ni aportar datos; tampoco se aprecian en ellos mayores esfuerzos por diferenciar las distintas formas de actos delictivos y violentos, explicar sus causas profundas y determinar la prevalencia de cada una de estas formas en las comunidades de intervención. En consecuencia, las intervenciones propuestas carecen de claridad, y no existe certeza sobre el mecanismo preciso mediante el cual las distintas actividades contribuirán a reducir el delito y la violencia. Tampoco queda claro qué tipos de delitos y actos violentos se prevé reducir, y en qué medida.
 - 7.12 Sorprende, por lo tanto, que los ITP disponibles y los más recientes ISDP califiquen de “probable” el logro de los objetivos de desarrollo de los proyectos. No se vislumbra claramente en esos documentos en qué forma se hicieron esas determinaciones. El presente informe recomienda también que las mismas se hagan de manera más matizada y transparente.
 - 7.13 El Banco ha reconocido la escasez imperante de conocimientos en materia de delito y violencia, y el modo en que ello obstaculiza los esfuerzos encaminados a su reducción. Por consiguiente, se han incorporado en los proyectos de seguridad ciudadana componentes con la finalidad de crear nuevos organismos, o afianzar los existentes, para registrar, administrar y publicar de forma sistemática datos sobre la delincuencia y la violencia. Si se lleva a cabo con éxito, esto representaría sin duda una prometedora iniciativa de aprendizaje sobre cuya utilidad se ha generado consenso en la comunidad internacional del desarrollo.
 - 7.14 Aún así, los datos recopilados por este medio seguirían siendo insuficientes. Existen cuatro fuentes de datos de gran valor para contribuir a mejorar nuestra comprensión de la temática del delito y la violencia. La primera consiste en las encuestas de victimización, las cuales pueden aportar índices de criminalidad más exactos que los archivos policiales dado que, a menudo, los delitos no se denuncian a la policía, ya sea porque las víctimas no confían en la acción policial, porque consideran que dicha acción será ineficaz o porque el delito impone un estigma social.
 - 7.15 Las encuestas de victimización suelen recoger además información sobre las percepciones y creencias de las personas; sin embargo, esta última información es poco fiable ya que las respuestas no son comparables entre distintas personas y están sujetas a sesgos sistemáticos no detectables. La ventaja de estas encuestas radica en la información que permiten obtener sobre un comportamiento observado, concretamente los actos delictivos y violentos. Este mecanismo podría brindar

- información más precisa si se centra en un comportamiento observado más que en percepciones y creencias. Por ejemplo, en vez de preguntar a una persona qué tan probable es que decida caminar sola por la noche, podría preguntársele con qué frecuencia salió a caminar sola por la noche durante el mes pasado. Esta información aún puede contener imprecisiones, ya que está sujeta a un error de memoria, pero se ve menos afectada por sesgos sistemáticos que las percepciones y creencias, y puede compararse entre personas.
- 7.16 Como segunda fuente de datos figuran los registros administrativos de instituciones encargadas de impartir justicia, como la policía o el sistema judicial. En la actualidad, esta información es incompleta y desarticulada. Por ejemplo, al denunciar un asalto a la policía, es extremadamente difícil seguir el trámite completo del caso y establecer qué curso dio la policía a la denuncia, si se produjo una detención, cuáles son las características de esa persona, qué pruebas llevaron a su detención, cuánto tiempo pasó detenida en espera de juicio, qué sucedió durante el juicio, cuál fue el fallo, etc. Es importante establecer la conexión entre cada una de las partes del proceso y asegurar que los datos estén completos, con el fin de detectar ineficiencias o fallas en el proceso y su posible efecto sobre las personas y los índices globales de delincuencia.
- 7.17 La tercera fuente de datos es el sistema penitenciario. Los registros penitenciarios, combinados con los archivos policiales y judiciales, pueden ser de suma utilidad para analizar las experiencias de los delincuentes en el medio carcelario y contribuir a determinar su comportamiento futuro. Esa información también podría utilizarse para establecer los índices de reincidencia con mayor precisión.
- 7.18 Una última fuente de datos son las instituciones con capacidad para observar las consecuencias de los actos violentos como parte de su actividad habitual. Los hospitales y escuelas, entre otros, podrían llevar un registro pormenorizado de cada caso en que detecten indicios de que una persona ha sido víctima de un acto violento. Esta información constituye un recurso valioso en el seguimiento de sucesos que de otro modo podrían pasar desapercibidos para los investigadores y los responsables de formular políticas.
- 7.19 Si la dificultad de recopilar datos es una de las razones del exiguo grado de aprendizaje sobre formas de reducir el delito y la violencia, la otra razón reside en la propia evaluación de los proyectos. Sigue requiriéndose un amplio esfuerzo en este ámbito, lo que implica a la vez seleccionar indicadores adecuados para medir los productos y efectos de los proyectos, y tener presente la evaluación al momento de diseñar la intervención. Las carencias en cuanto a la recopilación de datos y al diseño de la evaluación han hecho inviable el seguimiento riguroso del avance de los proyectos y obstaculizado la evaluación ex post de su impacto en un modo científicamente válido.
- 7.20 Volviendo sobre lo ya dicho, una recomendación de este informe es que, a falta de suficientes conocimientos sobre las intervenciones que reducen eficazmente el delito y la violencia, el Banco tan sólo financie aquellas cuyo impacto pueda

- evaluarse y que, por ende, garanticen un proceso de aprendizaje. Con ello no se quiere sugerir que el Banco deba financiar cualquier proyecto provisto de un diseño de evaluación adecuado; también habrá de exigirse una justificación teórica clara y robusta para las intervenciones que se propongan.
- 7.21 Al comienzo de este informe se examinaban los efectos adversos que el delito y la violencia pueden ejercer sobre el desarrollo económico. Tales efectos se señalan también en las Guías Preliminares de 2002. Al momento de redactar este informe, las evaluaciones de los proyectos del Banco en materia de seguridad ciudadana no se han detenido en el examen del impacto de esos proyectos sobre el objetivo general de impulsar el desarrollo económico. Aunque razonablemente cabría esperar que dicho efecto se produjese sólo largo a plazo como consecuencia de un cambio en los niveles de delincuencia y violencia, es importante que el Banco lleve a cabo esta evaluación. Por consiguiente la institución debería invertir en un proceso de aprendizaje para determinar si sus esfuerzos contra el delito y la violencia también han reportado avances en la esfera del desarrollo económico.
- 7.22 Una segunda recomendación general de este informe es que el Banco acometa una revisión programática de sus intervenciones en materia de seguridad ciudadana. La efectividad del Banco en la reducción del delito y la violencia podría beneficiarse de una reevaluación del tipo de intervenciones que se han promovido. Específicamente, se recomienda que el Banco reflexione sobre los factores determinantes de este fenómeno que no han sido abordados hasta ahora.
- 7.23 Esta evaluación de los proyectos de seguridad ciudadana pone de manifiesto que las intervenciones han tendido a propiciar cambios en la población, mucho más que en las instituciones encargadas de promover la justicia. Los proyectos contienen numerosas intervenciones de carácter educativo orientadas a modificar los valores y actitudes de las personas frente al delito y la violencia, así como su capacidad para integrarse en la sociedad en un marco legal y pacífico. Con estas intervenciones se procura efectivamente reformar determinados valores básicos de las sociedades para hacerlas más pacíficas y respetuosas de la ley.
- 7.24 Sin embargo, no se observa un criterio similar con respecto a las instituciones encargadas de impartir justicia. Si bien los proyectos contienen un gran número de intervenciones dirigidas a incrementar la eficiencia de dichas instituciones, el objetivo no es mejorar sus estructuras básicas de funcionamiento e incentivos. En su mayoría, las actividades que se proponen parecen ser de corta duración, parciales y superficiales. Un ejemplo de intervención de corta duración es la capacitación de personal, considerando que las personas capacitadas casi siempre representan sólo una fracción del personal de las instituciones y pueden cambiar posteriormente de empleo, y así privar a la institución de los beneficios de la capacitación. Con objeto de promover un cambio fundamental y perdurable en el sistema de justicia penal y otras instituciones de gobierno, es menester establecer un completo diagnóstico institucional y concebir las intervenciones necesarias sobre esta base.

- 7.25 Lo que aquí se recomienda no es que estas últimas intervenciones deban necesariamente llevarse a cabo. Se reconoce que las mismas entrañan riesgos de reputación para el Banco (relacionados con posibles violaciones de derechos humanos), sin olvidar las dificultades asociadas a la economía política de estas reformas. La recomendación es que el Banco evalúe si tales intervenciones son necesarias para reducir el delito y la violencia en América Latina y decida en consecuencia cuáles podrían eventualmente recomendarse a los países miembros.
- 7.26 Concluyendo con una nota de cautela, existen otras intervenciones financiadas por el Banco que también acarrear altos riesgos de reputación —como sistemas de reclusión de menores infractores o sistemas penitenciarios para jóvenes delincuentes convictos— cuya eficacia está por probar. El suministro continuado de financiamiento para tales intervenciones ha de supeditarse a una mejora significativa de la base empírica para justificar esas políticas.

ANEXO I

ACCIONES RECIENTES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

El 6 de octubre de 2009, el Directorio Ejecutivo aprobó las Guías operativas para el diseño y la ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana (documento GN-2535, denominadas en adelante las “Guías”). Desde entonces, se han aprobado otros dos proyectos de seguridad ciudadana —Programa de seguridad ciudadana e inclusión, en Argentina (AR-L1074) y Programa de seguridad ciudadana y justicia II, en Jamaica (JA-L1009)— y se están preparando otros dos, uno en Costa Rica y otro en Belice. Adicionalmente se han propuesto dos productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad (KCP) sobre esta temática (“Innovación en prevención de la violencia con intervenciones efectivas” y “Generando capacidades técnicas para la consolidación de la Alianza de Ciudades por la Seguridad Ciudadana”).

Una evaluación de esa labor merecería un informe por separado. La intención del presente anexo se limita a comentar brevemente algunos aspectos generales de estos documentos. Concretamente, se verifica de manera sucinta si se están abordando los principales problemas señalados en el informe y adoptando las recomendaciones más sobresalientes. La conclusión es que los principales problemas que se mencionan en el informe parecen seguir presentes en las Guías y en los proyectos aprobados, si bien se perciben indicios alentadores de progresos. Por una parte, el Banco reconoce la frágil base empírica que orienta las inversiones en este ámbito¹⁹; por otra, las Guías se hacen eco de la necesidad de mejorar los sistemas de información y aprender qué intervenciones dan resultados. También se reconoce en las Guías que “se debe procurar jerarquizar los problemas y focalizar la acción” (documento GN-2535, Recuadro No. 2).

Problemas persistentes e intenciones de corregirlos

Las Guías siguen reflejando los problemas conceptuales que se identifican en el informe. En primer lugar, se constata en todo el texto la distinción artificial entre medidas de prevención y de control. Así, se afirma en el párrafo 1.6 del Anexo I que un nuevo paradigma para las intervenciones de seguridad ciudadana ha significado “superar la visión única y centralista de Policía-Justicia-Prisión (con énfasis en el control de la criminalidad) por un eje principal, complementario a las acciones de control, con estrategias de prevención”. En segundo lugar, las Guías siguen refiriéndose al delito y la violencia de forma prácticamente indistinta, sin explicar la relación que guardan entre sí y con sus causas.

¹⁹ En la nota a pie de página no. 4 de los comentarios enviados a OVE sobre la primera versión de este informe, la Administración señalaba que “ICS ha desarrollado durante el 2009 un exhaustivo relevamiento de más de 400 documentos de evidencia científica de programas de seguridad (en conjunto con la Universidad de Chile) y la conclusión de la mayoría de ellos no es concluyente en cuanto a qué medidas funcionan y cuáles no.”

Por otra parte, las Guías y los proyectos JA-L1009 y AR-L1074 no reconocen la falta de indicios empíricos sobre cuáles políticas resultan eficaces para reducir el delito o la violencia en los países de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, el proyecto JA-L1009 —que representa la segunda fase del proyecto JA-0105 (Programa de seguridad ciudadana y justicia, PSCJ I)— incorpora en sus intervenciones “los componentes y estrategias prometedoros y más exitosos elaborados en el PSCJ I”, si bien admite que “dicho programa no estableció un mecanismo de evaluación adecuado” (PR-3506, párrafo 1.13). El hecho de no reconocer que existen escasos conocimientos sobre estos aspectos ha llevado a que se formulen en dichos documentos recomendaciones de política sin un adecuado sustento de carácter empírico, o incluso teórico. En el proyecto AR-L1074, por ejemplo, se sostiene que “las acciones y políticas que se desarrollarán dentro del Programa propuesto, serán seleccionadas basadas en evidencia empírica” (PR-3446, párrafo 1.16), pese a lo cual se propone reforzar los mecanismos de participación ciudadana sin ofrecer prueba alguna que justifique su eficacia. Las Guías, por su parte, contienen una extensa lista de recomendaciones e incluyen un anexo con un examen de la base empírica en que se sustentan. Sin embargo, la mayoría de los documentos citados en tal anexo no constituyen una prueba rigurosa; algunos no constituyen de hecho ningún elemento de prueba (así, la referencia aportada para incluir el programa São Paulo em Paz entre las “experiencias exitosas de participación comunitaria” es apenas una breve descripción del programa; véase la nota a pie de página no. 31 del Anexo IV).

Tal como se enuncia en el informe, cuando no exista información empírica para asegurar que un proyecto tiene alta probabilidad de ser efectivo, el diseño del proyecto debe basarse en hipótesis debidamente fundamentadas y contener mecanismos de seguimiento y evaluación que aseguren que, al momento de la terminación, será posible evaluar el programa y aprender acerca de sus impactos. Desafortunadamente, no existe constancia de que este proceso de aprendizaje se haya instituido aún. Las Guías aluden en repetidas ocasiones a la intención de seguir y evaluar los programas del Banco, principalmente en el contexto de los esfuerzos del Banco por recopilar información sobre el delito y la violencia y mejorar la calidad de dicha información; sin embargo, no se insiste explícitamente en el seguimiento y la evaluación, y no dedica ni una sola sección a fijar parámetros mínimos para estos aspectos primordiales. El proyecto AR-L1074 no presenta un robusto mecanismo de evaluación que asegure que los resultados de sus intervenciones se medirán en forma rigurosa. Por su parte, el proyecto JA-L1009 contiene disposiciones más detalladas sobre evaluación; sin embargo subsisten serias inquietudes que llevan a dudar si será posible obtener datos sólidos sobre los resultados del proyecto tras la terminación del mismo.

Por otro lado, las actividades encaminadas a la recopilación de información y la mejora de su calidad no se han acompañado de una reflexión sobre los fenómenos que deben medirse y la mejor forma de hacerlo. La dificultad intrínseca de medir los actos delictivos y violentos radica en que, a menudo, éstos pasan desapercibidos (en parte o en su totalidad) para los investigadores y los responsables de las políticas. Además, es frecuente que no se registre todo el proceso que se sigue en un proceso penal, desde la denuncia hasta la resolución, o que su registro esté a cargo de diversas instancias y no pueda unificarse. Otros fenómenos, como las percepciones de seguridad y el temor, son difíciles de medir debido a la escasa fiabilidad de métodos directos como las autoevaluaciones. Queda por emprender el esfuerzo necesario para superar estas dificultades de medición.

No obstante, se perciben indicios de que el Banco podría estar avanzando hacia la instauración de un proceso de aprendizaje eficaz por medio de sus intervenciones en el ámbito de la seguridad ciudadana. Por un lado, tanto las Guías Preliminares de 2002 como las Guías (documento GN-2535) recalcan la necesidad de disponer de datos de alta calidad sobre la delincuencia y la violencia; por otro, ambos documentos asignan gran importancia al aprendizaje sobre los resultados que generan las intervenciones del Banco (y de otros organismos) y a la jerarquización de los problemas que deben solventarse. Conforme a estos propósitos, se han propuesto recientemente dos KCP en el ámbito de la seguridad ciudadana (“Innovación en prevención de la violencia con intervenciones efectivas” y “Generando capacidades técnicas para la consolidación de la Alianza de Ciudades por la Seguridad Ciudadana”). Ambas propuestas tienen por objeto generar conocimientos en el ámbito de la seguridad ciudadana valiéndose de datos empíricos, y utilizar dichos conocimientos para orientar las políticas públicas. Estos mensajes emanados de las Guías Preliminares de 2002 y de las Guías, junto con los objetivos manifiestos de estos KCP, están en consonancia con las recomendaciones primordiales del presente informe. El Banco y sus países miembros pueden extraer un gran beneficio de la incorporación de estos mensajes y la adopción de medidas acordes con ellos.

REFERENCIAS

- Abuelafia, Emanuel. "Ex post Evaluations—Citizen Security Projects. Bogota", mimeo, BID, Washington, D.C.
- . "Ex post Evaluations—Citizen Security Projects. Cali", mimeo, BID, Washington, D.C.
- . "Ex post Evaluations—Citizen Security Projects. Medellin", mimeo, BID, Washington, D.C.
- Akpokodje, Joseph, Roger Bowles y Emmanuel Tigere, 2002. Evidence-Based Approaches to Crime Prevention in Developing Countries – A Scoping Review of the Literature, Centre for Criminal Justice Economics and Psychology, University of York.
- Andrews, D. A., I. Zinger, R. D. Hoge, J. Bonta, P. Gendreau y F. T. Cullen, 1990. "Does Correctional Treatment Work? A Clinically-Relevant and Psychologically-Informed Meta-Analysis", *Criminology* 28: 369-404.
- Baumeister, Roy F., Brad J. Bushman y W. Keith Campbell, 2000. "Self-Esteem, Narcissism and Aggression: Does Violence Result From Low Self-Esteem or from Threatened Egotism?", *Current Directions in Psychological Science* 9(1): 26-29.
- Becker, Gary S., 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach", *The Journal of Political Economy*, 76(2): 169-217.
- Bennett, Trevor, Katy Holloway y David Farrington, 2008. "The Effectiveness of Neighborhood Watch", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- Berkowitz, L, 1993. *Aggression: Its Causes, Consequences, and Control*, Temple University Press, Filadelfia.
- Braga, Anthony A., 2007. "The Effects of Hot Spots Policing on Crime", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- Buvinic, Mayra, Erik Alda y Jorge Lamas, 2005. "Emphasizing Prevention in Citizen Security. The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean", Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison, 1999. "Prevención de la Violencia", Nota Técnica 5, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter, 1999. "Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action", Estudio técnico del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

The Campbell Collaboration, 2010. Disponible (octubre de 2010) en:

<http://www.campbellcollaboration.org>

Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, 2008. Carga Global de la Violencia Armada, Secretaría de la Declaración de Ginebra, Ginebra, Suiza. Disponible (7 de mayo de 2010) en:

<http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Global-Burden-of-Armed-Violence-full-report.pdf>

Di Tella, Rafael y Ernesto Schargrotsky, 2004. "Do Police Reduce Crime? Estimates Using the Allocation of Police Forces after a Terrorist Attack", *The American Economic Review*, 94(1): 115-133.

Egli, Nicole, et al, 2009. "Effects of Drug Substitution Programs on Offending among Drug-Addicts", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.

Ehrlich, Isaac, 1981. "On the Usefulness of Controlling Individuals: An Economic Analysis of Rehabilitation, Incapacitation, and Deterrence", *The American Economic Review*, 71(3): 307-322.

Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, 2002a. "Inequality and Violent Crime", *The Journal of Law and Economics*, 45:

———, 2002b. "What Causes Violent Crime?", *European Economic Review*, 46(7): 1323-1357.

Farrington, David P. y Maria M. Ttofi, 2009. "School-Based Programs to Reduce Bullying and Victimization", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.

Freeman, Richard B., 1999. "The Economics of Crime", en O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier Science, 3: 3529-3571.

Garrido, V. y L.A. Morales, 2007. "Serious (violent and chronic) juvenile offenders: A Systematic Review of treatment effectiveness in secure corrections", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.

Gould, Eric D., Bruce A. Weinberg y David B. Mustard, 2002. "Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979-1997", *Review of Economics and Statistics* 84(2): 45-61.

- Greenwood, Peter, 1997. "Diverting Children from a Life of Crime: What Are the Costs and Benefits?", en K. Bogenschneider, M.E. Bell y K.D. Linney (eds.), *Programs and Policies to Prevent Youth Crime, Smoking and Substance Use: What Works?*, University of Wisconsin-Extension, Center for Excellence in Family Studies, Madison, WI.
- Grogger, Jeff, 1998. "Market Wages and Youth Crime", *Journal of Labor Economics* 16(4): 756-791.
- Guerra, Nancy, 2005. "Youth Crime Prevention", Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible en:
http://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion_especial/BANCO%20MUNDIAL/Final_Youth_%20Violence_%20Prev_%20ENG.pdf
- Hope, Tim, 1995. "Community Crime Prevention", en M. Tonry y D.P. Farrington (eds.), *Building a Safer Society, Crime and Justice Vol. 19*, University of Chicago Press.
- Jewkes, Rachel, 2002. "Intimate Partner Violence: Causes and Prevention", *The Lancet*, 359: 1423-29.
- Kovandzic, Tomislav y John Sloan, 2002. "Police Levels and Crime Rates Revisited: A County-Level Analysis from Florida (1980-1998)", *Journal of Criminal Justice* 30: 65-76.
- Lamas, Jorge, José Cuesta, Erik Alda, Nathalie Alvarado y Carlos Cordovez, 2006. "Seguridad Ciudadana: Marco Conceptual", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Land, K. C., Patricia McCall y Lawrence Cohen, 1990. "Structural Covariates of Homicide Rates: Are There Any Invariances Across Time and Social Space?", *American Journal of Sociology* 95(4): 922-963.
- Latinobarómetro, base de datos. <http://www.latinobarometro.org/>
- Levitt, Steven D., 1996. "The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation", *Quarterly Journal of Economics* 3(2): 319-351.
- , 1997. "Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime", *American Economic Review* 87(3): 270-290.
- Lipsey, Mark W., 1992. "Juvenile Delinquency Treatment: A Meta-Analytic Inquiry into the Variability of Effects", en T.D. Cook, H. Cooper, D.S. Cordray, H. Hartman, L.V. Hedges, R.V. Light, T.A. Louis y F. Mosteller, eds., *Meta-Analysis for Explanation*, Sage, Beverly Hills, CA.
- Lipsey, Mark W., Nana A. Landenberger y Sandra J. Wilson, 2007. "Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders", en *The Campbell Collaboration*

- Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE), The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- Lochner, Lance y Enrico Moretti, 2004. "The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests and Self-Reports", *American Economic Review* 94(1).
- Marvell, Thomas B. y Carlisle E. Moody, 1996. "Specification Problems, Police Levels and Crime Rates", *Criminology* 34(4): 609.
- Mazerolle, Lorraine, David W. Soole y Sacha Rombouts, 2007. "Street-Level Drug Law Enforcement: A Meta Analytic Review", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- Moser, Caroline O. N., 2004. "Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap", *Environment & Urbanization* 16(2): 3-16.
- OMS, 2002. Informe mundial sobre la violencia y la salud, E.G. Krug, L.L. Dahlberg, J.A. Mercy, A.B. Zwi y R. Lozano (eds.), Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- Petrosino, Anthony, Carolyn Turpin-Petrosino y John Buehler, 2004. "«Scared Straight» and Other Juvenile Awareness Programs for Preventing Juvenile Delinquency", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- Petrosino, Anthony, Carolyn Turpin-Petrosino y Sarah Guckenburger, 2010. "Formal System Processing of Juveniles: Effects on Delinquency", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- Piquero, Alex R., et al, 2008. "Effects of Early Family/Parent Training Programs on Antisocial Behavior & Delinquency", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- Piquero, Alex R., Wesley G. Jennings y David P. Farrington, 2010. "Self-control interventions for children under age 10 for improving self-control and delinquency and problem behaviors", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- PNUD, 2009. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano, Informe Sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramsay, Jean, et al, 2009. "Advocacy interventions to reduce or eliminate violence and promote the physical and psychosocial well-being of women who experience intimate partner abuse", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.

- Raphael, Steven y Rudolf Winter-Ebmer, 2001. "Identifying the Effect of Unemployment on Crime", *Journal of Law and Economics* 44: 259-283.
- Ruprah, Inder J., 2008. "An Impact Evaluation of a Neighbourhood Crime Prevention Program: Does Safer Commune Make Chileans Safer?", Documento de trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Sedlacek, Guilherme y Emanuel Abuelafia. "Ex post Evaluations—Citizen Security Projects. Jamaica", mimeo, BID, Washington, D.C.
- Sherman, Lawrence W., Denise Gottfredson, Doris MacKenzie, John Eck, Peter Reuter y Shawn Bushway, 1997. *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising: A Report to the United States Congress*. Publicación en línea. Disponible en: <http://www.ncjrs.gov/works/index.htm>
- Sherman, Lawrence W., et al, 1998. "Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising", National Institute of Justice. Research in Brief, Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 1-19.
- Spelman, William, 2000. "What Recent Studies Do (and Don't) Tell Us about Imprisonment and Crime", *Crime and Justice* 27.
- , 2005. "Jobs or Jails? The Crime Drop en Texas", *Journal of Policy Analysis and Management* 24: 133-165.
- Stemen, Don, 2007. "Reconsidering Incarceration: New Directions for Reducing Crime", Vera Institute of Justice. Disponible en: http://employees.oneonta.edu/ostertsf/ReconsideringIncarceration_VeraInstitute.pdf
- Tolan, Patrick, et al, 2008. "Mentoring Interventions to Affect Juvenile Delinquency and Associated Problems", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- Weisburd, David, et al, 2008. "The Effects of Problem-Oriented Policing on Crime and Disorder", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- Welsh, Brandon C. y David P. Farrington, 2008a. "Effects of Improved Street Lighting on Crime", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- , 2008b. "Effects of Closed Circuit Television Surveillance on Crime", en *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*, The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.
- Wilson, David B., Doris L. MacKenzie y Fawn Ngo Mitchell, 2003. "Effects of Correctional Boot Camps on Offending", en *The Campbell Collaboration Reviews*

of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE), The Campbell Collaboration, Filadelfia, PA.

Lista de ITP e ISDP consultados

- Colombia. ITP CO0213, abril de 2006.
- Uruguay. ITP UR0118, 28 de enero de 2005.
- Jamaica, ITP JA0105, 30 de octubre de 2009.
- El Salvador, ISDP ES0116, 27 de junio de 2003.
- Honduras, ISDP HO0205, 30 de junio de 2009.
- Chile, ISDP CH0178, 17 de diciembre de 2008.
- Nicaragua, ISDP NI0168, 12 de mayo de 2009.
- Guatemala, ISDP GU0163, 10 de mayo de 2009.
- Guyana, ISDP GY0071, 25 de junio de 2009.
- Panamá, ISDP PN-L1003, 30 de junio de 2009.
- Trinidad y Tobago, ISDP TT-L1003, 22 de junio de 2009.