

Programa de Seguridad Ciudadana:
Prevención de la Violencia y el Delito

(UR-0118)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	República Oriental del Uruguay		
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio del Interior		
MONTO Y FUENTE:	BID: (CO)	US\$17,5 millones	70%
	Aporte local:	US\$ <u>7,5</u> millones	30%
	Total:	US\$25,0 millones	100%
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Período de amortización:	20 años	
	Período de gracia:	5 años	
	Período de desembolso:	4,5 años	
	Tipo de interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1%	
	Comisión de crédito:	0,75%	
	Moneda:	US dólares de la Facili- dad Unimonetaria	
OBJETIVOS:	El objetivo global del Programa es prevenir y tratar la violencia interpersonal así como disminuir la percepción de inseguridad en Uruguay. Para ello, el Programa fortalecería las capacidades institucionales y promovería la participación activa de organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad, particularmente de la juventud.		
DESCRIPCIÓN:	El Programa comprendería tres subprogramas: 1) Fortalecimiento de Capacidades Institucionales; 2) Jóvenes como Agentes de Prevención y 3) Iniciativas Comunitarias para la Prevención, que se describen a continuación:		
	1. <u>Subprograma A: Fortalecimiento de Capacidades Institucionales</u> (US\$6.439 millones)		
	Este subprograma sentaría las bases institucionales necesarias para lograr una mayor capacidad de diseño e implementación de políticas y programas en esta materia, enmarcados dentro de una estrategia multi-sectorial, que incluye a organizaciones de la sociedad civil. Comprendería la asistencia técnica para el desarrollo institucional de entidades en las siguientes áreas: i) la Dirección Nacional de		

Prevención del Delito (DNPD) y otros organismos claves; ii) Policía Preventiva; y, iii) Prevención y Atención a Violencia Doméstica.

2. Subprograma B: Jóvenes como Agentes de Prevención
(US\$14.157 millones)

Este subprograma busca sentar las bases para desarrollar una sólida cultura de prevención de la violencia, reconociendo que la intervención temprana en actividades preventivas es más costo-efectiva y de mayor impacto. Se financiarían actividades preventivas, dentro y fuera de los centros educativos dirigidos a niños y jóvenes de hasta 29 años, así como la rehabilitación de jóvenes infractores entre 18 a 29 años, mediante la creación de un nuevo modelo de atención. Comprendería dos componentes: i) **Jóvenes en Zonas de Riesgo**, que incluiría acciones de capacitación y formación de docentes a nivel preescolar, primario y secundario que se definan como de alto riesgo social y el fortalecimiento de programas existentes en el país que atienden a jóvenes en riesgo de delinquir y ii) **Centro Nacional de Rehabilitación Juvenil** (CNRJ), que comprendería la transformación de un hospital psiquiátrico actualmente desocupado en una casa a mitad de camino ("half-way house") y el diseño de un modelo de atención de la población reclusa para facilitar su reinserción a la sociedad efectiva.

3. Subprograma C: Iniciativas Comunitarias para la Prevención (US\$1.316.000)

Este subprograma incentivaría la activa participación de la sociedad civil en la prevención del delito y la violencia focalizando su acción en las zonas de mayor índice de conflicto y riesgo social, se crearían: i) dos **Centros Pilotos de Prevención** (CPPs) que servirían para probar estrategias de prevención de delito, coordinando a nivel local los servicios públicos y privados; y ii) un **Fondo para Actividades Preventivas Locales** que financiaría, con fondos concursables, la promoción, desarrollo y ejecución de estrategias locales, propuestas por las comunidades, para la prevención del delito y la violencia.

ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS
Y EN EL SECTOR:

Este Programa promueve la estrategia del Banco en cuanto procura impedir el deterioro de la base de capital humano, y reforzar el desarrollo socioeconómico sostenible a través de la reducción de los factores de riesgo sociales específicos que se comprueben como causa del comportamiento violento y

de la incidencia del delito. Por otra parte, al promover iniciativas basadas en la comunidad, y el fortalecimiento y la mutua coordinación de las asociaciones locales, el Programa impulsa también la movilización de la sociedad civil.

Respondiendo oportunamente a los nuevos desafíos enfrentados por el Gobierno Uruguayo, esta operación constituye una de las primeras en su tipo a ser considerada por el Banco. Asimismo, dada la importancia que la incidencia del delito y violencia ha adquirido en la Región, el Banco ha venido abordando activamente este tema, patrocinando conferencias y seminarios con expertos internacionales para impulsar el dialogo público y el desarrollo de estrategias acordes.

**RESUMEN
AMBIENTAL:**

El Programa no ocasionaría ningún impacto ambiental negativo y por ende, no requirió análisis especial (ver pár. 4.20).

BENEFICIOS:

Mediante el establecimiento de una red sólida de prevención que involucre tanto al Estado como a la sociedad civil, se contribuiría a lograr el control y a futuro, reducir substancialmente la violencia y el delito existentes en el país. El beneficio no sólo se traduce en términos de una mayor tranquilidad de la población, sino en una reducción de costos económicos y sociales asociados al delito y a la violencia urbana y doméstica.

RIESGOS:

Experiencia Limitada de la DNPD. La DNPD, que se encargaría de brindar continuidad a las intervenciones apoyadas por el Programa, es una repartición relativamente nueva en el Ministerio del Interior, responsable de un área no tradicional y sin experiencia en la ejecución de proyectos de esta envergadura. Para enfrentar este desafío, el Programa: i) fortalecería técnicamente las capacidades administrativas y de coordinación de la DNPD que complementaría la capacitación en adquisiciones y gerenciamiento de proyectos de desarrollo, financiados con recursos de la Facilidad para la Preparación de Proyectos (FPP); y, ii) contaría con un sólido sistema de monitoreo y seguimiento de la operación, incluyendo el uso de los planes operativos anuales.

Futuro Funcionamiento Eficiente del CNRJ. Dada la preocupación actual de la sociedad uruguaya sobre las tasas de reincidencia, las autoridades judiciales han estado renuentes a autorizar salidas transitorias, aun a reclusos que cumplan con los requisitos necesarios para beneficiarse de este privilegio. Por lo tanto,

esto se podría reflejar en una subutilización del Centro a corto plazo. Se minimizaría este riesgo a través de una fuerte campaña de concientización a todas las instancias públicas pertinentes sobre el conjunto del Programa, informándoles así sobre sus efectos, objetivos y resultados esperados. Asimismo, la plena implementación del Programa contribuiría en forma creciente a generar una percepción de mayor seguridad en la población. Igualmente, el contar con un programa que funciona en el CNRJ que contribuya a una reinserción efectiva de la población atendida, tendría un efecto demostrativo positivo lo que motivaría a actores del sistema administrativo, judicial y policial a utilizarlo en su capacidad completa.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso:

- a. Evidencia de que la Unidad de Coordinación (UC) esté funcionando con recursos apropiados (ver pár. 3.5).
- b. Entrada en vigencia del Reglamento Operativo (RO) previamente acordado con el Banco (ver pár. 3.7).
- c. Presentación del Plan Operativo Anual (POA) para el primer año de ejecución (ver pár. 3.10).

Otras condiciones contractuales:

- a. Como condición previa al primer desembolso del componente del CNRJ, presentación del Proyecto Ejecutivo de la obra civil respectiva (ver pár. 3.10).
- b. Dentro de los seis meses de la puesta en vigencia del contrato, el organismo ejecutor debería presentar al Banco la reglamentación aprobada de la DNPD, que incluiría las actividades contempladas en el Reglamento Operativo (ver pár. 3.3).
- c. Dentro de los 60 días antes del final de cada año calendario, el organismo ejecutor debería presentar al Banco el POA del siguiente año acompañado por un examen de los resultados cuantitativos y cualitativos logrados en el año en curso (ver pár. 3.10).
- d. Por un período de por lo menos cinco años después de la fecha del último desembolso, el organismo ejecutor debería presentar anualmente al Banco la información relacionada a los mismos indicadores de impacto descritos en el Marco Lógico del Programa (ver pár. 3.26).

**FOCALIZACIÓN A
LOS GRUPOS DE
BAJOS INGRESOS
Y CLASIFICACIÓN
SOCIAL:**

El Programa no está orientado directamente a la reducción de la pobreza y por ende, no puede clasificarse como focalizado a los grupos de bajos ingresos, de acuerdo a lo estipulado en el párrafo 2.15 del documento AB-1704 de la Octava Reposición de Recursos. Sin embargo, muchas de las actividades de prevención contempladas en él ayudarían a reducir los niveles de exclusión, marginalidad social y pobreza. Por ejemplo, la capacitación en habilidades básicas, en preparación para el mundo de trabajo y en técnicas para resolver conflictos en forma no violenta contribuirían a la inserción tanto del joven en riesgo como del infractor quienes generalmente provienen de hogares de bajos ingresos. Asimismo, las actividades del Programa que apoyan a prevenir y tratar a las víctimas de violencia doméstica beneficiarían proporcionalmente a hogares pobres (ver pár. 4.16).

Dado que el impacto del Programa sería positivo en términos de mejorar la calidad de vida de la población puede clasificarse dentro de la categoría de equidad social según lo estipulado en el párrafo 2.13 del documento arriba mencionado (ver pár. 4.17).

**EXCEPCIONES A
POLÍTICAS DEL
BANCO:**

Ver sección de Adquisición de Bienes y Servicios a continuación.

**ADQUISICIÓN DE
BIENES Y
SERVICIOS:**

Se recomienda licitación pública internacional en la contratación de obras por montos superiores a US\$2 millones y en la adquisición de bienes por un monto superior a US\$250.000. Con el propósito de agilizar la ejecución del Programa, la supervisión del Banco se realizaría en forma ex post por muestreo para las consultorías previstas por debajo del monto de US\$50.000 para consultores individuales y US\$100.000 para firmas consultoras y para la adquisición de bienes por montos por debajo de US\$50.000 (ver pár. 3.15, 3.16 y 3.17).

Además, como excepción al procedimiento de selección de consultores mediante concurso público, se recomienda la contratación directa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para administrar la contratación de servicios de consultoría para la operación propuesta. El PNUD llevará a cabo cualquier contratación de consultores u otras actividades requeridas, observando los procedimientos del Banco. Dicha contratación cumple con lo establecido en el capítulo GS-403 del Manual de Adquisiciones (ver pár. 3.18).

I. MARCO DE REFERENCIA

A. La Violencia como Amenaza al Desarrollo

- 1.1 Desde la década de los ochenta, las Américas han sido testigo de un sostenido incremento de violencia interpersonal, llegando a un promedio de 20 homicidios por 100.000 habitantes, destacándola así como la región más violenta del mundo. La Organización Panamericana de la Salud reporta que más de 1.500 personas mueren por día en América Latina como consecuencia de hechos violentos. Peor aún, la actividad delictiva y la violencia amenazan cada vez más no sólo la calidad de vida y el bienestar de la población, sino que también puede interrumpir el avance económico de los países de la Región.
- 1.2 Si no se pone freno a la violencia, el entorno cotidiano se torna inseguro y por consiguiente, inapropiado para las actividades vinculadas con el desarrollo. La actividad delictiva y la violencia no sólo actúan como factores de desestabilización, sino que además la pérdida de riqueza e ingresos atribuible a la violencia se traducen en *pérdidas económicas reales*, las cuales han sido estimadas en un costo anual de 2% del producto de la Región, o aproximadamente US\$15 mil millones 1/. Individualmente, el gasto en protección y los efectos directos del crimen representan alrededor del 6% del producto en los Estados Unidos de América y del 13% en Colombia 2/. Cuando prolifera la violencia, los inversionistas externos perciben un riesgo mayor y, en consecuencia, invierten en otro lado. Además, los escasos recursos públicos en vez de dedicarse para fines productivos, se orientan hacia la protección de la sociedad, el castigo de sus delincuentes, y la atención de sus víctimas.
- 1.3 Los niños y jóvenes no pueden desarrollar su propio potencial si el entorno didáctico se ve perturbado, el cual ocurre con mayor frecuencia en situaciones de violencia. Los jóvenes no adquieren las aptitudes necesarias para ingresar en el mercado de trabajo, y su capacidad de producción se ve afectada a lo largo de toda su vida adulta. En consecuencia, se crea un terreno fértil para la perturbación social y la violencia. Exacerba esta situación un contexto familiar donde la agresión y la violencia son formas comunes de expresión. De hecho, "los niños y jóvenes objeto de abusos y maltrato son más propicios a ser arrestados por actos delictivos en la edad adulta y por comisión de delitos de violencia

1/ Ver "Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean" preparado por el Banco Mundial para la Conferencia del BID y el Estado de Río de Janeiro sobre "Desafío de la Violencia Urbana" Río de Janeiro, marzo, 1997.

2/ "Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana," Banco Interamericano del Desarrollo, Washington, D.C., febrero 1996, p.7.

que aquellos que no sufren abusos" 3/. Con frecuencia, los jóvenes se convierten en víctimas o infractores adultos. Por lo tanto se establece un **círculo vicioso** donde se perpetúa la violencia, erosionando a su vez el capital humano.

- 1.4 En las ciudades en que los delitos violentos han llegado a proporciones epidémicas, los **servicios públicos - los judiciales, policiales y médicos de emergencia se encuentran sobrecargados**. En relación a este último, pueden verse afectadas la calidad y la cobertura de otros servicios sanitarios, ya que los recursos humanos, tecnológicos y financieros del país tienen que ser usados en proporción creciente para emergencias en lugar de destinarse a medidas preventivas.
- 1.5 Finalmente, el crimen y la violencia socavan la confianza de la sociedad en las propias instituciones destinadas a servirla y protegerla, lo que conduce a un **debilitamiento de la base del régimen democrático**; es así como ciertos segmentos de la población acuden a mecanismos alternativos para satisfacer sus necesidades sociales y económicas.

B. Uruguay: Tendencias Perturbadoras

- 1.6 Uruguay ha contemplado con profunda preocupación la creciente violencia imperante en la Región. Aunque no ha experimentado hechos de violencia del alcance y magnitud de otros países, Uruguay ha registrado un incremento del nivel de violencia en los actos delictivos, lo cual conlleva a una **sensación creciente de inseguridad pública**. Como consecuencia, el tema de seguridad ciudadana ha adquirido máxima prioridad en la agenda nacional. Este es el momento preciso para formular estrategias y programas preventivos, antes de que el delito y la violencia alcancen proporciones epidémicas como en el caso de otros centros urbanos de la Región. A continuación, se describen las características particulares de la violencia que están generando mayor preocupación en el país.
- 1.7 **Violencia Creciente.** Pese a la insuficiencia relativa de estadísticas longitudinales sobre la incidencia del comportamiento violento 4/, los datos revelan que en los 10 últimos años se duplicaron los asaltos con amenaza de agresión física a la víctima ("rapiña") en las zonas urbanas del Uruguay. Asimismo, la tasa de homicidio aumentó en un 60% durante la última década, lo cual es particularmente llamativo, dada la baja tasa de crecimiento de la

3/ En Violence and the Family, Washington, D.C.: American Psychological Association, 1996, pág. 52.

4/ Prácticamente en todos los países del mundo existen limitaciones serias en cuanto a las estadísticas de delitos. Ello se debe, entre otras razones a que las víctimas no denuncian todos los casos, a la falta de datos de estudios sistemáticos, así como a las deficiencias metodológicas en el análisis de esos datos.

población uruguaya registrada durante el mismo período (7,3%). Cabe hacer notar que estos datos provienen exclusivamente de los delitos denunciados a escala nacional, por lo que su nivel puede ser inferior a las cifras reales de delitos y actos de violencia (ver Cuadro I-1).

- 1.8 **Jóvenes Infractores.** Una de las señales más perturbadoras es la baja edad promedio de quienes realizan las actividades delictivas y violentas. Tomando en cuenta sólo los delitos de hurto, homicidio, y rapiñas, la edad promedio de todos los reclusos en Uruguay es de 27 años ^{5/}. Este dato es particularmente preocupante cuando se compara con la composición etaria de la población: por ejemplo, el 45% de la población reclusa total en el país (3.786) o sea, alrededor de 1.700 jóvenes varones tienen entre 18 y 29 años, mientras el mismo grupo etario representa sólo el 19% de la población total (a diciembre de 1997). Otro fenómeno reportado es el reciente crecimiento del número de pandillas juveniles, particularmente en las zonas marginales de Montevideo. La policía y asistentes sociales citan la proliferación de armas de fuego, el consumo y venta de drogas, así como el ocio, como factores contribuyentes al aumento de la violencia por parte de menores de edad. A su vez, el ocio se explica en gran parte por la falta de inserción social, reflejada por una parte en el mercado laboral, dado el alto nivel de desempleo juvenil (alrededor de 28%), como por otra, en el sistema educativo formal, presentándose altas tasas de deserción escolar, aproximadamente del 11% a nivel secundario y de hasta 25% en la Universidad del Trabajo de Uruguay, órgano encargado de la educación técnica.
- 1.9 Actualmente hay 1.106 jóvenes varones entre 18 y 30 años de edad encarcelados en el Complejo Carcelario Santiago Vázquez (COMCAR). Este establecimiento carcelario es el más grande del país, y alberga más del 45% del total de la población reclusa. Construido en la década pasada, para alojar un máximo de 800 reclusos, hoy en día el COMCAR se encuentra sobrepoblado con más de 1.700 personas.

Cuadro I-1
Factores de Riesgo para el Comportamiento Violento

En preparación del Programa propuesto, se elaboró un estudio epidemiológico sobre la violencia y el delito en Montevideo y Canelones. Reconociendo la multicausalidad de la violencia, se han identificado los siguientes factores de riesgo más importantes: consumo de alcohol, armas de fuego, violencia familiar, desempleo, sobre todo entre los jóvenes, y la poca credibilidad de la policía y/o el sistema judicial para resolver conflictos — la cual genera la impunidad.

^{5/} Cabe hacer notar que en Uruguay el término "recluso" sólo se refiere a aquellas personas mayores de 18 años encarceladas en establecimientos del Ministerio del Interior, dado que de acuerdo a la Ley Penal vigente, sólo los mayores de 18 años son imputables. Asimismo, la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la legislación nacional demanda la separación física entre la población de infractores menores y de mayores de 18 años. Los infractores menores de 18 años de edad que están privados de libertad son atendidos por el Instituto Nacional del Menor (INAME). Si se toma en cuenta este segmento de la población infractora, la edad promedio desciende de 27 a 21 años.

Conviven hasta ocho internos en una celda diseñada para un máximo de tres. Esta sobrepoblación dificulta que el sistema carcelario uruguayo funcione como un sistema progresivo 6/, donde se plantea, entre otros, la segregación de la población para evitar, por ejemplo, que los primarios se junten con los reincidentes o para que los que están en distintas etapas del cumplimiento de su pena compartan un mismo espacio.

- 1.10 Por otro lado, el número de reclusos hace que la atención profesional resulte inadecuada. El Instituto Nacional de Criminología (INACRI), organismo dependiente en la Dirección Nacional de Cárceles (DNC), encargado de la atención profesional de los reclusos, cuenta con un total de 77 profesionales para atender directamente a 2.015 reclusos en Montevideo y San José. Esta situación se refleja en que en el COMCAR hay un sólo psicólogo para atender a 82 reclusos. Adicionalmente, la baja remuneración de dichos profesionales les impide tener dedicación exclusiva. Así, en el COMCAR, la relación real equivale a un psicólogo de jornada completa por cada 235 reclusos. La falta de capacitación especializada de los técnicos que trabajan en el INACRI, afecta aún más la calidad y eficiencia del tratamiento ofrecido. Finalmente, esta situación se agrava debido a que el personal custodial, quien pasa la mayor parte del tiempo con el recluso, está constituido por policías ejecutivos que no han sido capacitados para esta tarea.
- 1.11 En el ámbito educacional, no se cuenta tampoco con actividades estructuradas y permanentes de apoyo a la población reclusa, a pesar de que gran parte de los reclusos presentan importantes atrasos en esta área - casi el 60% de la población reclusa alcanzó sólo el nivel primario y casi la mitad son considerados analfabetos funcionales. Asimismo, hay una severa limitación de otras oportunidades de rehabilitación en estos establecimientos, tales como capacitación vocacional y componentes cognitivos dirigidos a modificar actitudes, valores o creencias que mantienen la conducta antisocial, así como actividades recreativas y deportivas. Consecuentemente, dichas limitaciones dificultan la reinserción de estos jóvenes en la sociedad y disminuyen su potencial productivo. Esta situación se traduce en una tasa de reincidencia de más del 50%.
- 1.12 **Violencia Doméstica.** Como en otros países de la Región, el problema de la violencia doméstica ha generado mayor visibilidad y atención del Gobierno Uruguayo. En los últimos 15 años, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de mujeres del país han trabajado para hacer evidente el problema de violencia que ocurre en el ámbito doméstico, que se mantuvo durante años oculto, así

6/ En un sistema progresivo, el individuo encarcelado va de etapas de alta restricción de libertad o "cerrada" hasta la llamada etapa de mínima, que permite al interno poder salir en libertad en forma transitoria, debiendo retornar luego de los permisos que lo benefician al establecimiento.

como para atender a las víctimas. Debido en gran parte a la presión de dichas organizaciones, se creó en 1988 la Comisaría de Defensa de la Mujer y la Familia con personal entrenado y posteriormente, el Centro de Atención a Víctimas de Violencia Familiar en el ámbito del Ministerio del Interior. En 1995 por primera vez se reconoció la violencia doméstica como un delito (ver pár. 1.18).

- 1.13 En una encuesta realizada en 545 hogares de Montevideo y Canelones en noviembre de 1997, se reveló de que en casi la mitad de los hogares (47,3%) las mujeres casadas o convivientes han sufrido algún tipo de violencia, desde más leve a más severo, por parte de su pareja en el curso del último año. Entre las mujeres que sufren violencia, el 22,7% fueron víctimas de violencia severa (psicológica frecuente, violencia sexual o física). Más de la mitad de las mujeres víctimas de violencia familiar, reciben agresiones físicas a lo menos una vez por mes.
- 1.14 Estas cifras son preocupantes, puesto que a pesar de que la proporción de mujeres que sufre algún tipo de violencia es menor que en Nicaragua o Chile, países donde se realizaron estudios similares, la proporción de víctimas de violencia severa y la frecuencia de dichos episodios es más alto que en estos otros países. Se pudo observar asimismo, que la violencia se da en todos los estratos sociales, siendo más frecuente la psicológica en el estrato alto y medio y la física severa, en el medio y bajo. Además, se observó que existe una mayor proporción de hogares donde se ejerce violencia física y sexual en Canelones que en Montevideo y se demostró que este tipo de violencia tiende a no denunciarse.
- 1.15 Los resultados de esta encuesta, indican la urgencia de contar, tanto con políticas públicas que aborden el problema, como con programas de tipo preventivo y de atención a víctimas. A pesar de la creciente demanda, los proveedores de servicios existentes se han visto limitados en mejorar la calidad de la atención a víctimas de violencia doméstica y aumentar la cobertura, debido a la escasez de recursos financieros.
- 1.16 En cuanto a la violencia contra los niños y adolescentes, las estadísticas son igualmente inquietantes. Se comprobó que un factor de riesgo significativo asociado a la conducta violenta en la pareja, es haber sido víctima o presenciar violencia en la niñez. Las estadísticas indican que como resultado de maltrato infantil en el país, entre los años 1991 y 1996 hubo un aumento de aproximadamente 40% de menores en hogares del INAME, el cual brinda refugio temporal a niños con problemas familiares. Al igual que la violencia contra la mujer, la que se ejerce contra los niños es reflejo de una situación de poder y jerarquía.
- 1.17 **Percepción Pública Negativa.** Existe una creciente sensación de inseguridad por parte de los residentes del país, la cual se hace aún más severa por la falta de información confiable sobre la magnitud del problema, acompañada también de un descrédito ante la opinión pública de las instituciones que garantizan la seguridad

ciudadana. Una encuesta de junio de 1997 indica que el 74% de los montevideanos creen que el delito ha aumentado en la zona en que viven. De acuerdo con la encuesta realizada por Latinobarómetro en 1995, el 41% de los entrevistados revelaron escasa o ninguna confianza en el sistema judicial y más de la mitad revelaron escasa o ninguna confianza en la policía. Se considera su desempeño insatisfactorio, el cual se explica en parte por las muchas carencias que enfrenta la policía, tales como el bajo nivel salarial y de motivación, insuficiente formación y capacitación, falta de equipos y vehículos y una alta asignación de oficiales a responsabilidades administrativas, reduciendo así la presencia de los oficiales en las calles. Como consecuencia, la respuesta de muchos uruguayos ha sido contratar servicios de seguridad privados e instalar medidas de seguridad privadas, como son las barras en las ventanas y alarmas domiciliarias.

C. Respuesta del Gobierno Uruguayo

- 1.18 Frente a esta situación, las autoridades uruguayas en los últimos años han estado tomando medidas para atender los problemas relacionados a la seguridad ciudadana. En particular, en 1993 se creó la Comisión Nacional de Prevención del Delito (CNPDP) y la Dirección Nacional de Prevención del Delito (DNPD) (Decreto 248/1993). En julio de 1995 se sancionó la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley N° 16.707) que modificó algunos artículos del Código Penal (creando nuevas figuras delictivas, incluida la violencia doméstica) y que estableció el mandato de tratar el problema del delito y de la violencia con una estrategia multisectorial (estableciendo acciones de coordinación del Ministerio del Interior con diferentes organismos del Estado, incluyendo gobiernos municipales). Durante 1997 se aprobaron las siguientes leyes: i) la creación de la denominada "policía comunitaria" (contratación de funcionarios policiales retirados para cumplir tareas de prevención Ley 16.814); ii) la reforma del Código de Proceso Penal (Ley 16.893 cuya vigencia comenzará a mediados de 1998); y iii) la modificación al régimen de salidas transitorias de encarcelados. Dichas medidas establecen el marco institucional básico para modernizar el abordaje de la problemática. A través del Programa descrito en el siguiente capítulo, se espera fortalecer y dinamizar el marco y las iniciativas contempladas en el mismo.
- 1.19 En el año 1996 comenzó a sesionar la CNPD, la cual es presidida por el Ministro del Interior e integrada por los Ministros de Educación y Cultura, de Salud Pública, del Trabajo y Seguridad Social, así como por los Presidentes del INAME y de la Suprema Corte de Justicia. Por su parte, la DNPD comenzó a operar en forma gradual unos meses después como el brazo ejecutor de la CNPD.
- 1.20 El cumplimiento del mandato de la DNPD es de suma importancia para la prevención del delito en Uruguay. Según la Ley, la Dirección tiene bajo su responsabilidad: i) ejecutar los planes elaborados por la Comisión; ii) coordinar y analizar la información obtenida por diversos organismos públicos y privados, y, iii) realizar el trabajo

de campo necesario, en colaboración con las jefaturas de policía, para dar cumplimiento a los planes diseñados por la Comisión.

- 1.21 **Limitaciones Institucionales.** A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno, existen aún debilidades importantes en cuanto a su base institucional para enfrentar la problemática relacionada con el delito y la violencia creciente. Por ejemplo, la DNPD se encuentra en una etapa inicial de su desarrollo institucional. Asimismo, la insuficiencia de recursos humanos y financieros así como la dispersión y desconexión con otras entidades protagonistas de la prevención del delito y/o de la rehabilitación de reclusos, tales como el INACRI y el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), dificulta el alcance de sus objetivos institucionales.
- 1.22 Además, actualmente existen varios sistemas de información diferentes 7/, que usan distintas metodologías de recopilación de datos, tanto en materia de delito como de actos de violencia. Lamentablemente, esos sistemas paralelos pueden generar información que a su vez puede conducir a conclusiones contradictorias. En algunos sistemas los registros existentes son precarios y al no estar unificados, no es posible analizar todos los factores relacionados al comportamiento violento y se dificulta el seguimiento de los casos.
- 1.23 No obstante el rol principal asignado a la DNPD y de los otros organismos públicos en la prevención del delito y la violencia, la responsabilidad de la prevención no sólo pertenece al Estado, sino también a los ciudadanos privados. Las iniciativas en prevención suelen ser mucho más efectivas y eficientes cuando se cuenta con la amplia participación de todos. Por ende, y con el objetivo de respaldar su respuesta a la violencia creciente en el país, el Gobierno Uruguayo solicitó el apoyo del Banco para desarrollar un programa multisectorial que incorpore a la sociedad civil.

D. Estrategia y Experiencia del Banco en el Sector

- 1.24 Tal como surge del Documento de País de marzo de 1997 (GN-1943-1), el foco de la estrategia del Banco es apoyar al Gobierno en promover una expansión de la inversión como motor del crecimiento, en particular mejorando la capacidad de la economía para aprovechar las oportunidades que ofrecen MERCOSUR y otros mercados externos. Con ese propósito, la asistencia del Banco se concentraría en tres objetivos principales para: i) **racionalizar el gasto público y lograr el equilibrio fiscal**, apoyaría la profundización de las acciones de **reforma estructural** del sector público, en especial las reformas de

7/ La Jefatura de Policía de Montevideo instaló recientemente una base de datos computarizada que proporciona un mapeo geográfico de delitos y actos de violencia, así como información detallada sobre transgresores. El sistema se ampliará hasta darle alcance nacional. Otros sistemas son los del Instituto Técnico Forense (ITF), del INACRI y del INAME.

la Seguridad Social y de la Administración Pública; ii) recuperar la competitividad y fomentar el aumento de la inversión, respaldaría las iniciativas orientadas a continuar mejorando el entorno para el desarrollo de la inversión privada, incluyendo el financiamiento de infraestructura básica y apoyando la implementación de una estrategia de desarrollo empresarial; y iii) poder mantener los buenos niveles alcanzados por el país en materia de servicios sociales, y asegurar la disponibilidad del capital humano requerido para el crecimiento sustentable en el contexto de MERCOSUR y globalización de mercados, apoyaría los esfuerzos por mejorar la prestación y calidad de los servicios, aumentando su eficiencia y precisando su focalización, en especial para modernizar la educación y la salud, y desarrollar la infraestructura sanitaria.

- 1.25 Este Programa promueve la estrategia del Banco en cuanto procura impedir el deterioro de la base de capital humano, y reforzar el desarrollo socioeconómico sostenible a través de la reducción de los factores de riesgo sociales específicos que se comprueben como causa del comportamiento violento y de la incidencia del delito. Por otra parte, al promover iniciativas basadas en la comunidad, y el fortalecimiento y la mutua coordinación de las asociaciones locales, el Programa impulsa también la movilización de la sociedad civil.
- 1.26 Respondiendo oportunamente a los nuevos desafíos enfrentados por el Gobierno Uruguayo, esta operación constituye una de las primeras en su tipo a ser considerada por el Banco. Asimismo, dada la importancia que la incidencia del delito y violencia ha adquirido en la Región, el Banco ha venido abordando activamente este tema, patrocinando conferencias y seminarios con expertos internacionales para impulsar la discusión y el desarrollo de estrategias acordes. Además, en noviembre de 1996, se aprobó la cooperación técnica regional para el Programa "Violencia hacia la Mujer" (ATN/SF-5421 a 5427-RG) y se financió la producción y difusión regional de un video para "Sensibilizar la Opinión Pública sobre la Violencia Doméstica hacia la Mujer" (ATN/SF-5317-RG). Con el objetivo de sensibilizar a los jueces, se está ejecutando la cooperación técnica "Educación Judicial: Hacia una Jurisprudencia de Igualdad" (ATN/SF-5449 y 5450-RG).
- 1.27 Finalmente, varios programas de reforma judicial apoyados por el Banco en la Región ya incluyen componentes relacionados al tema, como la capacitación de fuerzas policiales (Reforma del Poder Ejecutivo Federal, préstamo 1042/OC-BR), rehabilitación de infractores menores (Programa de Reforma Judicial, préstamos 919/OC y 920/OC-ES), el desarrollo de sistemas alternativos de resolución de disputas (Programa Fortalecimiento de Áreas Sociales, préstamo 811/OC-UR), la capacitación de oficiales judiciales en cuanto a la violencia doméstica (Modernización del Sistema Judicial, préstamo 974/SF-HO), y el proyecto de Apoyo de Reforma del Sistema Judicial (AR-0124). En el caso de Uruguay, el Banco financia centros de mediación ubicados en puestos de salud pública, y está desarrollando un programa para la reforma judicial.

Cuadro I-2
RESPUESTA DEL PROGRAMA AL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA Y DELITO

JÓVENES INFRACTORES	
DIAGNÓSTICO	RESPUESTA
Medida de los delincuentes	· Acciones en centros educativos (cursos en prevención a docentes y estudiantes); Acción Juvenil (prevención de delincuencia y violencia jóvenes en riesgo); Modelo de Atención a Jóvenes Infractores; Fondo para Actividades Preventivas Locales
Existencia de pandillas juveniles	· Acción Juvenil; Acciones en centros educativos
Consumo de droga, desempleo, ocio, deserción o nivel de escolaridad	· Concientización pública (prevención del abuso de alcohol y sustancias tóxicas); Acción Juvenil (incluye preparación para el mundo de trabajo, capacitación, reinserción a la escuela)
Presencia dentro del COMCAR e inadecuada rehabilitación y consecuente alta tasa de reincidencia del delito	· Centro Nacional de Rehabilitación Juvenil (CNRJ), con nuevo Modelo de Atención del Infractor
Falta de capacitación del personal penitenciario	· CNRJ (Selección de personal en base a mérito y antecedentes) y capacitación de profesionales

LIMITACIONES INSTITUCIONALES	
Limitación de la DNPD (insuficiencia de recursos humanos y financieros)	· Fortalecimiento Institucional (en particular de la DNPD)
Falta de coordinación y desconexión entre entidades públicas y privadas de prevención de delito y atención	· Fortalecimiento Institucional (en particular de la DNPD, y la dinamización de la CNPD a través de la ejecución del Programa); CNRJ (creación de la Junta Directiva)
Falta de sistemas de información y multiplicidad de metodologías de recopilación de datos	· Consolidación de los Sistemas de Información

PERCEPCIÓN PÚBLICA NEGATIVA	
DIAGNÓSTICO	RESPUESTA
· Sensación insegura por parte de los residentes de Montevideo y Canelones y violencia creciente	· Concientización Pública (mediante la ejecución de actividades preventivas y otros componentes del Programa)
· Falta de información confiable sobre la magnitud del problema	· Fortalecimiento Institucional (mediante la creación de un Centro de Información); Concientización Pública; CPP
· Descrédito ante la opinión pública de las instituciones que garantizan la seguridad ciudadana	· Concientización Pública; Fortalecimiento Institucional; CPP (Comités de Convivencia Conjuntas Policía-Comunidad)
· Carencias que enfrenta la policía, tales como insuficiente formación y capacitación	· Policía Preventiva: Reorientación de los servicios policiales (capacitación de la fuerza policial en prevención y rol de servicio a la comunidad); Acciones Policía-Comunidad (comunitaria)

VIOLENCIA DOMÉSTICA	
· Alta proporción y frecuencia de violencia doméstica	· Sensibilización y campañas (para modificar patrones culturales)
· Falta de políticas públicas que establezcan la respuesta de los distintos sectores públicos a este problema	· Adiestramiento y Capacitación (mediante comisión de asesores técnicos interinstitucional)
· Limitada capacidad de los servicios de atención y rehabilitación	· Servicios de Atención y Rehabilitación (aumentó de cobertura)
· Maltrato infantil	· Servicios de Atención (especialmente para niños maltratados)

II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivos del Programa

- 2.1 El objetivo global del Programa es prevenir y tratar la violencia interpersonal así como disminuir la percepción de inseguridad en Uruguay. Para ello, el Programa fortalecería las capacidades institucionales y promovería la participación activa de organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad, particularmente de la juventud.

Cuadro II-1
Indicadores de Impacto

Los siguientes indicadores, contruidos en base a experiencias en otros países y considerados razonables por las autoridades uruguayas, formarían la base para el seguimiento y evaluación del Programa:

- Reducción en la tasa de rapiña y otros delitos en 5% en cinco años
- Reducción de la tasa de reincidencia de los jóvenes infractores en 10% en cinco años
- Aumento de la población objetivo que estima satisfactorio el desempeño de la policía
- Cambios en actitudes hacia la violencia y el desarrollo de habilidades específicas en cuanto a la resolución no violenta de conflicto, especialmente por parte de los jóvenes
- Aumento en un 30% de la cobertura de servicios de atención de la violencia doméstica
- Opinión pública revela que un mayor porcentaje (50%) de la población percibe menos delitos y por lo tanto mayor seguridad ciudadana

- 2.2 En la preparación del Programa, el Banco y las autoridades uruguayas acordaron un conjunto de indicadores claves que permitirían determinar no sólo el desempeño, sino también el impacto del Programa (véase el Cuadro II-1). Esos puntos de referencia o "benchmarks" cualitativos y cuantitativos serían analizados año a año por el prestatario conjuntamente con el Banco para identificar medidas correctivas, si fuera el caso, durante la ejecución del Programa (Anexo II-1 "Marco Lógico e Indicadores de Desempeño del Programa").

B. Descripción del Programa

- 2.3 El Programa comprendería tres subprogramas: i) Fortalecimiento de Capacidades Institucionales; ii) Jóvenes como Agentes de Prevención e iii) Iniciativas Comunitarias para la Prevención. Los recursos del Programa se concentrarían en las zonas metropolitanas de Montevideo y Canelones, donde reside más del 55% de la población uruguaya, dada la mayor incidencia de comportamiento delictivo y violento en esas ciudades. Por ejemplo, cerca del 80% de las rapiñas, hurtos y homicidios del país en 1996 ocurrieron en estas zonas.

1. Subprograma A: Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (US\$6.439 millones)

- 2.4 Este subprograma sentaría las bases institucionales necesarias para lograr una mayor capacidad de diseño e implementación de políticas y programas en esta materia, enmarcados dentro de una estrategia

multisectorial, que incluye a organizaciones de la sociedad civil. Comprendería la asistencia técnica para el desarrollo institucional de entidades en las siguientes áreas: i) la DNPD y otros organismos claves; ii) Policía Preventiva; y, iii) Prevención y Atención a la Violencia Doméstica.

a. Fortalecimiento de la DNPD y Otros Organismos Claves
(US\$4.338 millones)

- 2.5 **Fortalecimiento Institucional** (US\$364.000). Este subcomponente busca reforzar la base institucional para la permanente revisión y análisis de la situación de violencia en el país y el consecuente diseño e implementación de acciones coordinadas. Se financiaría asistencia técnica (servicios de consultoría, equipamiento informático, mobiliarios de oficina/materiales, talleres y capacitación) necesaria para realizar el fortalecimiento institucional y técnico de la Dirección Nacional de Prevención del Delito (DNPD) ^{8/}, del Instituto Nacional de Criminología (INACRI) y del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL) – órgano principal en brindar asistencia social, moral y material a los encarcelados, los liberados y sus familiares. Este fortalecimiento complementaría los cambios institucionales previstos, por ejemplo: i) la conversión del INACRI en una unidad organizativa independiente de la Dirección Nacional de Cárceles (DNC) ii) la autonomía técnica de gestión del Centro Nacional de Rehabilitación Juvenil (CNRJ) que funcionaría en la órbita de la DNPD, y la creación de su Junta Directiva (ver pár. 2.33) y iii) una mayor vinculación del PNEL al Ministerio.
- 2.6 Además, se intentaría robustecer la participación de la sociedad civil en las tareas de la DNPD, a través del fortalecimiento y una mayor coordinación de las Comisiones de Enlace de Seguridad Ciudadana, cuyos miembros incluyen participantes del gobierno nacional, departamental y de la comunidad atendida por éstas. Se ha previsto la capacitación técnica de los miembros de las Comisiones de Montevideo y Canelones en las áreas de promoción y comunicación social, así como en análisis de pequeños proyectos.
- 2.7 Asimismo, se promovería el Programa, estimulando así la participación de la sociedad civil en la ejecución del mismo, en particular de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), las cuales serían capacitadas en técnicas de captación de recursos adicionales ("fundraising").

^{8/} Al finalizar la ejecución del Programa, se incorporarían a la DNPD las capacidades técnicas de la Unidad de Coordinación (UC). Para ello, el Ministerio del Interior asignaría cuatro técnicos a la UC, incorporándose en forma definitiva a la DNPD. Durante la ejecución del Programa, dichos técnicos recibirían capacitación y se beneficiarían al trabajar mancomunadamente con los expertos a ser contratados.

- 2.8 Finalmente, para brindar continuidad a las acciones contempladas en el Programa a largo plazo, se financiaría la preparación de una Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Violencia que se entregaría a la Comisión Nacional de Prevención del Delito (CNPD) durante el último año de ejecución. Basada en las experiencias derivadas de las actividades del Programa y la evaluación de las mismas, dicha estrategia debería ser flexible, comprensiva, multi-sectorial y viable financiera, técnica, e institucionalmente.
- 2.9 **Consolidación de los Sistemas de Información** (US\$1.089 millón). Se crearía en la DNPD un sistema de información en red que conectaría las bases de datos de los diferentes organismos públicos y privados y generaría información frecuente y homogénea. El propósito de este sistema es de posibilitar el acceso a información de manera oportuna para que ésta sea utilizada en la toma de decisiones de política. Este Centro de Información recopilaría la información de las varias fuentes existentes y sería responsable de su análisis y difusión; se dotaría con tecnología de punta para la realización periódica del mapeo epidemiológico del delito y la violencia, incluyendo la familiar. Los resultados del mapeo estarían difundidos mediante una publicación anual. Se financiaría informática ("hardware y software") en las instituciones que conformarían la red, como en la DNPD, la capacitación en el manejo del sistema y en el análisis de los datos, así como el intercambio de experiencias con técnicos de otros centros parecidos, como por ejemplo, el Proyecto Epidemiología de la Violencia del Programa Desepaz de la Alcaldía de Cali, Colombia.
- 2.10 **Concientización Pública** (US\$1.114 millón). El Programa financiaría el diseño e implementación de una estrategia para aumentar la conciencia pública sobre: i) la situación real de la actividad delictiva y violenta en el Uruguay, aclarando así cualquier información distorsionada; ii) las funciones que corresponden a los representantes del sector público (Poder Judicial y Poder Ejecutivo, en particular la policía) y el papel de los habitantes en prevenir la violencia; iii) la magnitud y necesidad de no tolerar y de combatir la violencia doméstica; iv) la disponibilidad de servicios de apoyo, tales como líneas telefónicas de emergencias, servicios de asesoramiento a víctimas de violencia, etc.; y v) la prevención del consumo del alcohol y otras sustancias psicoactivas.
- 2.11 Se financiarían servicios de una agencia de publicidad, con experiencia en marketing social para el desarrollo de campañas públicas a través de los medios de comunicación, así como la realización de talleres y seminarios de orientación al público. Se incluiría la difusión de experiencias exitosas en la prevención del delito y la violencia, incluyendo aquéllas apoyadas por este Programa.
- 2.12 La transmisión ("air time") de los anuncios televisivos y de radio (estimada en un valor de US\$900.000) sería aportada en efectivo o en especie por el Estado y/o el sector privado. Además, el Programa financiaría el desarrollo de instrumentos de comunicación tales como

folletos, afiches, videos, etc. Se ofrecerían charlas y sesiones de trabajo con la comunidad para discutir temas sobre violencia doméstica, resolución no violenta de conflictos, tolerancia, abuso de alcohol/drogas, y pandillas juveniles. Finalmente, se financiarían dos encuestas anuales de opinión pública durante la ejecución del Programa sobre los temas arriba mencionados.

b. Policía Preventiva (US\$1.003 millón)

- 2.13 Dado su rol crítico en la prevención de violencia, se financiarían acciones dirigidas a mejorar los servicios policiales de Montevideo y Canelones, enfatizando su papel de protectores de la sociedad y de defensores de derechos humanos. Se ha demostrado en diferentes países, en particular en los Estados Unidos, la efectividad del trabajo conjunto de la policía con la comunidad para enfrentar el problema del delito y la violencia. Por ende, se financiarían aquellas actividades de acercamiento y trabajo conjunto de la policía y la comunidad.
- 2.14 **Reorientación de los Servicios Policiales** (US\$915.000). A través de este subcomponente, se buscaría reorientar los servicios policiales, fortaleciendo su rol de servicio a la comunidad. Esta reorientación se lograría mediante la capacitación y formación de la policía, así como su reorganización administrativa, reforzando el concepto de policía comunitaria.
- 2.15 Con recursos del Programa, se capacitaría a los funcionarios policiales (oficiales y subalternos) mediante un curso de siete semanas de duración en "Policía Preventiva", cuyos elementos principales son: i) prácticas en la prevención del delito, ii) filosofía y metodología en policía comunitaria, iii) relaciones comunitarias, iv) administración de recursos humanos y materiales, y v) derecho de familia, de menores, penal y procesal penal. Además, estos elementos serían introducidos en el plan de estudios de la Escuela Nacional de Policía para beneficiar de este modo a los futuros policías. Como parte de la capacitación a funcionarios públicos en la problemática de la violencia doméstica, se ofrecería capacitación adicional a la policía sobre métodos de prevención y atención a sus víctimas (ver pár. 2.21). Se financiarían servicios de consultoría para finalizar el desarrollo del curso, el pago de los instructores así como estipendios para capacitar alrededor de 1.400 funcionarios policiales, los cuales equivalen a aproximadamente 12% de la fuerza policial en todo el país. Como parte de esta labor, el consultor revisaría en detalle los planes de estudio de la Escuela Nacional de Policía, y las implicaciones de modificar sus requisitos de aceptación y la duración del programa básico de entrenamiento.
- 2.16 Finalmente, se financiaría la preparación de una propuesta para la reorganización operativa de la policía, que debería contener recomendaciones concretas para lograr una mayor: i) descentralización para fomentar un mayor vínculo con la comunidad; ii) responsabilidad ("accountability") de los mandos medios de la policía; y iii) disponibilidad y el uso de información estadística por parte de los

policías sobre la incidencia del delito en la zona de actuación. Adicionalmente, dicha propuesta incluiría recomendaciones sobre el escalafón y niveles de remuneración de las fuerzas policiales.

- 2.17 **Acciones Conjuntas Policía - Comunidad** (US\$88.000). En este subcomponente, se financiaría un proyecto piloto de policía comunitaria, entrenando aproximadamente a seis oficiales provenientes de dos comisarias, así como a cuatro representantes comunitarios sobre su filosofía y metodología. Específicamente, se financiaría el desarrollo y la presentación de un módulo de policía comunitaria. Como parte del entrenamiento, el Programa incluiría una visita a programas exitosos de policía comunitaria en los Estados Unidos. Se prevé que las técnicas y conocimientos adquiridos durante esta capacitación serían aplicadas en las jurisdicciones respectivas. Los resultados de estas experiencias se evaluarían mediante encuestas y se divulgarían a través de talleres, para determinar su replicabilidad en otras comunidades.
- 2.18 Finalmente, se establecería, dentro de la DNPd, un departamento para buscar soluciones a inquietudes y problemas levantados por miembros de la comunidad sobre el desempeño de la policía. La DNPd se encargaría de la capacitación a este departamento en técnicas de atención al público.

c. Prevención y Atención a la Violencia Doméstica
(US\$1.098 millón)

- 2.19 Dado que la violencia doméstica es un problema donde intervienen factores individuales, sociales, institucionales y culturales, se requiere un abordaje interinstitucional e interdisciplinario. Por lo tanto, se crearía dentro de la DNPd una comisión de asesoramiento técnico interinstitucional con el objetivo de facilitar la ejecución de este componente y asegurar la coordinación necesaria entre las instituciones participantes e inclusión de las organizaciones de la sociedad civil con amplia experiencia en el tema. Dicha comisión estaría conformada por representantes de las instituciones públicas involucradas y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan esta problemática. Sus funciones principales consistirían en: i) apoyar el diseño, presentar y hacer seguimiento de un Plan Nacional de Prevención y Atención a la Violencia Familiar (PNPA); y ii) apoyar el diseño de un subsistema de registro de datos sobre violencia familiar.
- 2.20 **Estrategia de Sensibilización** (US\$75.000). Este subcomponente tiene como objetivo influir en el cambio de actitud de la población frente al problema de violencia doméstica, específicamente a través de la información y sensibilización de representantes claves del sector público, del Parlamento, y sistema judicial. Además de informar y crear conciencia sobre la magnitud y consecuencias del problema, se realizaría una campaña específica de difusión del delito de la violencia doméstica. El Programa financiaría el diseño e implementación de dicha campaña y varios eventos de sensibilización a través

de programas radiales y televisivos, así como materiales de difusión sobre servicios de atención a la población.

- 2.21 ***Programa de Adiestramiento y Capacitación*** (US\$70.000). A través de este subcomponente se lograría que los funcionarios públicos que tienen contacto con las víctimas de violencia doméstica adquieran conocimientos y desarrollen habilidades que les permita apoyar en forma eficiente a las víctimas, así como implementar acciones preventivas. Los proyectos de capacitación deberían ser ejecutados por instituciones universitarias u ONGs con experiencia y prestigio en formación, teniendo un enfoque de género. Se implementarían tres niveles de capacitación: el primero se concentraría en los conceptos básicos de violencia doméstica, atención en crisis y criterios de derivación; el segundo, involucraría un adiestramiento en primer apoyo; y el tercero, formaría capacitadores en la materia.
- 2.22 ***Servicios de Atención y Rehabilitación*** (US\$953.000). Para mejorar la calidad de los servicios y sistemas de información y registros existentes, así como aumentar la cobertura de atención, se financiaría el desarrollo de las actividades y el fortalecimiento de programas públicos y privados existentes que proveen servicios a víctimas y agresores de violencia doméstica. Durante el proceso de diseño del Programa, se preseleccionaron nueve proyectos que cumplieron con los siguientes criterios: i) tener experiencia mínima de dos años en atención a víctimas de violencia doméstica, tanto mujeres como niños; ii) abordar enfoque de género y de trabajo interdisciplinario; iii) formar parte de una red institucional; y iv) contar con equipo interdisciplinario. En el proceso de selección, se priorizaron aquellos proyectos que contaron con una infraestructura instalada, experiencia en la zona donde intervenirían, una probada calidad del modelo de intervención y con registros de los casos. Finalmente, dada la necesidad de contar con una Comisaría de la Mujer en Canelones, se financiaría la instalación de una dependencia que atienda a las mujeres de ese Departamento.

2. Subprograma B: Jóvenes como Agentes de Prevención
(US\$14.157 millones)

- 2.23 Este subprograma busca sentar las bases para desarrollar una sólida cultura de prevención de la violencia, reconociendo que la intervención temprana en actividades preventivas es más costo-efectiva y de mayor impacto. Por ende, las actividades del Programa se concentrarían en los jóvenes, fundamentadas en este principio orientador: "la violencia se propaga a través de procesos de aprendizaje de comportamientos basados en la observación, la interpretación y la imitación del comportamiento de otros" ^{9/}. En otras palabras, la violencia es aprendida y por lo tanto, se

^{9/} En Reason to Hope: A Psychosocial Perspective on Violence and Youth, Leonard Eron, Jacqueline Gentry y Peggy Schlegel, editores, Washington, D.C., American Psychological Association, diciembre de 1994, pág. 14.

puede aprender a no ejercerla. Con recursos de este subprograma se financiarían actividades preventivas, dentro y fuera de los centros educativos dirigidas a niños y jóvenes de hasta 29 años, así como la rehabilitación de jóvenes infractores entre 18 a 29 años, mediante la creación de un nuevo modelo de atención.

a. Jóvenes en Zonas de Riesgo (US\$2.535 millones)

- 2.24 **Acciones en los Centros Educativos** (US\$535.000). Fortaleciendo la capacitación y formación de docentes a nivel preescolar, primario y secundario de centros educativos que se definan como de alto riesgo social, este subcomponente apoyaría el diseño e introducción de módulos encaminados a enseñar aptitudes sociales y cognitivas en la prevención de violencia y en la socialización efectiva. Tomando en cuenta consideraciones de género, abordaría temas tales como: i) métodos para resolución de conflictos; ii) la detección temprana de violencia familiar; iii) negociación a cargo de pares; iv) auto-estima, y v) métodos para distinguir entre la realidad y la ficción de los contenidos violentos a los cuales los niños están expuestos.
- 2.25 El Programa financiaría servicios de consultoría de una firma especializada en el desarrollo de curricula en la prevención de la violencia, para el desarrollo de cursos de 40 horas de formación de capacitadores, así como el material didáctico y apoyo técnico continuo necesarios durante la ejecución. Así, se crearía un núcleo de aproximadamente 20 instructores capaces de ofrecer cursos especializados según las necesidades del grupo - docentes, profesionales carcelarios, organismos que trabajan con jóvenes en riesgo, etc.
- 2.26 Se financiaría el pago de 20 instructores, así como los bonos para incentivar la participación en la capacitación de alrededor de 1.000 docentes, instructores de educación física y animadores con un alcance de aproximadamente 500 escuelas 10/, liceos e institutos consideradas en riesgo de violencia o actividad delictiva. Para aumentar el alcance e impacto de la capacitación recibida, los docentes que se capaciten estarían obligados a promover los nuevos conocimientos adquiridos a por lo menos 10 colegas, y a una comisión de padres. En total, se buscaría capacitar alrededor de 10.000 docentes, equivalente al 65% del total de docentes en el sistema educativo formal en Montevideo y Canelones. Adicionalmente, se promoverían cursos de capacitación a docentes de centros educativos privados con un mecanismo de recuperación de costos. Como parte de esta capacitación, se incluiría una evaluación inicial y final de las actitudes y del desarrollo de habilidades específicas por parte de los maestros, jóvenes y niños en relación a la prevención de la violencia.

10/ Alcanzaría alrededor de 70% (67,3) de los 743 centros educativos en Montevideo y Canelones.

2.27 **Fortalecimiento de Programas de Acción Juvenil** (US\$2 millones). Con el objetivo global de prevenir la delincuencia juvenil, se han preseleccionado varios programas existentes que atienden a la población joven masculina y femenina de hasta 29 años, considerada en riesgo. Aplicando una metodología participativa durante el diseño de este subcomponente, igual a la utilizada en el de violencia doméstica, se consultaron organismos públicos y privados con reconocido prestigio en esta área para determinar los criterios de elegibilidad y de selección.

2.28 Como resultado de una amplia discusión, se solicitaron propuestas para financiar actividades destinadas a fomentar: i) la inserción laboral a través de la capacitación para el empleo; ii) la reinserción educativa formal y/o no formal; iii) la participación en actividades recreativas (socio-culturales y deportivas) y iv) el fortalecimiento de los vínculos familiares del beneficiario. Entre los criterios utilizados en la selección de los programas están los siguientes: i) cooperación entre varias instituciones; ii) un contenido psico-socio-pedagógico apuntando a la formación integral del individuo; iii) duración mínima de dos años; iv) sólida capacidad institucional, y v) un mínimo de dos años de experiencia en el área de desarrollo. Han sido preseleccionadas seis propuestas de las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales que podrían recibir financiamiento para aumentar la cobertura de sus programas respectivos. Cabe hacer notar que como parte de cada propuesta, el organismo solicitante se compromete a llevar a cabo el seguimiento y evaluación de estas experiencias, y divulgar los resultados.

b. Centro Nacional de Rehabilitación Juvenil
(US\$11.622 millones)

2.29 Como se señaló en el capítulo I, la infraestructura existente para jóvenes infractores no es propicia para realizar actividades de rehabilitación efectiva, dada la limitación de sus espacios (aulas, áreas comunes y recreativas). Asimismo, los programas de rehabilitación existentes no refuerzan el concepto de reinserción social efectiva, acompañada con actividades de evaluación y seguimiento, debido en gran parte a la falta de técnicos especializados en esta materia. Por lo tanto, se financiaría la transformación de un hospital psiquiátrico actualmente desocupado en una casa a mitad de camino ("half-way house") en un Centro Nacional de Rehabilitación Juvenil. Con una capacidad instalada de un máximo de 300 internos, este Centro serviría como modelo, no sólo en términos de gestión, sino también en términos de la atención ofrecida a los internos.

2.30 La población objetivo que sería atendida son jóvenes infractores varones entre 18 y 29 años de edad que provienen del sistema carcelario, quienes han sido diagnosticados para la etapa de mínima seguridad, y que gozan de salidas transitorias autorizadas por el juez competente.

- 2.31 **Modelo de Atención al Joven Infractor** (US\$3.918 millones). Para el diseño de este modelo de atención se tomarían en consideración, tanto las características personales de los jóvenes encarcelados, como las experiencias que han dado resultado en el país en términos de reducir la reincidencia de infracciones y delitos, por ejemplo las de las ONGs "Vida y Educación" y "Movimiento Volpe", cuyas tasas de reincidencia son del 10% y 3% respectivamente. A pesar de que no existen modelos "universales", se ha comprobado que los programas más eficaces deben contener los siguientes elementos: i) centrarse en áreas criminógenas concretas y trabajando con delincuentes que poseen niveles de riesgo de reincidencia medio-alto; ii) estar estructurados y basados en técnicas de tratamiento específicos; iii) incluir componentes cognitivos dirigidos a las actitudes, valores o creencias que mantienen la conducta antisocial; y iv) vincularse a intervenciones de la comunidad.
- 2.32 El Programa financiaría servicios de consultoría para el diseño e implementación del modelo de atención, así como para la capacitación técnica del personal del CNRJ. Se prevé que las actividades de rehabilitación de los internos del Centro incluirían áreas, tales como: habilidades básicas; preparación y capacitación para el mundo de trabajo; apoyo educativo para recuperar y/o completar el ciclo básico; capacitación sociocognitiva como son métodos para resolución de conflictos, la detección temprana de violencia familiar y negociación a cargo de pares y autoestima. Estas actividades serían ejecutadas a través de un Equipo Técnico de alrededor de 20 profesionales así como de educadores sociales quienes realizarían las tareas custodiales, reemplazando a los policías. Todo el personal sería seleccionado en base a mérito y antecedentes y recibirían capacitación adicional durante el Programa para reforzar sus habilidades técnicas. Asimismo, para asegurar una atención individualizada, cada técnico se responsabilizaría por un máximo de 10 internos. Se espera que cada interno recibiría por lo menos ocho horas semanales de rehabilitación durante un período de seis meses. Adicionalmente, se financiarían los estudios de seguimiento de los jóvenes rehabilitados, "tracer studies", como parte de la evaluación de este subcomponente.
- 2.33 Este Centro gozaría de una gestión autónoma administrativa y técnica (es decir, fuera de la órbita de la DNC). Se crearía una Junta Directiva que estaría conformada por los directores/presidentes o representantes de las siguientes instituciones: la DNC, la DNPd, el INACRI, el PNEL, la Suprema Corte de Justicia, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y un representante de la sociedad civil. El cometido principal de la Junta es el velar por el buen funcionamiento del CNRJ coordinando las acciones y actividades vinculadas con el ingreso y el tratamiento de los internos. Para asegurar la mayor transparencia, la Junta publicaría semestralmente en los dos diarios de mayor circulación nacional un informe descriptivo de las actividades, logros y dificultades del período en cuestión.
- 2.34 Asimismo, se apoyaría la instalación de un Centro de Capacitación, Documentación y Estudios que incluiría una sala de uso múltiple y un

pequeño centro de referencia, dentro del CNRJ. Se financiaría equipamiento audiovisual (monitores de video, proyector de transparencias), mobiliario (escritorios) y algunos videos adicionales.

- 2.35 El CNRJ ofrecería otros servicios tales como, una pequeña policlínica (para atender a los internos así como a la comunidad vecina), y un área recreativa/deportiva. Dichos servicios los proveerían los funcionarios públicos del Ministerio de Salud Pública, y del Ministerio de Educación y Cultura bajo convenios con el Ministerio del Interior.
- 2.36 La sostenibilidad futura del Centro se fundamenta principalmente en que: i) éste constituiría el primer programa nacional que efectivamente rehabilitará a sus reclusos y por ende, generaría un efecto demostrativo en todo el conjunto del sistema penitenciario para reducir la reincidencia del delito en el país; ii) una vez en funcionamiento, se generaría una significativa demanda por parte de los reclusos del país; iii) desde el inicio de la operación, los gastos salariales del personal serían cubiertos por el aporte local; y iv) el problema de reincidencia concierne, preocupa y afecta a toda la sociedad y por lo tanto, existe un gran interés en buscar una solución efectiva, no sólo por parte del sector público, sino también del privado.
- 2.37 **Obra Civil y Equipamiento** (US\$7.704 millones). Se financiaría la remodelación del edificio (de alrededor de 16.500 m²), la adecuación de los espacios exteriores y la provisión de equipamiento y materiales, y mobiliario (camas, armarios, escritorios).

3. Subprograma C: Iniciativas Comunitarias para la Prevención
(US\$1.316.000)

- 2.38 Este subprograma incentivaría la activa participación de la sociedad civil en la prevención del delito y la violencia. Focalizaría su acción en las zonas de mayor índice de conflicto y riesgo social, apoyando la creación de dos Centros Pilotos de Prevención (CPPs), y estimulando la participación de la sociedad civil a través del financiamiento de sus propuestas concretas.
- 2.39 **Centros Pilotos de Prevención** (US\$598.000). Con recursos de este componente, se crearían dos Centros Pilotos de Prevención dependientes de la DNPD para coordinar a nivel local los servicios públicos y privados en la prevención del delito y la violencia. Asimismo, los Centros se responsabilizarían de: i) detectar tempranamente las medidas de intervención preventiva; ii) impulsar la participación de la comunidad y iii) intervenir en crisis y consecuentemente derivar los casos a los proveedores de servicios especializados, en particular con la comunidad de ONGs. Por ende, como condición previa al establecer los CPPs, debería establecerse una red de proveedores de servicios en las zonas de influencia.
- 2.40 Cada CPP contaría con el siguiente personal: i) coordinador general, ii) abogado, iii) psicólogo, o campo relacionado, y

iv) asistente social, quienes serían seleccionados mediante concurso de antecedentes y méritos. Con recursos del Programa, se financiarían los gastos salariales del personal mencionado, el equipamiento y materiales, así como talleres comunitarios. Finalmente, el Programa incluiría financiamiento para realizar encuestas para que la comunidad servida evalúe los servicios de los CPPs. En el evento que esta evaluación demuestre que el impacto de los CPPs ha sido favorable, y de que existan recursos del Programa aún no aplicados, se podrían financiar otros Centros.

- 2.41 **Fondo para Actividades Preventivas Locales** (US\$718.000). Con el objetivo de promover, desarrollar, y ejecutar estrategias locales para la prevención del delito y la violencia, el Programa crearía un Fondo para respaldar en forma de fondos concursables ("matching grant") propuestas concretas de la comunidad consistentes con los objetivos de las políticas de prevención. Para este fin en el marco del Programa de Reforma del Estado se establecerían incentivos y mecanismos operativos para fortalecer la relación de la sociedad civil con la administración pública; como resultado, se estima contar con la contribución al Fondo del sector privado del orden de US\$500.000 al finalizar el Programa. Este financiamiento adicional se utilizaría esencialmente como fondos concursables en las comunidades más necesitadas, siguiendo así el reglamento operativo del Fondo.
- 2.42 Mediante llamados públicos, se solicitarían propuestas de instituciones privadas con personería jurídica como ONGs, asociaciones civiles, comerciales y religiosas, y grupos vecinales. Las Comisiones de Enlace en Montevideo y Canelones estarían a cargo de recibir y analizar las propuestas y opinar sobre su aprobación a la Unidad de Coordinación.
- 2.43 Siguiendo un principio orientador de la prevención primaria a nivel local, entre los criterios que se utilizarían para priorizar estos proyectos se incluyen: i) alto grado de participación del beneficiario en el diseño, ejecución, y evaluación del proyecto propuesto; ii) disponibilidad de contrapartida (en efectivo o especie); iii) fuerte acompañamiento al desarrollo del proyecto, incluyendo seguimiento y una evaluación de impacto, cuyos resultados serían difundidos al final del Programa; iv) focalización en áreas de alto riesgo social, priorizando aquellas comunidades más carenciadas; v) coherencia entre los problemas identificados, sustentados en datos concretos, y el tipo de respuesta; vi) medidas para evitar cualquier impacto ambiental negativo; vii) no duplicación de esfuerzos con otras instancias, y viii) clara sustentabilidad de las actividades. Algunos ejemplos de las actividades que podrían ser financiadas incluyen clubes de deportes, cursos en educación vial, cursos de alfabetización y/o capacitación en habilidades básicas, abuso de drogas, centro comunitario, etc.
- 2.44 Previo a recibir propuestas, el Programa apoyaría la realización de cabildos y talleres de orientación para: i) promover los objetivos y modo de operación del Fondo, y ii) divulgar los resultados del

mapeo epidemiológico así como las prácticas exitosas a nivel comunitario. Además se financiaría asistencia técnica con la finalidad de ayudar a los solicitantes a elaborar proyectos, incluyendo en lo que se refiere a su eventual sustentabilidad a través de capacitación en movilización de recursos.

C. Costo y Financiamiento del Programa

1. Análisis de Costos

- 2.45 El costo total del Programa se ha estimado en US\$25 millones, el cual se describe en los siguientes cuadros:

Cuadro II-2
COSTO POR SUBPROGRAMAS, COMPONENTES, Y SUBCOMPONENTE
En (US\$000)

CATEGORÍA	BID	LOCAL	TOTAL	%
Subprograma A: Fortalecimiento de Capacidades Institucionales	4.322	2.117	6.439	25,7
1.1 <u>Fortalecimiento DNDP y otros organismos claves</u>	<u>3.224</u>	<u>1.114</u>	<u>4.338</u>	<u>17,3</u>
1.1.1 Fortalecimiento Institucional	364		364	
1.1.2 Consolidación de los Sistemas de Información	1.089		1.089	
1.1.3 Concientización Pública		1.114	1.114	
1.1.4 Unidad de Coordinación (UC)	1.471		1.471	
1.1.5 Facilidad para la Preparación de Proyectos (FPP)	300		300	
1.2 <u>Policía Preventiva</u>	<u>0</u>	<u>1.003</u>	<u>1.003</u>	<u>4,0</u>
1.2.1 Reorientación de los Servicios Policiales		915	915	
1.2.2 Acciones Conjuntas Policía - Comunidad		88	88	
1.3 <u>Prevención y Atención a la Violencia Doméstica</u>	<u>1.098</u>	<u>0</u>	<u>1.098</u>	<u>4,4</u>
1.3.1 Estrategia de Sensibilización	75		75	
1.3.2 Programa de Adiestramiento y Capacitación	70		70	
1.3.3 Servicios de Atención y Rehabilitación	953		953	
Subprograma B: Jóvenes como Agentes de Prevención	9.735	4.422	14.157	56,6
2.1 <u>Jóvenes en Zonas de Riesgo</u>	<u>2.535</u>	<u>0</u>	<u>2.535</u>	<u>10,1</u>
1.1.1 Acciones en los Centros Educativos	535		535	
2.1.2 Fortalecimiento de Programas de Acción Juvenil	2.000		2.000	
2.2 <u>Centro Nacional de Rehabilitación Juvenil</u>	<u>7.200</u>	<u>4.422</u>	<u>11.622</u>	<u>46,5</u>
2.2.1 Modelo de Atención al Joven Infractor		3.918	3.918	
2.2.2 Obra Civil y Equipamiento	7.200	504	7.704	
Subprograma C: Iniciativas Comunitarias para la Prevención	718	598	1.316	5,3
3.1 <u>Centros Pilotos de Prevención</u>		<u>598</u>	<u>598</u>	
3.2 <u>Fondo para Actividades Preventivas Locales</u>	<u>718</u>		<u>718</u>	
Subtotal	14.775	7.137	21.912	87,6
Administración por parte del PNUD		163	163	0,7
Gastos Financieros	1.150	200	1.350	5,4
Inspección y Vigilancia	175		175	0,7
Imprevistos	1.400		1.400	5,6
TOTAL	17.500	7.500	25.000	100,00

Cuadro II-3
COSTO POR CATEGORÍAS Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO
(US\$000)

CATEGORÍA	BID	LOCAL	TOTAL	%
I. ADMINISTRACIÓN	300	163	463	1,9
Administración por parte del PNUD 1/		163	163	
FPP	300		300	
II. COSTOS DIRECTOS	14.403	5.323	19.726	78,9
Obra civil 2/	7.200	504	7.704	
Materiales y equipo	1.211	247	1.458	
Capacitación 3/	200	843	1.043	
Campañas publicitarias/talleres	68	951	1.019	
Apoyo a programas exitosos e iniciativas locales 4/	3.672		3.672	
Consultorías	2.052	2.778	4.830	
III. COSTOS RECURRENTE	72	1.814	1.886	7,5
Personal incremental (UC)	72	29	101	
Contraprestaciones		227	227	
Mantenimiento (obra/equipo/vehículos/impresión)		1.558	1.558	
IV. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	175		175	0,7
V. GASTOS FINANCIEROS	1.150	200	1.350	5,4
VI. IMPREVISTOS	1.400		1.400	5,6
TOTAL	17.500	7.500	25.000	100,0
Porcentaje	70,0	30,0	100	

1/ Equivale al 3,5% del valor de los contratos de consultoría

2/ Incluye costos de supervisión, proyectos de ingeniería, mantenimiento e IVA (con recursos locales)

3/ Incluye honorarios, estipendios, materiales, visitas

4/ Incluye principalmente retribuciones personales

2. Financiamiento

- 2.46 La operación propuesta sería financiada con un préstamo del Banco por un total de US\$17,5 millones, provenientes del Capital Ordinario (CO) de la Institución, lo que representa el 70% del costo agregado del Programa (US\$25 millones). El organismo ejecutor solicitó al Banco recursos de la FPP (préstamo 1080/OC-UR) por US\$300.000 a ser utilizados principalmente para la instalación de la UC y la preparación de la documentación técnica y administrativa para iniciar la ejecución del Programa.

3. Aporte de Contrapartida

- 2.47 El aporte local, por una suma equivalente a US\$7,5 millones, provendría del presupuesto anual del Ministerio del Interior. El flujo anual del aporte de contrapartida sería: 13% o US\$921.000

para el primer año; 42% o US\$3.142 millones para el segundo año; 26% o US\$1.995 millones para el tercer año, y el restante 19% o US\$1.442 millones para el último año.

- 2.48 A pesar de no contar con partida presupuestaria para este Programa 11/, se está procesando un proyecto de ley para solicitar la autorización legislativa exigida para contratar préstamos con organismos internacionales, no sólo para el caso de este Programa, sino también de otros proyectos prioritarios. Asimismo, al implantar las acciones contempladas en el Programa de Reforma del Estado, en particular la liberación de cargos, lo cual produciría aproximadamente US\$1 millón en el primer año de ejecución, se prevé una reasignación de recursos presupuestales al Programa. Otra fuente de financiamiento es el tiempo aire del sector público o privado para las campañas publicitarias, equivalente a un costo comercial de US\$900.000.
- 2.49 En los últimos años, la ejecución financiera del Ministerio del Interior, incluyendo inversiones de capital, alcanzaba a US\$210 millones en el año 1996, habiendo aumentado en los cuatro años previos. En términos de porcentaje del presupuesto del Ministerio, los recursos de contrapartida representarían entre un mínimo de menos del 0,4% para el primer año, y un máximo de sólo 1,5% en el segundo año.
- 2.50 El monto de los costos incrementales recurrentes por año al término del Programa se estima en aproximadamente US\$2 millones. Estos costos incluyen: los relativos al personal adicional, que contempla los gastos referentes a las leyes sociales (US\$1,6 millón); contraprestaciones por el trabajo de los internos dentro del CNRJ (US\$76.000) el mantenimiento de la obra civil (US\$180.000) y (US\$2.500) para servicios de impresión del Centro de Información, y (US\$18.000) para el mantenimiento de vehículos. Una vez finalizado el Programa, estos costos representarían menos de 1% (0,95%) del presupuesto del Ministerio.

11/ La administración financiera del Gobierno del Uruguay funciona en base a presupuestos quinquenales, el actual cubriendo el período del año 1996 hasta el año 2000. Todos los años, se presenta para la aprobación de la Legislatura, el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Ampliación Presupuestal.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y Ejecutor

- 3.1 El prestatario sería la República Oriental del Uruguay. El Programa sería ejecutado por el Ministerio del Interior a través de una Unidad de Coordinación (UC) (descrita a continuación) en la órbita de la Dirección Nacional de Prevención del Delito (DNPd).

B. Esquema General Institucional

- 3.2 El esquema general de ejecución del Programa ha sido diseñado de modo que se refuerce la estrategia multisectorial del Gobierno del Uruguay, descrita en el capítulo I. Se promueve el acercamiento entre las principales instituciones intervinientes del sector, incluyendo las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) especializadas. En el caso de que se financien actividades de ONGs con recursos del Programa, el organismo ejecutor entraría en acuerdos directos utilizando un convenio modelo aprobado por el Banco (que formaría parte del Reglamento Operativo (RO), descrito a continuación).
- 3.3 **DNPd.** En el desarrollo de sus actividades, la DNPd contaría con el apoyo de otras instituciones del sector público y privado, tales como: el Instituto Nacional de Criminología (INACRI), el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), las Comisiones de Enlaces y las ONGs, el Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de Salud, y la Junta Nacional de Droga. Debido a la reestructuración orgánica del Ministerio del Interior, dentro del marco de la reforma del Estado, aún se está finalizando la reglamentación de la DNPd. Por ende, se ha solicitado que el organismo ejecutor presente dicha reglamentación al Banco dentro de un plazo no mayor a los seis meses a partir de la puesta en vigencia del contrato.
- 3.4 **Unidad de Coordinación.** La UC dependería directamente del Ministro del Interior y estaría conformada por: i) un Coordinador General, ii) una Dirección de Presupuesto y Administración Financiera, iii) una Dirección de Capacitación, Difusión y Asistencia Técnica, iv) una Dirección de Informática, v) una Dirección de Seguimiento y Coordinación Institucional. El total de cargos de la UC sería de 19 plazas, de los cuales 11 serían consultores y 8 serían funcionarios del Ministerio del Interior que éste reasignaría a la UC. Asimismo, se contaría con la participación de un consultor internacional con amplia experiencia en la ejecución de proyectos financiados por organismos internacionales, quien asesoraría en forma periódica al Coordinador General en la ejecución del Programa.
- 3.5 Por su parte, los referidos consultores serían seleccionados en base a méritos y antecedentes a quienes les correspondería

desarrollar con dedicación exclusiva las funciones de dirección, gestión y administración. Antes del primer desembolso, el organismo ejecutor debería presentar, a satisfacción del Banco, evidencia de que la UC se encuentra funcionando con los recursos apropiados. Para ese fin, el organismo ejecutor cuenta con US\$300.000 provenientes de la Facilidad para la Preparación de Proyectos (FPP) (préstamo 1080/OC-UR) aprobado por el Banco en diciembre de 1997.

- 3.6 ***Comisión Nacional de Prevención del Delito (CNPD).*** Como se mencionó en el capítulo I, dado el mandato otorgado a la CNPD de elaborar los planes de trabajo vinculados a la prevención del delito y violencia, y con el fin de dinamizar la CNPD, sería deseable que este mismo, mediante resolución, adopte este Programa como uno de sus planes. Asimismo, la CNPD recibiría información permanente sobre el progreso del Programa y participaría en su revisión anual, lo cual sería divulgado a través de sus respectivos organismos.

C. Normas de Ejecución

- 3.7 La ejecución del Programa se ajustaría básicamente a los requisitos, normas y procedimientos operativos, técnicos y financieros establecidos en: i) las estipulaciones del eventual contrato de préstamo; y ii) el RO. La puesta en vigencia del RO, previamente acordado con el Banco, sería condición previa al primer desembolso.

D. Reglamento Operativo

- 3.8 Se ha preparado conjuntamente con el organismo ejecutor un borrador del RO el cual incluye, entre otros aspectos, una descripción de los objetivos, metas y costos del Programa, los mecanismos de ejecución y coordinación del Programa, un listado de las organizaciones participantes, los criterios de elegibilidad y el convenio modelo para los recursos que se asignarían a las organizaciones no gubernamentales u otras instituciones, y un detalle de los contenidos de los Planes Operativos Anuales (POAs).

1. Plan Operativo Anual

- 3.9 El Plan Operativo Anual es un instrumento de planificación y programación de las inversiones que se realizarían en el Programa anualmente. Específicamente cada Plan incluiría entre otros aspectos, los siguientes: i) una descripción detallada de los objetivos específicos, metas, actividades y resultados esperados que se atenderían durante cada período; ii) los términos de referencia de los servicios de consultoría; iii) las especificaciones técnicas de los equipos materiales y otros insumos y los diseños de ingeniería y las especificaciones técnicas de las obras; iv) el calendario de ejecución de tareas previstas para cada actividad; y v) la justificación de los ajustes que sean necesarios introducir para lograr mayor eficiencia en la ejecución del Programa.

- 3.10 Durante la ejecución del Programa el prestatario, a través del organismo ejecutor, debería presentar al Banco, dentro de los 60 días antes del final de cada año calendario, el POA del siguiente año. A partir del segundo año de ejecución, se presentaría conjuntamente con el POA, una revisión de los resultados cuantitativos y cualitativos alcanzados, en la que se enfatice la correspondencia entre el grado de eficiencia programado y alcanzado en la ejecución del Plan propuesto y el estado de avance del anterior en relación a las metas e indicadores de impacto y de progreso señalados en el Marco Lógico del Programa. Basado en los POAs, el Banco y el prestatario realizarían una revisión anual conjunta del avance y logros del Programa a los 30 días siguientes de la presentación de cada POA. El organismo ejecutor debería someter a consideración del Banco el POA del primer año, como condición previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento. El borrador de este POA fue discutido con el Banco durante la Misión de Análisis y actualmente se está preparando la versión final. Asimismo, como condición previa al primer desembolso del componente del Centro Nacional de Rehabilitación Juvenil (CNRJ), el organismo ejecutor debería presentar, a satisfacción del Banco, el Proyecto Ejecutivo de la obra civil respectiva.

2. Seguimiento y Monitoreo del Programa

- 3.11 El seguimiento y monitoreo del Programa se realizaría haciendo uso del sistema de información computarizado, el cual está siendo diseñado para considerar las metas previstas en los POAs, registrar los datos relativos al avance físico y financiero del Programa de forma continua y describir los resultados alcanzados en los indicadores detallados en el Marco Lógico del mismo. Dicho seguimiento sería responsabilidad de la Dirección de Seguimiento y Coordinación Institucional de la UC.

E. Período de Ejecución y Plazo para el Desembolso de los Recursos

- 3.12 El Programa se ejecutaría en cuatro años y se desembolsaría en cuatro años y medio. Ambos plazos serían contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo.

F. Estado de Preparación del Programa

- 3.13 Como se mencionó en el párrafo 3.10, ya se cuenta con el borrador del Plan Operativo correspondiente al primer año de ejecución y con la ayuda del préstamo 1080/OC-UR se está facilitando el inicio oportuno de la ejecución del Programa. Los objetivos específicos de la FPP son: i) constituir la UC; ii) diseñar e implementar el sistema de seguimiento y evaluación del Programa; iii) diseñar los sistemas de información; iv) preparar los términos de referencia para todas las actividades de capacitación previstas en el Programa; v) elaborar el proyecto ejecutivo para la rehabilitación edilicia del ex-hospital Musto y el pliego técnico para licitar la

obra; vi) diseñar el modelo de atención específico para los internos del CNRJ, y vii) preparar las actividades para implementar la Red de Atención y Rehabilitación de Víctimas de Violencia Familiar. Se estima cumplir con las condiciones previas generales al primer desembolso en abril de 1998. Asimismo, se estima cumplir la condición especial vinculada al primer desembolso del componente del CNRJ en julio de 1998.

G. Reconocimiento de Gastos

- 3.14 El organismo ejecutor ha incurrido una serie de gastos relacionados con el inicio de varias de las inversiones consideradas en el Programa. Estos gastos incluyen pagos de honorarios del personal del Equipo Técnico responsable de la preparación del Programa, así como algún equipamiento, muebles, y computadoras que complementen los que están siendo financiados con recursos de la FPP. Dado que para estos gastos el organismo ejecutor ha acordado seguir las normas y procedimientos de adquisiciones y de contrataciones del Banco, se considera que éste podría reconocer tales gastos, los cuales ascenderían aproximadamente a US\$150.000, con cargo a la contrapartida local.

H. Adquisiciones de Bienes, Obras y Servicios de Consultoría

1. Bienes y Obras

- 3.15 Las adquisiciones de bienes y las contrataciones de obra de construcción se llevarían a cabo conforme a los procedimientos normales del Banco. La licitación pública internacional sería obligatoria para adquisiciones cuyos valores excedan US\$250.000 para bienes y US\$2.000.000 para obras de construcción, de acuerdo al Cuadro III-3.
- 3.16 Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederían de acuerdo con la legislación nacional que requiere las siguientes modalidades y montos. La supervisión por el Banco de las adquisiciones de bienes por montos debajo de US\$50.000 ser realizaría en forma ex post por muestreo.

Cuadro III-1
ADQUISICIONES DE BIENES Y OBRAS
DE ACUERDO LEGISLACIÓN NACIONAL
(US\$miles)

MODALIDAD	BIENES Y OBRAS
Compra directa	hasta 4,15
Licitación abreviada (por invitación a no menos de seis firmas)	desde 4,16 a 83,0
Licitación pública	más de 83,0 a 249.999,99

2. Servicios de Consultoría

- 3.17 La selección y contratación de servicios de consultoría sería realizada por la UC de conformidad con los procedimientos contemplados en las normas del BID para contratación de servicios de consultoría. Sin embargo, con el objeto de agilizar su ejecución, se recomienda mantener el requisito de la consulta previa al Banco y la aprobación del informe final por parte del Banco, sólo en los casos de selección y contratación de servicios, para el contrato de consultores individuales superiores a US\$50.000 y de firmas consultoras superiores a US\$100.000. En el caso de contratos por montos inferiores a los señalados, el Banco haría una revisión por muestreo de manera ex post. Los términos de referencia genéricos, para consultores individuales y firmas consultoras deberían haber sido aprobados por el Banco con anterioridad a su contratación. El monto total de los servicios de consultoría sería equivalente a US\$4.830.000.

Cuadro III-2
SERVICIOS DE CONSULTORÍA

TIPO DE CONTRATACIÓN	NACIONAL		INTERNACIONALES	
	No. MESES	US\$000	No. MESES	\$000
Individual	2.864	3.849	25	315
Firma	n/a	266	n/a	400
TOTAL	2.864	4.115	25	715

- 3.18 El prestatario ha solicitado que, por vía de excepción, se autorice la contratación directa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para administrar la contratación de servicios de consultoría para la operación propuesta. El PNUD demuestra una clara ventaja comparativa institucional basada en los siguientes factores: i) su larga trayectoria de ofrecer apoyo administrativo y técnico eficiente, a fin de asegurar el control de calidad tanto en el proceso de contratación como durante el desempeño de los servicios de consultoría, así como durante los procesos de licitación y adjudicación de adquisiciones de bienes; ii) una amplia experiencia en la identificación, contratación, coordinación y monitoreo de especialistas individuales; iii) un amplio conocimiento y experiencia de las normas y procedimientos del BID para la adquisición de bienes y servicios, así como de las normas vigentes a nivel nacional, lo cual facilita la administración y cumplimiento de las cláusulas de los contratos de préstamo, y la ejecución del programa y desembolso de los fondos.
- 3.19 Dicha excepción cumple con los criterios enunciados en el Capítulo GS-403 del Manual de Adquisiciones. En todo caso, los procedimientos que utilizaría el PNUD para efectuar las respectivas adquisiciones seguirían los lineamientos de las políticas del Banco.

3. Calendario y Plan de Adquisiciones

- 3.20 El cuadro siguiente muestra el calendario tentativo y las modalidades de los procedimientos que se utilizarían para la adquisiciones de los bienes principales del Programa.

Cuadro III-3
CALENDARIO Y PLAN DE ADQUISICIONES

Adquisiciones Principales del Programa	Financiamiento en US\$000 y % del costo total		Método LPI u otro 1/	Precalificación sí/no	Fecha estimada publicar AEA trim/año
	BID	Local			
1. Obras					
a. Rehabilitación Edificio del ex-hospital Musto	7.200 (93%)	504 (7%)	LPI	si	III/1998
2. Equipos					
a. Equipamiento del CNRJ (camas, armarios, escritorios)	531 (100%)		LPI	si	II/1999
b. Equipos de cómputo (PCs, impresoras, servidor)	482,9 (98%)	9,8 (2%)	LPI	si	III/1998, I y II/1999 I/2000
c. Equipamiento audiovisual, fotocopadoras	15 (58%)	11 (42%)	CD	no	III/1998, I y II/1999 I/2000
d. Mobiliario de oficina	16 (68%)	7,5 (32%)	LA	si	III/1998, I y II/1999 I/2000
3. Servicios de Consultoría					
a. Individual	1.535,35 (33%)	2.579,05 (67%)	LPI/LPN/LA/CD	no	II, III, IV/1998; II, III/1999; I/2000
b. Firma	516,95 (70%)	198 (30%)	LPI/LPN/LA	si	II, III, IV/1998; II, III/1999; I/2000

1/ LPI: Licitación Pública Internacional

LPN: Licitación Pública Nacional

CD: Compra Directa

LA: Licitación Abreviada

I. Desembolsos

- 3.21 Los desembolsos seguirían las normas del Banco adoptándose el procedimiento de revisión ex post de la documentación soporte de los desembolsos según OA-350. Para los tres primeros desembolsos por concepto de los distintos rubros de adquisición del Programa (vgr. bienes y servicios), la Representación del Banco llevaría a cabo una evaluación ex ante. En el caso de las contribuciones a organizaciones de la sociedad civil, formalizadas a través de convenios oportunamente aprobados por el Banco, éste podría efectivizar desembolsos a partir de la presentación, por parte del organismo ejecutor, de facturas en las que se agrupen los gastos realizados en los subperíodos de ejecución y de desembolsos estipulados en los correspondientes convenios. Tales facturas deberían ser presentadas por las organizaciones de la sociedad civil al organismo ejecutor, quien debería incluir su conformidad

al remitirlas al Banco, previa realización de las verificaciones y revisiones pertinentes. Esto permitiría contar con un mecanismo que agilice el proceso de desembolsos.

- 3.22 El organismo ejecutor se aseguraría que la información contenida en el Detalle de Pagos esté debidamente sustentada en las evidencias que normalmente requiere el Banco. El organismo ejecutor debería conservar en su poder, originales y/o copias de los contratos, órdenes, facturas, recibos, comprobantes de pago, certificados de proveedor, certificados de origen u otros documentos que comprueben la información suministrada en el Detalle de Pagos. Esta documentación debería estar debidamente identificada, adecuadamente archivada y disponible para ser revisada por los funcionarios autorizados del BID y auditores externos. La documentación mencionada debería conservarse en un archivo activo, localizado donde indique el organismo ejecutor, por un período no menor de cinco años contados a partir de la fecha del último desembolso del préstamo del Banco.

J. Contabilidad y Auditoría

- 3.23 La UC mantendría registros en los que se consignarían los gastos del Programa de conformidad con el Plan de Cuentas aprobado por el Banco. El control de la ejecución presupuestaria y contabilización de los recursos y gastos será realizado por la Dirección de Presupuesto y Administración Financiera de la UC. A partir del ejercicio correspondiente al año en que se inicie la ejecución del Programa y durante los cuatro años de la ejecución del mismo, los estados financieros del Programa deben ser presentados anualmente dentro de los primeros cuatro meses después de finalizar cada año fiscal con dictamen de auditores externos independientes. Dicho dictamen incluiría la opinión sobre la gestión del Programa en todos sus aspectos.

K. Terrenos y Servidumbres

- 3.24 Previo a la licitación de la obra civil, la UC presentaría evidencia de que tiene posesión legal, las servidumbres y otros derechos sobre el terreno que permitan la construcción, rehabilitación y/o ampliación de las mismas y de las demás obras y de que, antes de adjudicar la licitación se han contratado los correspondientes servicios de consultoría para efectuar la fiscalización de las respectivas obras. Tales evidencias deberán mantenerse en los registros del organismo ejecutor para las revisiones del Banco.

L. Supervisión

- 3.25 La responsabilidad de la supervisión del Banco recae en su Representación en Uruguay. Esta Representación cuenta con un especialista asignado al Programa que forma parte del Equipo de Proyecto, por lo que no se anticipan problemas en que el Banco haga un acompañamiento adecuado de la implementación del Programa.

M. Evaluación Ex post

- 3.26 No se ha solicitado como requisito contractual la evaluación ex post del Programa. Sin embargo, dada la naturaleza innovadora del Programa, el Banco realizaría una evaluación ex post sobre el mismo. Por ende, se requeriría del organismo ejecutor la presentación anual de la información relacionada a los mismos indicadores descritos en el Marco Lógico del Programa, por lo menos cinco años después de la fecha del último desembolso. La metodología de la construcción de dichos indicadores debería ser presentada en el primer POA.

IV. VIABILIDAD, RIESGOS Y BENEFICIOS

- 4.1 La factibilidad global del Programa se basa en la disposición política y en la convicción de las autoridades estatales sobre la prioridad a atender esta problemática – dos elementos claves para llevar a cabo un Programa de esta naturaleza. Tal como se expuso en el capítulo I, el Estado ha resaltado la importancia de realizar intervenciones de prevención del delito y violencia como un factor decisivo para el futuro desarrollo socioeconómico del Uruguay, y por ende, ha iniciado un proceso para crear una cultura sólida de prevención, **antes** de que la violencia llegue a niveles epidémicos como en otros centros urbanos del mundo.
 - 4.2 Reconociendo la necesidad de involucrar a la sociedad civil, y teniendo en cuenta la importancia de lograr un consenso entre las partes interesadas, el Ministerio del Interior ha hecho participar en la preparación del Programa a los agentes claves en el sector. Durante dos jornadas completas en octubre de 1997, se reunieron 150 representantes de distintas organizaciones públicas y privadas quienes conformaron cuatro grupos de trabajo en las áreas de Violencia Doméstica, Policía Preventiva, Consolidación de Sistemas de Información y Jóvenes como Agentes de Prevención que incluyó el tema de la creación del nuevo Centro Nacional de Rehabilitación Juvenil (CNRJ). En cada sesión, se discutieron y acordaron los objetivos específicos por tema, las actividades necesarias para alcanzarlos y los indicadores para monitorear su progreso. El Taller generó una discusión constructiva y amplió la participación en el diseño del Programa, tanto a instituciones gubernamentales, como no gubernamentales. Asimismo, esta experiencia estimuló una mayor coordinación interinstitucional entre los diferentes organismos.
 - 4.3 Otro factor de igual importancia en cuanto a la factibilidad del Programa es la alta prioridad otorgada por la sociedad uruguaya al tema de seguridad ciudadana. El Programa reconoce esta prioridad e impulsa un mayor entendimiento y un rol más activo en la prevención del delito y la violencia en el Uruguay, promoviendo así la participación comunitaria y del sector privado.
- A. Viabilidad Técnica
- 4.4 La viabilidad técnica del Programa se ve reforzada por su propio diseño, en el cual participaron expertos de reconocido prestigio en las diferentes áreas temáticas en colaboración con los técnicos locales, aplicando así sus conocimientos y experiencias a la problemática particular del país. Se han identificado los insumos necesarios para hacer posible que la prestación de servicios sea de buena calidad en materia de prevención del delito y violencia, así como la atención y rehabilitación de sus víctimas y agresores. Además, dada la naturaleza innovadora de este Programa, se incluyó en todos los componentes un fuerte elemento de evaluación para

aprender de esta experiencia y determinar así su potencial para otros países de la Región.

- 4.5 Cabe señalar que los trabajos empíricos demuestran que es más efectivo aplicar una estrategia multidisciplinaria y coordinada para la prevención de la violencia, haciendo participar a funcionarios de salud pública, educadores, seguridad pública y justicia, psicólogos y sociólogos. Esta estrategia se refuerza cuando participan además otros representantes de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), entidades religiosas, y organizaciones juveniles. Es precisamente esta estrategia la que ha sido aplicada durante el diseño del Programa y que se fortalecería durante la implementación del mismo.

B. Viabilidad Institucional

- 4.6 Se analizó la viabilidad institucional del Programa, no sólo en cuanto a su ejecución, sino también en términos de la sostenibilidad de los cambios institucionales introducidos en ello. Cabe señalar que uno de los cambios más críticos en el marco institucional se lograría a través de una mayor participación del sector privado en la prevención de la violencia y del delito. Con este Programa, no sólo se beneficiaría directamente dicho sector de una mayor seguridad ciudadana sino también, se lograría su mayor participación en la prevención día-a-día.
- 4.7 La viabilidad institucional del Programa está fundamentada en el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Prevención del Delito (DNPD) como ente coordinador de programas de prevención del delito y violencia y el apoyo multisectorial que ésta reciba a través de la Comisión Nacional de Prevención del Delito (CNPD). El hecho de que los expertos a ser contratados trabajarían mancomunadamente con el personal de la DNPD haría que el Programa refuerce la permanente capacidad institucional instalada. Asimismo, se ha asegurado la continuidad entre las etapas de diseño y ejecución del Programa, dado que el personal técnico que elaboró el proyecto se encargaría también de su ejecución.
- 4.8 Otro factor clave del Programa sería el fortalecimiento institucional mencionado anteriormente de los diversos organismos encargados de ejecutar algunas de las actividades contempladas en el Programa - Instituto Nacional de Criminología (INACRI), las Comisiones de Enlace, el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), ONGs, etc. A través del Programa, se prestarían servicios de capacitación para mejorar las destrezas y aptitudes de una gran variedad de actores sociales, tales como docentes, policías, jueces, profesionales de salud, líderes comunitarios, psicólogos, asistentes sociales, etc. Adicionalmente, para reforzar a la DNPD, se instalarían sistemas de información, así como de seguimiento y evaluación con indicadores de impacto y de desempeño claramente definidos.
- 4.9 Adicionalmente, la adecuada dimensión y el nivel técnico de la Unidad de Coordinación (UC) del Programa, así como el hecho de que

se ubicaría en la órbita de la DNPd, aseguraría su capacidad y competencia para desempeñar satisfactoriamente sus funciones. Asimismo, la coordinación interinstitucional se aseguraría a través de una dirección creada específicamente con este propósito dentro de la UC, así como de la dinamización del funcionamiento de la CNPD mediante la ejecución del Programa.

- 4.10 Finalmente, a través de la utilización del mecanismo de los planes operativos anuales, el organismo ejecutor y el Banco estarían en condiciones de efectuar ajustes durante el curso de la ejecución del Programa, a fin de facilitar el desempeño y el cumplimiento de los objetivos del mismo.

C. Viabilidad Socioeconómica

- 4.11 El análisis económico de un programa de esta naturaleza presenta desafíos nuevos dada la complejidad e interrelación de las actividades involucradas en él. Por el hecho de que los beneficios recaen en una población muy amplia y heterogénea, a lo largo de períodos de tiempo variados, y dada la multicausalidad de la problemática, resulta difícil calcularlos metodológicamente. Sin embargo, se reconoce que el beneficio principal de este tipo de programa es la disminución del riesgo de ser víctima de violencia y/o delito para la población en general, mejorando así su nivel de bienestar.
- 4.12 Como se mencionó en el capítulo I, existe un cuerpo de literatura e investigación empírica que demuestra que la prevención es más costo efectiva que el tratamiento de la violencia. Por ende, al enfocarse principalmente en medidas preventivas, el Programa generaría un ahorro de costos en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, sólo por considerar el impacto sobre la reducción de tasas de reincidencia, se tendrían las siguientes fuentes de beneficios: i) un ahorro de costos por mantener a un individuo encarcelado; ii) ingresos que podrían generar en el futuro los reclusos actuales en el caso de que su adecuada reinserción les permitiera participar activamente en el mercado laboral; iii) una valoración económica de delitos no cometidos; iv) un ahorro de costos por menores tramitaciones en los tribunales y policía; y, v) el ingreso que podrían generar los internos del CNRJ con su trabajo dentro del mismo. Considerando los beneficios parciales arriba mencionados que provienen exclusivamente de economías de costos fácilmente cuantificables, estimados en un mínimo de US\$3,5 millones anuales, la tasa interna de retorno sería de un 15,73%, considerando la rehabilitación de un 55% de los internos.
- 4.13 Además, otras fuentes de ahorro de costos económicos son los relacionados al sistema judicial, al sistema de salud, y a los servicios policiales. Pero quizás el beneficio más importante es el relacionado al desarrollo del niño, dado que un niño que crezca en un hogar donde se ejerce violencia, deserta con mayor frecuencia de la escuela, enfrenta dificultades para insertarse a la sociedad, y tiende a tener una conducta violenta cuando es adulto, creando así un círculo vicioso donde se perpetúa la violencia. Por lo

tanto, si bien en términos de productividad hay un costo económico importante, el costo social sería aún mayor.

D. Análisis de los Beneficiarios

- 4.14 La violencia afecta a todos los miembros de la sociedad. Por ende, en la medida que se previene la violencia y el delito, los beneficiarios directos e indirectos del Programa serían todos los residentes, hombres, mujeres, jóvenes y niños de Montevideo y Canelones, es decir aproximadamente 55% de la población uruguaya.
- 4.15 **Impacto Distributivo.** Un programa destinado a prevenir el delito y la violencia requiere la realización exitosa de actividades muy específicas que respondan directamente a las causas identificadas del comportamiento delictivo y violento, que no necesariamente es la pobreza. Estudios recientes revelan que la marginalidad no es por si misma un factor determinante del comportamiento delictivo. Por otra parte, existen indicios que "las diferencias en la tasa de violencia entre grupos, es mayormente explicada por la desigualdad económica que por el nivel absoluto de privación material" ^{12/}. Sin embargo, acciones dirigidas a reducir la violencia generalmente contribuyen a reducir niveles de pobreza.
- 4.16 Si bien el Programa no está orientado directamente a la reducción de la pobreza y por ende, no puede clasificarse como focalizado a los grupos de bajos ingresos, de acuerdo a lo estipulado en el párrafo 2.15 del documento AB-1704 de la Octava Reposición de Recursos, muchas de las actividades de prevención contempladas en él ayudarían a reducir los niveles de exclusión, marginalidad social y pobreza. Por ejemplo, la capacitación en habilidades básicas, en preparación para el mundo de trabajo y en técnicas para resolver conflictos en forma no violenta contribuirían a la inserción tanto del joven en riesgo como del infractor quienes generalmente provienen de hogares de bajos ingresos. Asimismo, las actividades del Programa que apoyan a prevenir y tratar a las víctimas de violencia doméstica beneficiarían proporcionalmente a mujeres pobres, dado que éstas son quienes sufren violencia doméstica severa más que las mujeres de clase media y alta.
- 4.17 Dado que el impacto del Programa sería positivo en términos de mejorar la calidad de vida de la población puede clasificarse dentro de la categoría de equidad social según lo estipulado en el párrafo 2.13 del documento arriba mencionado.
- 4.18 **Consideraciones de Género.** Tanto la problemática de la violencia familiar, como la violencia en general tienen una dimensión de género que ha sido ampliamente considerada en este Programa. Las relaciones violentas dentro del hogar tienen relación con una estructura jerárquica, donde el poder se ejerce en forma violenta por diferentes razones, pero principalmente porque el agresor

^{12/} Reason to Hope, pág. 11.

aprendió desde niño a responder con violencia a las situaciones de conflicto. Dado que el espacio familiar supone ser el que asegura protección, este tipo de violencia no sólo produce daño de tipo físico, sino graves daños psicológicos a la víctima y por lo general, a otros miembros de la familia.

- 4.19 Este tipo de violencia afecta en forma diferente a los miembros de la familia según su sexo. Estas consideraciones de género serían contempladas en los programas preventivos que se diseñen con recursos de este Programa, tales como el desarrollo de materiales y estrategias didácticas en la actividad curricular de la educación formal, en la campaña pública. Asimismo, el Programa fortalecería la capacidad de los proveedores de servicios para mejorar su atención a mujeres víctimas de violencia doméstica. Existen además una serie de factores que inciden en la calidad de los servicios policiales, judicial y médico, que tienen relación con estereotipos o discriminación de género y que se identificarían para mitigarlos, a través de los eventos de sensibilización y capacitación al personal.

E. Impacto Ambiental

- 4.20 El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) consideró esta operación en su reunión del 26 de septiembre de 1997 y no requirió la preparación del Informe de Medio Ambiente e Impacto Social (ESIR) ni de la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA). Aunque no se prevé que esta operación tenga impactos negativos sobre el medio ambiente, el Comité recomendó al Equipo de Proyecto verificar los siguientes aspectos respecto a la rehabilitación edilicia del ex-hospital Musto: i) potabilidad del agua para el consumo; ii) contención de la red del alcantarillado y de las aguas residuales; iii) recolección regular y disposición adecuada de la basura; iv) integridad de la tubería de agua potable y aguas residuales para que no tenga contacto con el suelo; v) remoción de materiales contaminantes, tales como asbestos y pinturas con base de plomo; y vi) estabilidad física del edificio. Durante la preparación del anteproyecto respectivo fueron revisados estos aspectos y se concluyó que dicha obra no ocasionaría mayores impactos negativos. No obstante, se incluyeron en el Reglamento Operativo del Programa, criterios ambientales para dar cumplimiento a todos los hitos mencionados por el CESI, que no sólo serían aplicados a la rehabilitación mencionada, sino a todas las actividades contempladas en el Programa.
- 4.21 Con respecto a la creación del Centro, se realizó una consulta con la comunidad vecina. El Ministro del Interior, así como el Coordinador Nacional del Programa de Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito y otros representantes del Gobierno Uruguayo, se reunieron en junio de 1997, con vecinos y otros grupos afectados por el proyecto, tales como: la Comisión de Comerciantes, la Asociación de Padres y Maestros y la Comisión Comunitaria local. En dicha reunión, se discutió en gran detalle las alternativas de uso del ex-hospital Musto. La comunidad expresó su opinión favorable en relación a la transformación del

Hospital en un Centro Nacional de Rehabilitación Juvenil o "half-way house" que atendería a reclusos jóvenes (18 a 29 años) considerados de menor peligrosidad. Como parte del acuerdo con la comunidad, las autoridades indicaron su anuencia para incluir en el proyecto de rehabilitación edilicia del ex-hospital, la instalación de una policlínica básica que no sólo serviría a la población reclusa, sino también a la comunidad.

- 4.22 En diciembre de 1997, se sostuvo una segunda reunión donde participaron las autoridades uruguayas, el Equipo de Proyecto y representantes de la comunidad vecina, con el fin de informarles sobre los avances en la preparación del Programa y en particular sobre la creación del Centro. Se expresó el beneplácito y el interés en cuanto al Centro y las actividades previstas a ser desarrolladas en el mismo, y en su entorno. Al constatarse con una buena integración zonal y la voluntad de propiciar el desarrollo del Centro en el entendido de que reportará beneficios a toda la comunidad, tales como, servicios de atención médica y odontológica, un centro de capacitación, actividades deportivas y un espacio verde de uso público, se incrementarían las probabilidades de reinsertar con éxito a los jóvenes en la sociedad.

F. Riesgos de la Operación

- 4.23 **Experiencia Limitada de la DNPD.** Como se mencionó, la DNPD, que se encargaría de brindar continuidad a las intervenciones apoyadas por el Programa, es una repartición relativamente nueva en el Ministerio del Interior, responsable de un área no tradicional y sin experiencia en la ejecución de proyectos de desarrollo de esta envergadura. Para enfrentar este desafío, el Programa: i) fortalecería técnicamente las capacidades administrativas y de coordinación de la DNPD que complementaría la capacitación en adquisiciones y gerenciamiento de proyectos, financiados con recursos de la Facilidad para la Preparación de Proyectos (FPP); y, ii) contaría con un sólido sistema de monitoreo y seguimiento de la operación, incluyendo el uso de los planes operativos anuales.
- 4.24 **Futuro Funcionamiento Eficiente del CNRJ.** Dada la preocupación actual de la sociedad uruguaya sobre las tasas de reincidencia, las autoridades judiciales han estado renuentes a autorizar salidas transitorias, aun a reclusos que cumplan con los requisitos necesarios para beneficiarse de este privilegio. Por lo tanto, esto se podría reflejar en una subutilización del Centro a corto plazo. Se minimizaría este riesgo a través de una fuerte campaña de concientización a todas las instancias públicas pertinentes sobre el conjunto del Programa, informándoles así sobre sus efectos, objetivos y resultados esperados. Asimismo, la plena implementación del Programa contribuiría en forma creciente a generar una percepción de mayor seguridad en la población. Igualmente, el contar con un programa que funciona en el CNRJ que contribuya a una reinserción efectiva de la población atendida, tendría un efecto demostrativo positivo lo que motivaría a actores del sistema administrativo, judicial y policial a utilizarlo en su capacidad completa.

MARCO LÓGICO E INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

Indicadores de impacto y de desempeño han sido identificados para facilitar tanto el Banco como el prestatario en seguir el proceso. Los indicadores serán medidos contra los objetivos y discutidos en las revisiones anuales y servirán como guía para la preparación de los subprogramas (POAs).

Cuadro 1: MARCO LÓGICO

COMPONENTES DEL PROGRAMA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTO
SUBPROGRAMA A: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES			
FORTALECIMIENTO DE LA DNPD Y OTROS ORGANISMOS CLAVES			
Funcional mejorada para el cumplimiento de políticas y la prevención del delito	<p>Número de personal técnico de la UC transferido a la DNPD</p> <p>Planes Operativos Anuales (POAs) entregados de la DNPD a la CNPD</p> <p>Número iniciativas de las ONGs planteadas</p> <p>CNPD funciona de acuerdo a un reglamento interno</p> <p>Centro de Información en funcionamiento</p> <p>Aumento del porcentaje de la población con mayor conocimiento de la situación real sobre la magnitud del delito y la violencia</p> <p>Aumento de la responsabilidad individual en prevenir el delito y la violencia a nivel de la sociedad</p> <p>Relación personal de la DNPD profesional-administrativo aumenta</p> <p>Número iniciativas nuevas de la DNPD</p> <p>Número de personal capacitado en gerenciamiento y supervisión de proyectos</p>	<p>Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Unidad de Coordinación (DSE/UC)</p> <p>(DSE/UC)</p> <p>(DSE/UC)</p> <p>(DSE/UC)</p> <p>Informes trimestrales recibidos por la CNPD</p> <p>Encuestas de opinión pública (todos los años)</p> <p>Encuestas de opinión pública (todos los años)</p> <p>DNPD</p> <p>DNPD (año 4)</p> <p>DSE/UC</p>	

COMPONENTES DEL PROGRAMA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTO
POLICÍA PREVENTIVA			
da y mejorada de la vención del delito y la	Actitud sociocognitiva de la Policía propicia a la prevención de la violencia y el delito Aumento de la población objetivo que estima satisfactorio el desempeño de la policía Dos proyectos pilotos de policía comunitaria puestos en marcha	Tests pre- y post capacitación — Escuela Nacional de Policía y Escuelas Departamentales de Montevideo y Canelones Encuestas de opinión pública (todos los años) y Encuesta en año 4 en comunidades recipientes de capacitación en policía comunitaria UC, Comisiones de Enlace	Información adecuada al p las responsabilidades de
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A LA VIOLENCIA DOMÉSTICA			
dad mejorada de la ilitación a víctimas de la tica	Aumento en un 30% del número de casos atendidos y registrados Aumento de denuncias atendidas	Centro de Información, DSE/UC Registros de la Policía (Comisaría de la Mujer), Juzgados Penales, Centros de Atención a Víctimas, DSE/UC	Mayor sensibilización y m la atención resulta en may de servicios
SUBPROGRAMA B: JÓVENES COMO AGENTES DE PREVENCIÓN			
JÓVENES EN ZONAS DE RIESGO			
minuida de jóvenes en tivas y violentas	Porcentaje de población estudiantil objetivo con actitudes menos propensas a la violencia Porcentaje de población estudiantil objetivo con habilidades específicas para prevenir la violencia Reducción de la tasa del número de jóvenes, niños(as) derivados al INAME por infracciones	Encuestas a estudiantes pre y post capacitación Estadísticas del Centro de Información de la DNPd, INAME, ITF	Condiciones socioeconóm mantienen estables

COMPONENTES DEL PROGRAMA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTO
CENTRO NACIONAL DE REHABILITACIÓN JUVENIL			
Atención a los jóvenes en etapa de pre-egreso	Reducción en un 10% de la tasa de reincidencia de jóvenes infractores provenientes del CNRJ	INACRI, ITF, equipo técnico del CNRJ	Condiciones socioeconómicas mantienen estables
SUBPROGRAMA C: INICIATIVAS COMUNITARIAS PARA LA PREVENCIÓN			
CENTROS PILOTOS DE PREVENCIÓN			
Atención y apoyo a la materia de prevención y violencia y el delito	Número de consultas a los CPPs y tipo de atención/respuesta brindada por los CPPs Número de eventos comunitarios Percepción sobre la utilidad de los Centros	Registros de casos atendidos de CPPs, e inspección de la DSE/UC DSE/UC Encuestas a la comunidad donde están ubicados los CPPs, DSE/UC	Buena relación y aceptación por la comunidad
FONDO PARA ACTIVIDADES PREVENTIVAS LOCALES			
Comunitaria aumentada en iniciativas orientadas a la prevención de la violencia y el delito	Número de iniciativas en la prevención del delito y violencia generadas por la comunidad Cantidad de recursos privados movilizados	Comisiones de Enlace, UC/DSE Comisiones de Enlace, UC/DSE	Mecanismo que facilite la participación del sector privado en actividades de prevención Estado implantado oportuno

Cuadro 2: MONITOREO DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

SUBCOMPONENTE	ACTIVIDAD	UNIDADES TOTALES	Año 1	Año 2	Año 3
SUBPROGRAMA A: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES					
FORTALECIMIENTO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO (DNPD) Y OTROS ORGANISMOS CLAVES					
Institucional	Adquisición y entrega del equipamiento, mobiliario y materiales a la DNPD, INACRI y el Patronato	14 PCs; 5 impresoras, mobiliario	100% (PCs, impr.)	100% (mobiliario)	
	Consultores contratados por el Patronato para albergue	9 profesionales	100%		
	Miembros de Comisiones de Enlace capacitados	1 taller	100%		
	ONGs capacitados en captar recursos externos	20 ONGs (2 por ONG)	100%		
	Estrategia entregada a la CNPD	1 estrategia			
e los Sistemas de Información	Adquisición y entrega del equipamiento, mobiliario y materiales	148 PCs, 3 servidores PC, 1 servidor mini, 72 modems, 3 notebooks, 2 impresoras	48%	25%	25%
	Consultores técnicos contratados	4 profesionales	100%		
	Capacitación de personal en análisis de datos	6 profesionales	50%	50%	
	Intercambio de aprendizaje con Centro de Información, Cali, CO	1 visita (3 técnicos del Centro)	100%		
	Publicación anual de estadísticas claves sobre la actividad delictiva y violenta	4 publicaciones	25% (1)	25% (1)	25% (1)
Pública	Campañas publicitarias realizadas	9 campañas	33% (3)	33% (3)	33% (3)
	Talleres de orientación y difusión de experiencias exitosas realizados	6 talleres	33% (2)	33% (2)	33% (2)
	Evaluación de las campañas de concientización pública	8 encuestas	25% (2)	25% (2)	25% (2)
POLICÍA PREVENTIVA					
e los Servicios Policiales	Adquisición y entrega del equipo de apoyo para la realización de los cursos	Equipo audiovisual, fotocopidora, PC con impresora		100%	
	Realización de cursos de "Policía Preventiva"	1400 policía capacitada		33% (485)	33% (485)
	Preparación de una propuesta para la reorganización institucional de la policía	1 propuesta			100%
tas Policía-Comunidad	Intercambio con experiencias exitosas en Policía Comunitaria	1 visita			
	Evaluación de la aplicación de experiencias de Policía Comunitaria	2 encuestas			

SUBCOMPONENTE	ACTIVIDAD	UNIDADES TOTALES	Año 1	Año 2	Año 3
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A LA VIOLENCIA DOMÉSTICA					
Sensibilización	Realización de 10 talleres de sensibilización	300 participantes	50% (150)	50% (150)	
Adiestramiento y Capacitación	Realización de los siguientes eventos de capacitación y adiestramiento:				
	Primer nivel (10 seminarios)	500 participantes	10% (50)	60% (300)	30% (150)
	Segundo nivel (6 seminarios)	180 participantes	16% (30)	66% (120)	16% (30)
	Tercer nivel (1 curso de adiestramiento)	20 capacitadores formados		100%	
Atención y Rehabilitación	Apoyo a nueve programas exitosos de atención de víctimas de violencia doméstica	16.240 beneficiarias	30% (4.910)	33% (5.410)	33% (5.920)
SUBPROGRAMA B: JÓVENES COMO AGENTES DE PREVENCIÓN					
JÓVENES EN ZONAS DE RIESGO					
Centros Educativos	Realización de un curso para prepara a los capacitadores	20 participantes		100%	
	Realización de 25 cursos a docentes en escuelas primarias, secundarias, técnicas	1.000 docentes			100%
	Introducción del curso de prevención de la violencia en 500 escuelas	100.000 estudiantes			50% (50.000)
Redes de Programas de Acción Juvenil	Apoyo a seis programas exitosos de acción juvenil, dirigidos en prevenir la delincuencia juvenil	4.490 participantes	46% (2.065)	45% (2.021)	9% (400)
CENTRO NACIONAL DE REHABILITACIÓN JUVENIL					
Atención al Joven Infractor	Constitución de la Junta Directiva del Centro Nacional de Rehabilitación Juvenil (CNRJ)	1 Junta	100%		
	Constitución de la Dirección del CNRJ	4 profesionales	100%		
	Constitución del Equipo Técnico	20 profesionales		100%	
	Constitución del Centro de Capacitación, Documentación y Estudio dentro del CNRJ, incluyendo la adquisición y entrega de equipo audiovisual, mobiliario, materiales, y manuales de capacitación	1 bibliotecólogo, equipo audiovisual, 1 PC con impresora, 20 manuales		100%	
	Formación de 40 capacitadores, 20 de los cuales incluyen el Equipo Técnico del CNRJ	40 participantes		100%	
	Atención/Rehabilitación a Jóvenes Infractores	450 jóvenes			200%
Equipamiento	Realización del Proyecto Ejecutivo	1 proyecto			
	Licitación pública internacional/adjudicación contrato	1 contrato	100%		
	Realización de la obra	1 obra		100%	
	Adquisición y entrega de los materiales/mobiliarios			100%	

UBCOMPONENTE	ACTIVIDAD	UNIDADES TOTALES	Año 1	Año 2	Año 3
SUBPROGRAMA C: INICIATIVAS COMUNITARIAS PARA LA PREVENCIÓN					
de Prevención	Contratación del personal para trabajar en los Centros Pilotos de Prevención (CPPs)	8 profesionales		100%	
	Realización de eventos de divulgación y promoción de las actividades de los CPPs	15 talleres		33% (5)	33% (5)
	Adquisición y entrega del equipamiento a los CPPs	2 PCs con impresora, mobiliario, materiales		100%	
	Evaluación de la comunidad en cuanto a la utilidad de los CPPs	6 encuestas		33% (2)	33% (2)
vidades Preventivas Locales	Realización de eventos de promoción y divulgación del Fondo	10 talleres	100%		
	Realización de propuestas comunitarias	16 propuestas	25% (4)	25% (4)	25% (4)

PROYECTO DE RESOLUCION

URUGUAY. PRESTAMO /OC-UR A LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa de Seguridad Ciudadana. Dicho financiamiento será por una suma de hasta diez y siete millones quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$17,500,000), de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.