

## PLAN DE OPERACIONES DE COOPERACIÓN TÉCNICA

### REGIONAL

#### I. INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

<b>Título del proyecto:</b>	Promoción cultura ciudadana para el mejoramiento de la seguridad y convivencia		
<b>Número del proyecto:</b>	RG-T1309		
<b>Equipo de proyecto:</b>	Jefe de Proyecto; Raimundo Arroio (RE3/SC3); otros miembros: Kai Hertz (INT/RTC); Ana Lucia Muñoz (COF/CCO); y Diego Buchara (LEGIII/OPR).		
<b>Organismo ejecutor:</b>	Corporación Visionarios por Colombia CORPOVISIONARIOS, Colombia.		
<b>Beneficiarios:</b>	Municipios en México y Brasil.		
<b>Plan de financiamiento:</b>	BID (Fondo para Operaciones Especiales, ingresos netos)	US\$	150.000
	Total:	US\$	150.000
<b>Fechas tentativas:</b>	CRG	Junio, 2007	
	MGR	Junio, 2007	

#### II. ANTECEDENTES

##### A. Introducción

- 2.1 América Latina y el Caribe están enfrentando un serio problema de inseguridad y dificultades de convivencia ciudadana generado, entre otros aspectos, por el divorcio entre ley, moral y cultura. Una de las expresiones más evidentes de este problema es el muy alto índice de criminalidad de varios países y, particularmente de algunas de sus ciudades (según informe de la OMS la tasa de homicidios de América Latina es de 20 homicidios por 100.000 habitantes mientras que la de Europa es de 1). Así por ejemplo, mientras en México la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes es de 18, en la capital es de 27; en Guatemala la tasa de homicidios es de 35 mientras que en la capital es de 100; en Brasil es de 27,

mientras en Sao Paulo es de 48 y Belo Horizonte de 55 y en Venezuela es de 33 mientras en Caracas alcanza 133<sup>1</sup>.

- 2.2 Se reconoce que el incremento de la violencia y de la inseguridad tienen muy diferentes y complejos orígenes pero en gran parte es una conducta aprendida y, en este sentido, la violencia social está íntimamente ligada a la violencia doméstica y a una cultura que alimenta la impunidad moral y cultural frente a la ilegalidad. Sin desconsiderar otros factores como los individuales (exposición temprana a la violencia, abuso de alcohol y drogas, situación laboral, nivel socioeconómico y educativo) y de la misma comunidad/sociedad (mercado legales e ilegales de armas de fuego, violencia en los medios de comunicación, efectividad de las instituciones de control social, nivel socioeconómico del vecindario, grado de desigualdad), la ausencia de una marcada cultura ciudadana desdobra conflictos, que podrían ser resueltos en forma pacífica, en violencia.
- 2.3 Cultura ciudadana, es un enfoque de armonización de ley, moral y cultura y busca mejorar la capacidad de los ciudadanos para convivir sin violencia y cumplir normas de manera voluntaria. Busca también mejorar el comportamiento mutuo de ciudadanos y funcionarios públicos. En este sentido, cultura ciudadana es un enfoque que puede ser aplicado a poblaciones y problemáticas muy diversas: jóvenes, violencia intrafamiliar, corrupción, lucha contra el narcotráfico y otras formas de comportamiento que perjudica una sociedad.
- 2.4 Asimismo, la armonía entre reglas formales (ley) y reglas informales (moral y cultura) que se logra con una cultura ciudadana sólida, facilita la celebración y el cumplimiento de acuerdos y, por ende, el desarrollo económico ya que la separación entre reglas formales y reglas informales aumenta significativamente los costos de transacción.
- 2.5 En el marco anterior, Bogotá implementó un amplio espectro de programas y acciones de pedagogía y cultura ciudadana orientados a mejorar comportamientos de los ciudadanos y de los funcionarios de la ciudad. Algunas de estas acciones, como los programas de desarme, la reducción del consumo de alcohol, la hora zanahoria (regulación de la hora de atención de los bares y sitios de diversión nocturna hasta la 1 a.m.) y las campañas de concientización como “la vida es sagrada”, han producido un impacto positivo en la calidad de vida de la ciudad. Como resultado, Bogotá pasó de una tasa de homicidios de 80 por cada cien mil habitantes en 1993 a 18 en el año 2006.
- 2.6 A pesar de que la experiencia exitosa de Bogotá podría resultar paradigmática para otros países de Latinoamérica, aún no se han presentado experiencias significativas de políticas públicas orientadas a la solución de problemas de convivencia basadas en la intervención sobre la cultura. Por ello, el Proyecto es una oportunidad para la construcción de una cultura ciudadana en América Latina,

---

<sup>1</sup> Revista América Economía Abril 2005, Revista América Economía Mayo 2002, estudio PNUD para El Salvador. LAC SURF- PNUD. Para Brasil, tasa promedio 2002/04, “Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros”, Organización de los Estados Ibero-americanos(OEI), feb.2007.

entendiéndola como un enfoque innovador y con identidad propia, para disminuir violencia y otras formas de ilegalidad y facilitar al mismo tiempo el desarrollo.

## **B. Estrategia del Banco**

- 2.7 El BID ha sido la primera institución multilateral en abordar el ámbito de la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana. En la actualidad, ostenta un carácter de virtual exclusividad en las intervenciones sobre este terreno. La prevención de la violencia ha merecido una nueva generación de intervenciones del Banco a lo largo de los últimos 10 años, con operaciones que a la fecha suman *210 millones de dólares* en préstamos y cooperaciones técnicas.
- 2.8 La estrategia del Banco impulsa operaciones con énfasis en la *prevención*, ya que este enfoque ataca las causas del problema y las medidas son más sostenibles. Asimismo, el Banco cuenta con un importante *capital de experiencia institucional* en este campo, a través de un racimo múltiple de acciones impulsadas en sus operaciones, tales como: (i) Observatorios crimen y violencia; (ii) Atención a factores de riesgo (alcohol, drogas, armas); (iii) Recuperación de espacios urbanos; (iv) Modernización policial; (v) Participación comunitaria; (vi) Instancias de resolución alternativa conflictos; (vii) Prevención de la violencia doméstica-intrafamiliar; (viii) Prevención de la violencia juvenil-violencia escolar; (ix) Medición costos económicos del crimen; (x) Comunicación-Sensibilización cultural. En este sentido la cooperación propuesta enriquecerá y es consistente con la actuación del Banco ya que la promoción de la cultura ciudadana afecta transversalmente a varias de las áreas mencionadas.

## **C. Coordinación con otras agencias multilaterales**

- 2.9 No se tiene previsto ninguna coordinación en particular con otras agencias multilaterales.

# **III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

## **A. Objetivos**

- 3.1 El objetivo general es contribuir a la construcción de una conciencia real en los gobiernos locales sobre el papel decisivo de la cultura y la generación de corresponsabilidad en la ciudadanía en la solución de los problemas de convivencia. Es decir, promover cambios en ciertos comportamientos, actitudes y percepciones de los ciudadanos mediante acciones sobre la cultura y no sólo sobre la ley y sus mecanismos de aplicación.
- 3.2 Los objetivos específicos son: (i) la generación de datos e información detallada que permitan a los gobiernos participantes tener un conocimiento objetivo y unificado sobre el comportamiento de sus ciudadanos, su relación con las normas y el nivel de regulación moral y cultural de cada ciudad; (ii) generar propuestas generales aplicables en diferentes entornos de políticas públicas y programas

apoyadas en cultura ciudadana resultado de la encuestas realizadas y (iii) divulgar ampliamente los resultados (local y regionalmente).

## **B. Actividades del proyecto**

- 3.3 Para lograr los objetivos a los que se refiere la sección anterior, el proyecto comprende los componentes que se describen a continuación:

### **1. Diagnóstico: Aplicación de la Encuesta de Cultura Ciudadana**

- 3.4 Este componente contempla el diseño de una amplia y representativa encuesta y su aplicación en cada una de las ciudades participantes. Las mismas recopilarán información como: (a) diferencias de estrato social, (b) género y étnicas, (c) la percepción de valores y normas culturales de los ciudadanos. El análisis de la información acopiada permitirá identificar las diferentes actitudes y comportamientos de la ciudadanía con respecto a la ley y las normas de convivencia, que servirá de base para el segundo componente.
- 3.5 Teniendo en cuenta sus índices relativos de inseguridad, se financiará la aplicación de las encuestas en las ciudades de Ciudad de México y Belo Horizonte<sup>2</sup>. Adicionalmente, y dependiendo de la disponibilidad de recursos adicionales (contribuciones paralelas directas) de contraparte, la aplicación pudiera ser extendida a las ciudades de Sao Paulo, Quito y Ciudad de Guatemala<sup>3</sup>. Los gobiernos locales de dichas ciudades han expresado su interés en participar en este proyecto y actualmente están velando por la concretización de recursos de contraparte.

### **2. Plan de Acción**

- 3.6 Sobre la base del diagnóstico se desarrollará un Plan de Acción con propuestas de programas y campañas orientadas a fomentar la autorregulación, la mutua regulación entre los ciudadanos y la participación / cooperación con las autoridades. Dichas propuestas deberán permitir su aplicación en diversas ciudades de la Región, asimismo como atender un comportamiento específico, es decir atender la(s) causa(s) responsables por el desfase entre las reglas formales (ley) y reglas informales (moral y cultura).
- 3.7 Dicho plan deberá incluir, entre otros, los siguientes elementos: (a) principales actividades a ser desarrolladas; (b) una estimación de costos; (c) los responsables para su ejecución; (d) la participación, en su caso, de agentes no-gubernamentales; (e) los indicadores para su monitoreo; (f) las líneas de base de las mismas y los criterios para la evaluación de los resultados a alcanzar; y (g) un cronograma tentativo para su realización.

---

<sup>2</sup> Ver también los criterios de selección en el párrafo 5.3.

<sup>3</sup> Para Guatemala el Banco aprobó un préstamo (GU-0163) el cual también abarca elementos vinculados a esta cooperación técnica. A su vez, el alcalde de Quito ha expresado su interés de financiar la aplicación del modelo "cultura ciudadana" en la ciudad de Quito.

### **3. Divulgación**

- 3.8 Se realizarán acciones de difusión de los resultados de las encuestas y se invitará a los gobiernos participantes a reflexionar conjuntamente sobre los resultados del diagnóstico (involucrando a la ciudadanía). La difusión y socialización de los resultados es una tarea indispensable dentro del presente proyecto. La difusión de los resultados es importante en sí misma, puesto que contribuye a generar conciencia sobre los problemas de convivencia en la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, etc. Se convocará a los gobiernos locales involucrados a que participen directamente en la presentación de los resultados a la ciudadanía. Así mismo dentro de este proyecto se destinarán unos recursos para hacer posible esta difusión y con el fin de realizar actividades con universidades, ONG's, asociaciones de vecinos, etc. En general, la difusión de la información entre la ciudadanía es ya una acción inicial sobre la cultura ciudadana, de manera que puede afirmarse que aún si hubiera problemas para la implementación de los planes de acción, mediante la difusión el programa garantiza un mínimo de acción sobre la conciencia de los ciudadanos.

### **C. Resultados Esperados**

- 3.9 Como resultado, se esperan líneas base y acciones de sensibilización para la Región de tal manera que se genere un conjunto de propuestas y plan de acción para su posterior implementación, relacionadas con la promoción de la cultura ciudadana como mecanismo para mejorar la convivencia y la seguridad pública.
- 3.10 Conocimiento de los resultados. Se espera que el proyecto provea a las ciudades de un conocimiento más amplio de su situación de convivencia y se espera que los resultados de susciten una reflexión entre las administraciones locales y ciudadanía en general, donde se involucren además distintos sectores de la sociedad: ONG's, cámaras de comercio, institutos de investigación, universidades, etc.

## **IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO**

- 4.1 El costo total del proyecto se estima en US\$150,000. El Banco aportará US\$150.000 con cargo a los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE). En caso de concretizarse los aportes locales de las ciudades de México, Sao Paulo, y Belo Horizonte, dichos aportes se harán de manera de cofinanciamiento paralelo. Se estima que dichos aportes ascenderán a US\$ 30.000 por ciudad.

**Presupuesto (US\$)**

<b>Categorías de inversión</b>	<b>BID (FOE)</b>
1. Diagnóstico dos ciudades	115.000
2. Plan de acción dos ciudades	15,000
3. Divulgación	15,000
4. Informe financiero auditado	5.000
<b>TOTAL</b>	<b>150.000</b>

**V. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN**

**A. El Organismo Ejecutor**

- 5.1 El organismo ejecutor será la Corporación Visionarios por Colombia CORPOVISIONARIOS. Dicha entidad es una entidad sin ánimo de lucro cuyos principales dirigentes y responsables de esta CT, han tenido una muy sólida experiencia en la administración pública colombiana e, incluso, han sido los ejecutores de al menos dos proyectos de inversión financiados por el Banco y que han sido considerados satisfactorios. Tienen además una amplia experiencia en la instrumentación de todas las actividades previstas en esta cooperación.

**B. Ejecución del Proyecto**

- 5.2 Las principales funciones y responsabilidades de Corpovisionarios, como organismo ejecutor, serán: (a) el mantenimiento de cuentas del proyecto en forma separada y específica para el manejo de los recursos de la contribución del BID; (b) la presentación de las solicitudes de desembolso y justificación de gastos elegibles; (c) la implementación y mantenimiento de adecuados sistemas para la administración de contratos, administración financiera y de control interno para el manejo de los recursos de la contribución y de la contrapartida local de acuerdo a las prácticas del Banco; (d) la preparación y presentación de los informes financieros del proyecto y otros informes financieros que sean requeridos por el Banco; y (e) mantener un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para la verificación de los auditores externos, al término del período de ejecución del proyecto
- 5.3 Se utilizaron tres criterios para la selección de ciudades: i) el más importante fue el compromiso asumido por las autoridades locales en dar todo su apoyo a la realización de la CT e implementar, en la medida de sus posibilidades presupuestarias, las recomendaciones emanadas de la misma; ii) las diferentes situaciones de violencia también fueron consideradas, buscando tener una (Ciudad de México) en que sus índices fueran entre intermedio (en este caso, 18 homicidios por 100 mil habitantes) y la otra con índice alto (Belo Horizonte, 55); y iii) finalmente se tomó en cuenta los costos operativos locales, particularmente para la realización de encuestas, de forma a que los recursos alcanzaran.

**C. Administración financiera/desembolsos.**

- 5.4 A los efectos del manejo financiero del proyecto se establecerá un fondo rotatorio de hasta el 30% del monto total del aporte del Banco (US\$ 45.000). El Organismo Ejecutor deberá mantener los recursos provenientes de la Cooperación Técnica en una cuenta especial para el proyecto.
- 5.5 Todos los bienes y servicios, incluyendo las consultorías (individuales y firmas), deberán ser adquiridas y/o contratadas según las normas, políticas y procedimientos vigentes del Banco. En este contexto, el Banco aplicará el método ex-ante para constatar el cumplimiento por parte de la agencia ejecutora con sus políticas y procedimientos en lo relacionado con adquisiciones de los servicios de consultoría por montos superiores a US\$10.000. En el Anexo I se presenta el Plan de Adquisiciones para ésta iniciativa.

**D. Monitoreo y evaluación**

- 5.6 La Representación del Banco en Colombia estará a cargo del monitoreo de avance en la ejecución del proyecto y asegurará que las contrataciones y adquisiciones sean realizadas de acuerdo con las políticas, procedimientos del Banco. Asimismo, será responsable de los desembolsos (UDR). RE3/SC3 (o la División correspondiente en el marco de la nueva estructura del Banco) apoyará a la Representación en los aspectos técnicos durante la ejecución del proyecto, lo cual comprende: (a) Revisión de la lista corta para los servicios de consultoría; (b) Revisión de los Términos de Referencia para los mismos, y (c) Revisión de los productos/estudios.

**E. Período de ejecución y desembolsos**

- 5.7 El proyecto tendrá una duración de 12 meses de ejecución y 18 meses para desembolsos, contados a partir de la firma del Convenio de Cooperación Técnica.

**VI. BENEFICIOS Y RIESGOS**

**A. Beneficios y beneficiarios**

- 6.1 Además de contar con un conjunto de propuestas y plan de acción para su implementación, relacionadas con la promoción de la cultura ciudadana, los responsables de la seguridad ciudadana de las ciudades seleccionadas tendrán un amplio conocimiento del comportamiento de sus habitantes respecto a: i) su entorno y que ilustran la capacidad ciudadana de cumplir normas de manera voluntaria y la capacidad de las personas para celebrar y cumplir acuerdos; y ii) los comportamientos que los ciudadanos usan para regular amablemente a otros ciudadanos (¿Qué hizo usted cuando vio a alguien hacer X?) o que ilustran la disposición para dejarse regular por otros ciudadanos (¿Cómo reaccionó el trasgresor cuando fue corregido?).

- 6.2 Este proyecto contribuye a la sensibilización y al conocimiento sobre las problemáticas y posibilidades en materia de cultura ciudadana de cada ciudad. Así mismo, proporciona herramientas que servirán para la implementación de políticas públicas que apunten a armonizar la ley, la moral y la cultura.
- 6.3 Los beneficios obtenidos por las ciudades participantes pueden ser adaptados y replicados en otras localidades ampliando al número de beneficiarios. Asimismo, en la medida que la seguridad y la convivencia afectan, en mayor o menor medida a todos los habitantes de estas localidades, ellos serán en última instancia los principales beneficiarios de esta CT.

**B. Riesgos**


- 6.4 Uno de los riesgos sería que los gobiernos locales no contaran con los recursos presupuestarios suficientes para la implementación de las acciones propuestas, ya que su disposición para hacerlo ya está garantizada y fue uno de los principales criterios para su selección. A pesar del compromiso de las autoridades en esta materia, la posibilidad de restricciones presupuestarias impide una garantía absoluta. No obstante, por el carácter de información disponible que esta CT genera, no requiere necesariamente de una atención inmediata por parte de las administraciones locales.

**VII. CONSIDERACIONES SOCIALES Y AMBIENTALES**

- 7.1 El presente proyecto no tendrá ningún efecto sobre las condiciones del medio ambiente de la Región. Con base en el “Safeguard Policy Filter Report” (#2007-06060528-2), el proyecto no requerirá de acciones ambientales o sociales complementarias. Asimismo, y con base en el “Safeguard Screening Form” (SSF # 2007-06060831-2), esta cooperación técnica fue clasificada como un proyecto de la categoría “C”.

## VII. APROBACIÓN

- 7.1 De acuerdo con el Documento CC-5290, aprobado por el Comité de Coordinación de 2 de agosto de 1995, y al correspondiente memorando de simplificación ("Simplificación de la Delegación de Autoridad para Aprobar Cooperaciones Técnicas no Reembolsables"), del 12 de septiembre de 1995, someto para su aprobación la operación de referencia, cuyo monto es de US\$ 150.000, proveniente de los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE).

  
Laura Bocalandro, Jefe INT/RTC

Fecha: 6/15/07

Aprobado por:  Fecha: 06.15.07  
Nohra Rey de Marulanda, Gerente INT

Anexo I

Plan de Adquisiciones

Adquisiciones principales del proyecto	Monto en US\$	Fuente de financiamiento		Método de adquisición	Precalificación	Aviso específico de adquisición		Estatus
		BID%	Local/otro			Si / No	Fecha tentativa de publicación	
Contratación servicios de consultoría (individuales y compañías) – GN-2350-7								
Diagnóstico (2 x US\$57.500)	115.000	100%		Lista Corta (revisión calificaciones)	N/A		N/A	Pendiente
Plan de Acción	15.000	100%		Lista Corta (revisión calificaciones)	N/A		N/A	Pendiente
Difusión	15.000	100%		Lista Corta (revisión calificaciones)	N/A		N/A	Pendiente
Contratación obras y bienes (y otros servicios) – GN-2349-7								
Auditoría	5.000	100%		“Shopping”	No		N/A	Pendiente