

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	BRASIL
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a los Gobiernos Subnacionales del PROSEG-Federativo
▪ Número de CT:	BR-T1473
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Serrano Berthet, Rodrigo (IFD/ICS) Líder del Equipo; Abizanda Miro, Beatriz (IFD/ICS) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Aguilar Blandon, Maria Alejandra (IFD/ICS); Cordeiro, Tiago De Barros (CSC/CBR); De Freitas Severino, Ligia (CSC/CBR); Mejia Giraldo, Camila (IFD/ICS); Rivera, Katia (IFD/ICS); Urquijo Vanegas, Lee Harvey (ITE/IPS); Valente Lins, Paula (CSC/CBR); Verissimo Da Silva, Carolina (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	BR-L1545, BR-L1546, BR-L1547, BR-T1439.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	15 Mar 2021.
▪ Beneficiario:	Múltiples estados y municipios de la República Federativa de Brasil, a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	18 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de julio 2021
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CBR-Representación Brasil
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género; Diversidad; Inclusión Social e Igualdad; y Género y Diversidad.

II. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

2.1 Esta Cooperación Técnica está asociada al Programa Federativo para Seguridad Pública Inteligente PROSEG-Federativo (BR-L1547). El objetivo general de esta operación es contribuir a la reducción de los índices de criminalidad en las localidades tratadas (gobiernos estatales y municipales). El objetivo específico es expandir el alcance de los programas de prevención y reducción de la criminalidad. El programa es de un monto total de US\$180 millones, de los cuales US\$150 millones corresponde al financiamiento del BID y US\$30 millones a la contrapartida del prestatario, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). El programa actualmente está en la fase de preparación, y se espera que el Contrato de Préstamo sea negociado en julio de 2021.

III. Objetivos y Justificación de la TC

- 3.1 El objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales para formular e implementar proyectos de seguridad ciudadana en el contexto del Programa Federativo para Seguridad Pública Inteligente PROSEG-Federativo (BR-L1547), además de apoyar el desarrollo de herramientas para el diseño y/o implementación del préstamo.
- 3.2 **Justificación.** El principal ámbito para prevenir y reducir la criminalidad y la violencia se encuentra a nivel estatal y municipal. Solo 120 de los 5.750 municipios de Brasil concentran el 50% de los homicidios. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos subnacionales no cuentan con los recursos y la capacidad institucional necesarios para abordar adecuadamente estos problemas y aplicar una buena gestión de la seguridad y la prevención de la violencia. En particular, el acceso al conocimiento sobre las causas de los problemas que enfrentan, así como las soluciones con mejor evidencia científica de impacto para enfrentar estos problemas, es algo que no está al alcance de los tomadores de decisión, y demanda procesos creativos de asistencia técnica para fortalecer esas capacidades de diseño y supervisión de programas.
- 3.3 El gasto público per cápita en seguridad pública en Brasil es aproximadamente la mitad que el promedio del gasto en países de la OCDE (286 vs. 532 dólares), a pesar de que Brasil tiene una tasa de homicidios diez veces superior a la de estos países¹. Aproximadamente el 80% del gasto público en seguridad y justicia es ejecutado por los gobiernos estatales, que lo destinan mayoritariamente al pago de salarios. Los pocos recursos que se destinan a inversión van a programas de baja calidad², canalizados hacia programas poco estructurados y con baja orientación a resultados. En Brasil predomina un modelo que es: (i) fragmentado y enfocado en la policía en lugar de integrado y equilibrado; (ii) disperso en lugar de focalizado; y (iii) basado en la intuición y opiniones en lugar de la evidencia científica³.
- 3.4 Además, la pandemia del COVID-19 ha impactado fuertemente la economía brasileña. Según el Reporte Focus del Banco Central (08/03/2021) el Producto Interno Bruto (PIB) cayó 4,10% en 2020 y se estima un crecimiento del 3,26% en 2021. La desaceleración del crecimiento y las medidas gubernamentales aumentarán el déficit fiscal. Se prevé un déficit primario superior al 9,49% del PIB en 2020⁴, y una exacerbación de las dificultades fiscales de los gobiernos subnacionales. El Banco ha

¹ Serrano-Berthet (2018). *Smart Spending on Citizen Security: Beyond Crime and Punishment to Better Spending for Better Lives. How Latin America and Caribbean Can do More with Less.* IDB. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Chapter-7-Smart-Spending-on-Citizen-Security-Beyond-Crime-and-Punishment.pdf>.

² El Plan Nacional Decenal de Seguridad Pública 2018-2028 destaca que uno de los problemas estructurales de la actuación del gobierno federal ha sido la inexistencia de una definición adecuada para el seguimiento y verificación de los resultados, "con transferencias realizadas muchas veces sin criterio o correlación con las prioridades nacionales o locales para el sector seguridad" (MJSP, 2018, párrafo 4.17) <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/plano-e-politica-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf>

³ Kopittke (2020). *Segurança Pública baseada em evidências: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo.* Tesis de Doctorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - para Brasil, Serrano Berthet (2018) para la región.

⁴ Tesoro Nacional (2021). <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/impacto-fiscal-das-medidas-de-combate-a-covid-19-atinge-r-615-bilhoes-em-2020>.

apoyado al país a mitigar efectos de la pandemia a través de las operaciones: 5092/OC-BR, 5158/OC-BR, 5138/OC-BR, 5115/OC-BR y 5130/OC-BR.

- 3.5 En este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el BNDES, las dos principales fuentes de crédito para seguridad pública en Brasil, han preparado el PROSEG-Federativo, con el objetivo general de contribuir a la reducción de los índices de criminalidad en las localidades tratadas (gobiernos estatales y municipales) y el objetivo específico de expandir el alcance de los programas de prevención y reducción de la criminalidad. Los proyectos financiados por esta operación de crédito deberán estar orientados a resultados, y estructurados a partir de inversiones basadas en evidencia. Para apoyar la estructuración de proyectos se ofrecerá a los entes subnacionales elegibles el uso de una plataforma en línea que les permite generar un diagnóstico de su situación y compararla con otros entes subnacionales, a partir de indicadores disponibles, y estructurar un pre-proyecto a partir de un menú de posibles soluciones, con intervenciones elegibles. El menú de soluciones fue construido siguiendo los cuatro principios de buena calidad del gasto en seguridad ciudadana: orientación por resultados, integración entre prevención y control, focalización, y base en evidencia.
- 3.6 El uso de recursos de asistencia técnica asociados a una operación de crédito ha demostrado ser una estrategia eficaz adoptada por programas similares (PROFISCO CCLIP [BR-X1039 y PNAFM III 3391/OC-BR](#)) para promover mayor eficacia y sostenibilidad en la implementación de políticas públicas por parte de entidades subnacionales, especialmente en un país con la estructura federativa y las dimensiones territoriales de Brasil.
- 3.7 Esta CT contribuirá para el fortalecimiento institucional de los estados y municipios participantes en el PROSEG-Federativo, brindando asistencia técnica e instrumentos de intercambio y colaboración para facilitar el logro de los objetivos del programa. Específicamente, se esperan los siguientes beneficios: (i) el efecto multiplicador de las soluciones implementadas en una determinada entidad federada para los demás participantes del programa; (ii) la reducción de las disparidades de capacidad institucional entre los sub-prestatarios para estructurar y ejecutar sus proyectos; (iii) las ganancias en rapidez de ejecución y eficiencia en el uso de los recursos financieros, debido a los mecanismos de cooperación y colaboración que se desarrollarán con el apoyo de la CT.
- 3.8 Esta CT también complementa actividades que se encuentran en desarrollo con el fin de financiar el estímulo a la demanda de la Línea de Crédito Condicional para Proyecto de Inversión (CCLIP) "PRO-SEGURANÇA" ([BR-O0011](#)), a través de la CT Support to PRO-SEGURANCA CCLIP ([ATN/OC-18084-BR](#)), aprobada por US\$250.000, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas de seguridad pública y justicia en Brasil. Las operaciones de préstamo [5155/OC-BR](#) y [5237/OC-BR](#) son vinculadas a la CCLIP BR-O0011 y podrán beneficiarse de actividades de la presente CT que promueven intercambio de experiencias.
- 3.9 **Alineación estratégica.** La operación es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de inclusión social e igualdad, en cuanto a que, por medio de la asistencia técnica a sub-prestatarios del PROSEG-Federativo y de manutención de una plataforma de estructuración de proyectos con soluciones basadas en evidencias, promueve mejoras en las políticas de reducción de homicidios, los que impactan desproporcionadamente en las poblaciones socialmente más vulnerables (tanto

las víctimas como los victimarios de homicidios se concentran desproporcionadamente en jóvenes afrobrasileños pobres de periferias urbanas). La CT también se alinea con las áreas transversales de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, dado que el Plan Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social (PNSPDS) promueve políticas subnacionales que atienden los factores de riesgo y de protección que contribuyan a reducir el número de homicidios de mujeres y jóvenes afrobrasileños; y (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, mediante el apoyo a agencias gubernamentales para fortalecer instrumentos tecnológicos y de gestión que mejorarán los servicios públicos brindados. Esta CT está alineada con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1), en particular con el objetivo de contribuir para el desarrollo de políticas e instituciones públicas más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano; mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía; reforzar el cumplimiento del estado de derecho, la seguridad ciudadana y la lucha contra la corrupción. También está alineada con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) puesto que respaldará la planificación de políticas públicas de seguridad ciudadana; así como con el Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-7) en sus dimensiones 1 (prevención y atención social del delito y la violencia, en especial respecto de mujeres y jóvenes en riesgo), 2 (actuación policial orientada a problemas y con participación comunitaria) y 4 (gestión coordinada de políticas integrales de seguridad en los distintos niveles de gobierno). Finalmente, esta CT está alineada también con la Estrategia de País del grupo BID con Brasil para 2019-2022 (GN-2973) en su área estratégica de reducir la desigualdad social y de oportunidades donde se identifica como objetivo estratégico mejorar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana en el control y prevención de crímenes violentos, así como con los temas transversales de género y diversidad, y de transformación digital e innovación.

IV. Descripción de las actividades y presupuesto

- 4.1 **Componente I: Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales de diseñar e implementar proyectos de seguridad ciudadana financiados por el Programa Federativo para Seguridad Pública Inteligente PROSEG-Federativo (BR-L1547). (US\$ 150.000).** La implementación del componente único se hará a través de las siguientes actividades: (i) asistencia técnica a los gobiernos subnacionales para diseñar y ejecutar proyectos de seguridad ciudadana del PROSEG-Federativo, a través de talleres liderados por una firma consultora especializada en el diseño de proyectos de seguridad ciudadana basadas en la evidencia. La asistencia técnica también buscará fortalecer las capacidades de diagnóstico a partir de la identificación de los problemas y sus determinantes para su mejor comprensión y para la definición de soluciones basadas en la evidencia, además de buscar promover una mayor integración entre las áreas técnicas de las entidades subnacionales que participan en los procesos; (ii) talleres y misiones para promover y articular el desarrollo de acciones de capacitación, cooperación e integración entre funcionarios de los gobiernos subnacionales participantes del PROSEG-Federativo, así como para compartir soluciones y productos, intercambiar experiencias y realizar la gestión del conocimiento a través de la creación de una Red

de Sub-prestarios del PROSEG-Federativo⁵; y (iii) asistencia técnica para mantener la plataforma en línea con una matriz actualizada de problemas y soluciones de seguridad ciudadana basadas en evidencia, con 40 tipos de soluciones (o macrosoluciones) y 80 subtipos de soluciones (o microsoluciones), organizadas en cuatro grandes áreas: gestión y gobernanza de la seguridad; prevención de la violencia, modernización policial, y acceso a la justicia y reinserción social.

- 4.2 **Plan de monitoreo, comunicación y diseminación.** Informes de progreso serán preparados por el equipo de proyecto del BID para registrar el avance en las actividades y en los resultados intermedios y finales de esta CT. Los resultados y los productos serán diseminados a través de talleres de intercambio de experiencias y de la Red a ser formada. Se compartirán los productos y resultados con la Secretaría Técnica del INS y se reconocerá al fondo adecuadamente en los productos de conocimiento y diseminación de resultados de la CT.
- 4.3 **El presupuesto total de la CT será de US\$150.000**, que serán financiados por el Fondo de Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS) del BID, cuyas actividades elegibles son: el fortalecimiento institucional, nacional y subnacional, del estado de derecho y la seguridad ciudadana; el mejoramiento del marco institucional, incluida la transparencia y la prevención de la corrupción; el apoyo a la formulación y aplicación de políticas (basadas en evidencias); y el fortalecimiento del desarrollo de innovaciones y tecnologías digitales para la aplicación de políticas y la prestación de servicios (GN-2829-1, 4.29 y 4.31). El siguiente cuadro resume las principales actividades y su costo.

Presupuesto Indicativo
(En US\$)

Actividad / Componente	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente I: Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales de diseñar e implementar proyectos de seguridad ciudadana financiados por el Programa Federativo para Seguridad Pública Inteligente PROSEG-Federativo (BR-L1547).	150.000	150.000
Total	US\$150.000	US\$150.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 **El Organismo Ejecutor (OE) de esta CT será el Banco**, a través de la División de Innovación en Servicios al Ciudadano (IFD/ICS) y para eso se cumplen los requisitos de la Política de Cooperación Técnica del Banco (GN-2470-2) en su sección 4.5: (i) el país beneficiario esté de acuerdo; y (ii) las actividades propuestas son congruentes con la estrategia y programa de país del Banco. El Banco supervisará

⁵ Se considerará creada la Red de Sub-prestarios a partir del primer evento que sea realizado, una vez que los participantes podrán mantener contacto bilateralmente o en grupo, por medio de redes sociales gratuitas.

los servicios de consultoría y el beneficiario podrá brindar insumos técnicos a los informes de los consultores.

- 5.2 Esta operación se beneficiará de la ejecución por parte del Banco de todos los asuntos referentes a las compras y contrataciones realizadas con recursos de esta CT, los cuales serán ejecutados directa y exclusivamente por el Banco. La justificación para la ejecución por parte del Banco tiene que ver con la capacidad institucional que se requiere para implementar la CT de manera rápida y eficiente en materia de contrataciones. Los procesos de contrataciones en la administración brasilera suelen ser muy demorados, más aún cuando se trata de involucrar a múltiples actores como en este caso, que tienen que trabajar de forma integrada. También permitirá reducir al mínimo las deficiencias organizativas, técnicas y operacionales en todos los niveles de gestión y mantener las normas de integridad de los procesos. Por último, la contratación del Banco asegura una mayor independencia en las formulaciones y decisiones necesarias durante la aplicación de la CT. El Departamento de Gestión Pública (DEGEP), sector del BNDES que coordina la ejecución del PROSEG-Federativo, apoyará las actividades técnicas y administrativas de la CT, y brindará información y comentarios al Banco para que este pueda gestionar las consultorías de manera más benéfica a todas las partes.
- 5.3 **Adquisiciones.** El Banco contratará consultores individuales y firmas consultoras, de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes del Banco. Por lo tanto, las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. Se ha previsto la contratación directa de la firma consultora Macroplan para las actividades de actualización y perfeccionamiento de la plataforma en línea con matriz de problemas y soluciones, por un monto de hasta US\$40.000,00 (cuarenta mil dólares americanos). La contratación directa se justifica porque las actualizaciones de la plataforma son una continuación natural del trabajo de diseño y desarrollo de la plataforma, realizado por esa firma.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 El principal riesgo de la CT está relacionado con el gran número de organismos involucrados con el PROSEG-Federativo a nivel subnacional, que, por sus distintos niveles de conocimiento técnico y de capacidades institucionales, podría conllevar al diseño de proyectos mal estructurados o no basados en evidencia. Este riesgo se mitigará con la participación del BNDES y de una muestra de posibles sub-prestatarios en el diseño y ejecución de las actividades de esta CT, lo que generará insumos mejorar las herramientas de apoyo a los sub-prestatarios.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 El proyecto no considera excepciones a ninguna de las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Dadas las características del proyecto no se esperan riesgos ambientales ni sociales negativos, por lo que la clasificación de esta operación de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) es "C". Ver [Safeguard Policy Filter](#) (SPF) y [Safeguard Screening Form](#) (SSF).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - BR-T1473](#)

[Matriz de Resultados - BR-T1473](#)

[Términos de Referencia - BR-T1473](#)

[Plan de Adquisiciones - BR-T1473](#)