

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

País/Región:	REGIONAL
Nombre de la CT:	Construcción de una base de conocimiento para el fortalecimiento de los sistemas penitenciarios en ALC
Número de CT:	RG-T3442
Jefe de Equipo/Miembros:	Abizanda Miro, Beatriz (IFD/ICS) Líder del Equipo; Alvarado, Nathalie Tatiana (IFD/ICS); Catano Guzman, Mariana (IFD/ICS); Cedillo Lopez, Barbara Paola (IFD/ICS); Fitzpatrick, Silvana Valdivieso (IFD/ICS); King, Dana Michael (IFD/ICS); Mahfouz, Giovanna L. (IFD/ICS); Manzur Madariaga, Michelle (IFD/ICS); Negret Garrido, Cesar Andres (LEG/SGO); Restrepo Restrepo, Andres De Jesus (IFD/ICS); Rivera, Katia (IFD/ICS); Rojas Gonzalez, Sonia Amalia (IFD/ICS)
Taxonomía:	Investigación y Difusión
Operación a la que la CT apoyará:	.
Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	24 Mar 2020
Beneficiario:	
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):	24 meses
Fecha de inicio requerido:	Septiembre 2020
Tipos de consultores:	Individual
Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
Unidad Responsable de Desembolso:	IFD-Sector de Instituciones Para el Desarrollo
CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	N/A
CT incluida en CPD (s/n):	N/A
Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **América Latina y el Caribe (ALC) es la región más violenta del mundo**, estimándose el costo regional del delito en un 3,5 por ciento del PIB anual. Si bien ALC alberga a menos del 9% de la población mundial, representa el 37,4% de los homicidios del mundo. Su tasa de homicidios de más de 17,2 por cada 100.000 habitantes, cerca del triple del promedio mundial¹. Casi uno de cada cuatro asesinatos en todo el mundo tiene lugar en solo cuatro países: Brasil, Venezuela, México y Colombia. Por otra parte, uno de cada cinco ciudadanos de la región ha sido víctima de un robo, la mitad de los cuales fueron violentos (Serrano-Berthet, 2018)².

¹ United Nations Office on Drugs and Crime, [“Global Study on Homicide: Executive summary”](#) (United Nations Office on Drugs and Crime, Viena, 2019).

² Serrano Berthet, R (2017) [“El gasto inteligente en seguridad ciudadana: más allá del crimen y el castigo”](#) *Better spending for better lives: How Latin America and the Caribbean can do more with less*, ed. Alejandro

- 2.2 **Uso intensivo del encarcelamiento como medida preventiva y pena.** Los altos niveles de delincuencia están relacionados con los aumentos en la tasa de encarcelamiento de la región, que en los últimos quince años se han situado en un 80% para América Central y un 145% para América del Sur³. La tasa de crecimiento de la población privadas de libertad (PL) (60.5%) para el mismo periodo ha triplicado la de la población general (19.8%). A pesar de la existencia de medidas alternativas a la prisión en la mayor parte de los países de la región⁴, el bajo uso de estas medidas constituye un problema severo que afecta tanto a la gestión general de los sistemas penitenciarios, como a los derechos humanos de la población penal⁵. La población menor de edad privada de libertad no es ajena a este intenso crecimiento: por ejemplo, en Costa Rica entre 2005 y 2014, la tasa de menores PL se multiplicó por ocho. Lo mismo ocurre para las mujeres, cuya tasa de encarcelamiento en ALC aumentó en un 53% entre 2005 y 2015, esto es 25 puntos porcentuales más que para la población general⁶. Por otro lado, en la mayoría de los países de la región, las personas privadas de libertad (PPL) a la espera de sentencia representan casi el 50% de las personas encarceladas.
- 2.3 **La efectividad del gasto penitenciario regional genera dudas.** La proporción de los presupuestos públicos en seguridad de ALC en general, duplica o triplica la de países más desarrollados. Sin embargo, esta mayor proporción del gasto no se ha asociado necesariamente a menores tasas de criminalidad. En el caso de los sistemas penitenciarios, sobrepasados por el incremento en la población, los incrementos presupuestales no se han reflejado en mayores niveles de rehabilitación⁷; los recursos adicionales han sido insuficientes para ampliar la infraestructura para absorber el mayor flujo de PPL⁸, orientándose a partidas de personal, aun así, en cantidad insuficiente para desplegar intervenciones rehabilitadoras⁹ ¹⁰. Los sistemas penitenciarios de ALC tampoco cuentan con los recursos humanos necesarios con los perfiles académico-profesionales, el entrenamiento o los niveles de remuneración conmensurados a las funciones que desempeñan¹¹.
- 2.4 **Contexto COVID.** La pandemia del Covid-19 contribuye a visibilizar y agravar los desafíos que ya enfrentaban los sistemas penitenciarios de la región, así como los

Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo J. Vuletin, *Development in the Americas* (Washington, D.C.): Inter-American Development Bank, 2018.

³ Institute for Crime & Justice Policy Research, "[World Prison Brief: World Prison Brief Data](#)".

⁴ Olga Ballesteros et al., "Catálogo de medidas alternativas a las penas privativas de libertad" (Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado, Madrid, 2019).

⁵ *Penal Reform International y Thailand Institute for Justice*, "[Global Prison Trends 2020](#)".

⁶ Institute for Crime & Justice Policy Research, "World Prison Brief".

⁷ Serrano Berthet, (2017).

⁸ La tasa promedio regional de sobreocupación del sistema penitenciario es del 65,5% (*World Prison Brief*).

⁹ Y ello a pesar de la heterogeneidad de las ratios de población por oficial en la región (Dammert, 2018). A pesar de que la mayor parte del presupuesto penitenciario es destinado a gastos de personal (Serrano-Berthet, 2017 y Dammert, 2018), el déficit de personal penitenciario con respecto al número de privados de libertad es casi permanente (Coyle, 2010).

¹⁰ Según *Trautenberg y Droppelmann* (2018), los sistemas penitenciarios de la región dedican menos del 1% de sus presupuestos en intervenciones de rehabilitación, que son claves para mitigar los déficits socioeducativos y laborales asociados a la exclusión presentes en la mayoría de las PPL. Ello denota la baja capacidad de los sistemas penitenciarios para evitar alimentar nuevos ciclos de exclusión.

¹¹ Persisten además deficiencias en la selección de personal, en su entrenamiento, así como la ausencia de mecanismos de carrera, y condiciones laborales precarias. *Crewe, B. y Laws, B. "Subcultural Adaptations to Incarceration' en Wooldredge, J. y Smith, P. (2018) The Oxford Handbook of Prison and Imprisonment* New York: Oxford University Press.

déficits institucionales para poder abordarlos en las circunstancias extraordinarias que impone la pandemia. Expertos en sanidad penitenciaria internacionales apuntan las dificultades de controlar una pandemia cuando la ocupación de los establecimientos supera el 75%¹². La dificultad de implementar medidas higiénicas básicas, la insuficiencia de las infraestructuras edilicias para separar a personas enfermas o en riesgo de las no afectadas, la falta de infraestructura tecnológica para poder traer tele-atención médica o jurídica a las personas privadas de libertad complica aún más una gestión que es compleja de por sí.

- 2.5 **La complejidad de la gestión penitenciaria.** En efecto, la gestión penitenciaria es un área de alta complejidad técnica, por la variedad de procesos que atiende, que van desde la construcción y mantenimiento de infraestructuras, la provisión de variados servicios de resocialización (educación, formación profesional, acceso al trabajo, apoyo socioemocional, relaciones con las familias y comunidades), atención de salud física y mental, logística para la manutención y la salud de la población, todo ello en condiciones que protejan la seguridad de la población custodiada y los funcionarios.
- 2.6 **El conocimiento penitenciario.** Si bien se ha incrementado la producción científica de análisis de los sistemas penitenciarios de la región y la difusión de guías prácticas de administración penitenciaria¹³, la disponible está bastante dispersa. También suele estar fragmentada¹⁴, y por lo general o bien tiene una orientación académica, lo cual limita su transmisión a la práctica, o bien es eminentemente práctica, lo cual limita la profundidad del conocimiento que se transmite a los gobiernos que diseñan y ejecutan políticas y programas¹⁵ en este sector de compleja gestión con importantes retos para su efectividad y su eficiencia.
- 2.7 **El problema.** La administración penitenciaria enfrenta barreras de acceso a conocimientos multidisciplinarios (por su relación con las ciencias sociales y del comportamiento, criminología, inclusive arquitectura) que beneficiarían significativamente su capacidad para la adopción de medidas de gestión efectiva, eficiente y respetuosa de los derechos humanos. Estas barreras incluyen el idioma¹⁶, los requisitos de formación metodológica necesarios para comprender estudios científicos, la cantidad de tiempo que requiere compilar y analizar literatura técnica y científica, la dispersión de las fuentes de referencia en distintas revistas científicas y casas editoriales, y la poca visibilidad de experiencias de gestión basada en evidencia implementadas en la región.
- 2.8 **Justificación.** El mejoramiento de la práctica penitenciaria se beneficiaría de la consolidación en un volumen de un acervo de conocimiento operativo y aplicado, sobre programas e intervenciones penitenciarios, con base en marcos teóricos robustos y evidencia empírica, accesible a los funcionarios y tomadores de decisión de la región, que orienten procesos de modernización de programas correccionales, procesos de gestión, construcción de infraestructuras y despliegue de prácticas de

¹² External Prison Oversight and Human Rights Network of International Prisons and Corrections Association (2020) [Adapting to COVID 19 Prison Oversight and Monitoring During a Pandemic](#).

¹³ Por ejemplo, el manual para el personal penitenciario '[La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos](#)' (Coyle, 2010) y [los manuales](#) de la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC).

¹⁴ La región carece de un compilado de estudios penitenciarios aplicados actualizado.

¹⁵ Head, B. (2017) "Three Lenses of Evidence-Based Policy", *The Australian Journal of Public Administration*.

¹⁶ Gran parte de la producción de literatura penitenciaria está en inglés, lo cual dificulta el acceso a ella por parte de los funcionarios latinoamericanos.

rehabilitación e inserción en sociedad de personas en conflicto con la ley. La disponibilidad de esta nueva publicación, como una referencia, facilitará la toma de decisiones y la implementación de programas conforme a las mejores prácticas y el mejor conocimiento aplicado.

- 2.9 **Alineación Estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), en particular con el tema transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho (pár. 4.20) que promueve mejorar el diseño de políticas para abordar los desafíos de seguridad ciudadana. También se alinea con el Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-7), en los párrafos 4.18 y 5.5.b con la generación de conocimiento, en particular, en el ámbito operativo para mejorar la efectividad de las políticas. Adicionalmente, se alinea con el “Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS)” (GN-2933-5), específicamente con el tema transversal de capacidad institucional y estado de derecho, el cual incluye el fortalecimiento institucional para mejorar la prestación de los servicios públicos, facilitar sólidos entornos de negocios y enfrentar los desafíos de seguridad ciudadana. Finalmente, se alinea con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1), pues contribuirá a fortalecer la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos de la región, así como a ampliar el acceso a experiencias intrarregionales en ese ámbito.
- 2.10 **Complementariedad con el trabajo operativo del Banco.** Esta CT complementa los esfuerzos del Banco por gestionar el conocimiento derivado de operaciones de fortalecimiento de la gestión penitenciaria y de servicios de rehabilitación, entre los cuales: (i) Programa de Seguridad Integral de Panamá (1762/OC-PN), focalizado en prevenir la reincidencia juvenil; (ii) Programa de Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social de Costa Rica (2526/OC-CR), enfocado en la rehabilitación de adultos varones en instalaciones que reflejan el principio de normalidad; (iii) el Programa de Apoyo Integral a la Estrategia de Seguridad Ciudadana de El Salvador (2881/OC-ES), que aporta a la mejora de espacios penitenciarios para la implementación del programa de fortalecimiento de la rehabilitación social “Yo Cambio”; (iv) la CT “Fortalecimiento de capacidades y empoderamiento económico a mujeres privadas de libertad para la reinserción e inclusión social” (ATN/OC-15731-CH), que explora opciones de desarrollo de microempresas por mujeres privadas de libertad. La operación se beneficiará del conocimiento operativo que se derive de la implementación del Bien Público Regional (BPR) en lo relativo a lineamientos de bioseguridad y herramientas telemáticas para manejo de enfermedades contagiosas en instalaciones penitenciarias¹⁷. Por otra parte, la CT aprovechará el conocimiento de caracterización penitenciaria, sociodemográfica y criminológica de privados de libertad surgidos de las 12 encuestas penitenciarias apoyadas por el Banco¹⁸. También aprovechará la plataforma de diseminación que ofrece la Clínica de Seguridad Ciudadana y Justicia (apoyada por la ATN/OC-18112-RG) pues permitirá la diseminación de los productos de conocimiento aplicado generados por esta CT a su audiencia objetivo. Complementará asimismo las actividades del Bien Público Regional” Modelo de

¹⁷ Este BPR permitirá la definición conjunta por países de la región lineamientos de bioseguridad aplicables para prevención y manejo de enfermedades contagiosas, y de herramientas telemáticas para visitas y atención médica y legal.

¹⁸ Las CTs que apoyaron dichas encuestas fueron ATN/OC-13878-RG; RG-K1308 y ATN/OC-15621-RG.

Gestión Integral Penitenciaria de respuesta a las crisis sanitarias y humanitarias en las prisiones de América Latina”, cuya ejecución incluirá reuniones con los tomadores de decisión en materia penitenciaria a quienes se dirige esta CT, pero que se enfoca en la generación de lineamientos sanitarios y la conceptualización de herramientas tecnológicas para facilitar la telemedicina, teleeducación, entre otros. Asimismo, se alinea y aprovecha los contenidos penitenciarios del curso masivo abierto en línea (MOOC), desarrollado por el BID para la capacitación de profesionales y formuladores de políticas en seguridad ciudadana¹⁹.

- 2.11 **El objetivo** de esta CT es apoyar el desarrollo de capacidades de gestión en los servicios penitenciarios de ALC mediante la producción de una guía práctica de referencia que compendie en un solo volumen el conocimiento operativo aplicado clave para el sector. Esta publicación resumirá el estado del arte sobre temas clave para la gestión penitenciaria²⁰. Servirá como una herramienta práctica, como publicación de referencia básica para extraer y traducir lecciones comunes sustentadas en el conocimiento y evidencia de la más alta calidad, con ejemplos prácticos que guíen la toma de decisión de los sistemas penitenciarios y sus ministerios rectores²¹.
- 2.12 Para alcanzar este objetivo, el proyecto buscará: (i) resumir la investigación más actualizada sobre temas clave en gestión penitenciaria, incluyendo aspectos de abordaje de pandemias en el marco penitenciario, y programación para la reinserción social, realizando revisiones de literatura (y metaanálisis siempre que sea posible); (ii) relevar la evidencia regional disponible sobre temas de frontera siempre que sea posible o ilustrar con casos de estudio regionales las experiencias significativas de la región²²; y (iii) sistematizar investigación y casos de estudio en una sola publicación para consulta de funcionarios técnicos y de seguridad de los sistemas penitenciarios y los directores de dichos sistemas, quienes son los beneficiarios directos de la CT. El proyecto también permitirá identificar áreas de trabajo futuro que sean de interés para los servicios penitenciarios de la región.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Compilación de conocimiento aplicado sobre temas clave en gestión penitenciaria (US\$120.000).** El objetivo del componente es la preparación de los ensayos que formarán parte de la publicación de referencia en gestión y atención penitenciaria, cubriéndose los siguientes aspectos: (i) selección de los

¹⁹ La primera edición de ese MOOC, lanzado en 2019, contó con una participación de 5.600 personas. Sus contenidos se verán complementados por los que se sistematicen en la publicación producto de esta CT.

²⁰ Los temas se seleccionarán en función de su importancia relativa para asegurar la función de reinserción del sistema penitenciario. De manera preliminar, se han identificado las siguientes áreas de política penitenciaria, en materia de gestión (clasificación, de preparación al egreso-educación, trabajo, habilidades socioemocionales, seguridad, bioseguridad, tecnologías) y atención a la diversidad. Se cerciorará el interés de las contrapartes de la región mediante una encuesta. Se ilustrará siempre que sea posible para cada tema con un caso de estudio de la región que podrán postular las contrapartes penitenciarias consultadas. Asimismo, la publicación contemplará específicamente lineamientos de bioseguridad (cuarentenas, separación de población en riesgo, higiene personal y de instalaciones) que los países acuerden para abordar la expansión de enfermedades infectocontagiosas como el COVID-19.

²¹ La publicación final será publicada por el Banco y distribuida en formato impreso y digital. El Banco tendrá los derechos de propiedad intelectual de los informes que se produzcan con recursos de la CT.

²² Los casos de estudio se seleccionarán en función de su fidelidad a los principios de las prácticas para las cuales hay evidencia de efectividad, y se identificarán en consulta con los sistemas penitenciarios de la región y con organizaciones y think tanks que operan en el ámbito penitenciario, todo con el apoyo de los especialistas de ICS en terreno y en coordinación con la respectiva Representación.

temas²³; y (ii) preparación de los ensayos, que deberán incluir una síntesis de la literatura originada intra y extra regionalmente; aspectos teóricos, evidencia de impacto, aspectos de desarrollo de políticas y recomendaciones accionables para el tomador de decisión que busque implementar reformas penitenciarias e ilustraciones mediante casos prácticos de la región. Como resultado del componente, se espera sistematizar el conocimiento más actualizado sobre temas penitenciarios clave, en una sola publicación para facilitar su acceso y comprensión.

- 3.2 **Componente 2. Difusión y sensibilización (US\$30.000).** Se espera difundir estratégicamente el conocimiento sistematizado en la publicación de referencia a los actores clave de la región, que sirva como un material básico de consulta a la hora de conceptualizar reformas penitenciarias. El equipo planea organizar talleres telemáticos para difundir el producto a audiencias clave en las subregiones. Adicionalmente, esta CT financiará el lanzamiento del producto en un evento paralelo durante la Semana de Seguridad Ciudadana, el evento insignia anual de América Latina y el Caribe sobre crimen y violencia, así como en las sesiones presenciales del MOOC de Seguridad Ciudadana. Esto permitirá apalancar recursos para congregarse a funcionarios gubernamentales de alto nivel, profesionales y expertos de todo el mundo. El Fondo INS será debidamente reconocido en los productos de conocimiento y difusión de CT. Como resultado del componente, se espera difundir el conocimiento sistematizado, facilitando su apropiación y aplicación.
- 3.3 El costo total de la CT es de US\$150.000, financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS), conforme el siguiente cuadro de costos:

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	BID/INS	Financiamiento Total
Componente 1: Compilación de teoría y evidencia sobre temas clave de gestión penitenciaria Preparación de contenidos (coordinación de la publicación, compilación y síntesis de literatura, investigación de casos ALC, redacción de capítulos)	120.000	120.000
Componente 2: Difusión y sensibilización Edición de estilo/Traducción/Maquetación. Logística de eventos	30.000	30.000
Total	150.000	150.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 Como esta CT sistematizará y difundirá conocimiento y productos originados por el Banco, la operación será ejecutada por IFD/ICS, conforme lo dispuesto en el Anexo 10 de las Directrices Operativas para Productos de CT (GN-2629-1), que indica que el Banco puede ser la agencia ejecutora de una CT de "investigación y difusión" en estos casos. IFD/ICS tiene experiencia técnica y operativa específica en reforma penitenciaria. Asimismo, IFD/ICS está en una posición idónea por las redes de trabajo que la división tiene con los sistemas penitenciarios de la región, así como con centros de pensamiento y universidades, y su proximidad física a los tomadores de decisión a los que la CT se dirige (mediante los equipos de trabajo del clúster de seguridad ciudadana en las representaciones). Esta posición le permite de forma casi única tanto

²³ La publicación apoyada por esta CT sistematizará y difundirá los lineamientos de bioseguridad que acuerden los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) dentro del Componente 3.3. del Plan de Contingencia Regional contra el Coronavirus.

identificar las prácticas regionales a sistematizar, como difundir los productos de la CT a tomadores de decisión clave en materia penitenciaria y penal. Beatriz Abizanda (ICS/CUR, Beatrizab@iadb.org) será la especialista responsable de la operación.

- 4.2 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.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo es que los servicios penitenciarios de la región y otros actores relevantes de las instituciones penales puedan tener poco interés en el manual de referencia producto de la CT. Para mitigar este riesgo, se prevé la participación de una amplia gama de instituciones y académicos, a quienes se invitará a responder una encuesta sobre: (i) las características que desearían reuniese el producto; y (ii) los temas que consideran prioritarios para su inclusión en el manual. Se espera que la encuesta, además de aportar información para orientar el enfoque editorial del producto, sirva para explorar qué servicios penitenciarios tienen mayor interés y puedan colaborar más en su desarrollo aportando prácticas innovadoras eficaces. Finalmente, la falta de respuesta a la encuesta, o el reporte de bajo interés, permitirá establecer objetivos de acciones focalizadas de difusión y sensibilización a través de los activos locales del Banco, con el apoyo técnico del equipo executor de la CT. Adicionalmente, en caso de que la pandemia por COVID-19 impidiera la celebración de los eventos presenciales de difusión, se emplearía las plataformas virtuales existentes del Banco en materia penitenciaria (como los diálogos regionales y subregionales penitenciarios).

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dadas las características del proyecto, no se anticipan riesgos ambientales o sociales negativos, por lo tanto, esta CT se ha clasificado como "C", de acuerdo con las Políticas de Medio Ambiente y de Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) (Ver [Filtros de Salvaguardias](#)).

Anexos Requeridos:

[Matriz de Resultados_31645.pdf](#)

[Términos de Referencia_64614.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_85038.pdf](#)