

PERFIL DE PROYECTO

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del proyecto:	Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana	
Número del proyecto:	UR-L1062	
Equipo de proyecto:	Gustavo Beliz (ICS/CUR) Jefe de Equipo; Dino Capriolo (ICS/CBR); Patricia Alvarez (consultora SCL/CUR); Roberto Fernández (ICS/CUR); Andrés Consuegra (LEG/SGO); Loreto Biehl (EDU/CAR); César Rodríguez Mosquera (SPD/SDV); Gabriele del Monte (FMP/CEC); Pablo Puente (FMP/CUR); Gonzalo Deustua (ICS/CPE); Nathalie Hoffman y Luz Melody Ladrón de Guevara (IFD/ICS).	
Prestatario:	República Oriental del Uruguay	
Organismo ejecutor:	Ministerio del Interior (MI)	
Financiamiento:	BID Capital Ordinario:	US\$5.000.000
	Contrapartida Local:	0
	Total:	US\$5.000.000
Salvaguardias:	Políticas identificadas:	N/A
	Clasificación:	C

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Justificación.** Uruguay enfrenta un creciente problema de inseguridad, verificado tanto a nivel de estadísticas como de percepción de temor y victimización. En el período 2005-2010 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes pasó del 5.7 al 6.1 (creció del 6.4 al 8.0 en Montevideo); el robo con violencia (rapiñas) creció en un 120% (del 25.3 al 55.6 por cada 10.000 habitantes); la tasa de violencia doméstica por cada 100.000 habitantes aumentó un 223% (de 207 a 462, de los cuales un 69% corresponde a homicidios de mujeres producidos en el país en el 2011); y la población carcelaria creció un 22% siendo que un 50% de los procesados en el 2011 eran reincidentes (Observatorio Crimen, MI).
- 2.2 Un análisis más detallado nos permite identificar una doble concentración del fenómeno: a nivel geográfico y a nivel de franjas etarias. En 2010 Montevideo con alrededor del 40% de la población del Uruguay, aglutinó el 83.61% de las rapiñas. Mientras que en el último año el 25% de la población del interior del país fue víctima de al menos un delito; dicha victimización fue del 45% en Montevideo. La tendencia es similar en el período 2005-2010, cuando a un 43% de la población de Montevideo le robaron o intentaron robar la vivienda (dicho guarismo fue del 27% en el interior del país); el 16% fue víctima de un hurto (8% en el interior); y el 19% de una rapiña (3% en el interior). Montevideo también concentra las más alta tasas de percepción de inseguridad: el 64% de sus habitantes considera probable o muy probable ser víctima de un delito en los

próximos meses; el 52% siente que su barrio es inseguro o muy inseguro; y el 71% cree probable o muy probable ser asaltado en la vía pública.

- 2.3 A nivel de concentración etaria, los jóvenes y más particularmente los menores de 18 años, aparecen como un grupo con alta incidencia tanto en su rol de víctimas, como de victimarios de violencia. En 2007, el 10% de los homicidios cometidos en el país habían sido perpetrados por menores de edad; en 2010, esa cifra aumentó al 26%. Asimismo, el 53% de las rapiñas aclaradas judicialmente fueron cometidas por menores de edad en 2010 (quienes representan el 24% de la población montevideana). También esta concentración tiene a los jóvenes como víctimas: el 35% de los homicidios fueron cometidos contra menores de edad. En el caso de las rapiñas a transeúntes en Montevideo, las víctimas menores de edad crecieron del 15% al 23% en un lustro. Hay actualmente en el país un total de aproximadamente 900 menores de 18 años de edad bajo el sistema de justicia penal, de los cuales la mitad cumple medidas de privación de la libertad y el resto cumple medidas alternativas.
- 2.4 Entre las causas generadoras del incremento del crimen, pueden señalarse: (i) exposición a factores de riesgo de violencia de menores de edad¹; (ii) ineficacia policial para controlar tempranamente manifestaciones delictivas a través de una investigación criminal y un despliegue operativo basado en la proximidad²; (iii) desarticulación de los sistemas de información en materia de prevención y control delictivo, lo cual conduce a una baja capacidad analítica y a la ausencia de acciones focalizadas de prevención y control; y (iv) altas tasas de reincidencia de la población penitenciaria.
- 2.5 **Iniciativas gubernamentales, avances y retos.** El Ministerio del Interior (MI), ha suscrito un acuerdo legislativo multipartidario como estrategia de Estado para abordar integralmente la problemática de la violencia en el país, que incluye varias acciones actualmente en marcha: (i) la aprobación de un nuevo marco jurídico para el Instituto del Niño y del Adolescente (INAU); (ii) la mejora presupuestaria y tecnológica de la Policía, y su reorganización administrativa; (iii) el fortalecimiento de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana para promover la participación civil; (iv) un programa de reforma penitenciaria en infraestructura y recursos humanos en medidas de tratamiento de adultos; y (v) el despliegue de una estrategia de control a través de operativos de saturación de presencia policial en las zonas más conflictivas de Montevideo.
- 2.6 En este contexto, el gobierno ha solicitado el apoyo del Banco, que procurará

¹ Aproximadamente el 40% de los expedientes de la justicia juvenil de Montevideo registran que los adolescentes han desarrollado algún consumo problemático de sustancias psicoactivas, sin que exista una oferta pública suficiente para su tratamiento. El 45% tiene familia nuclear incompleta, el 74 % tiene rezago educativo y el 48% ni estudia ni trabaja. Sólo el 21.52% no tenía antecedentes policiales previos (Observatorio Sistema Judicial, 2009 y 2010). El MI ha convocado al MIDES, la Junta Nacional de Drogas, el INEFOP y el MEC para articular acciones de prevención de violencia, que el presente Programa fortalecerá.

² Un 25% de los 26.883 efectivos de la Policía Nacional desarrolla tareas en Direcciones Nacionales, varias de las cuales son administrativas. La formación en policiamiento comunitario es débil y en investigación criminal, inexistente. El despliegue operativo presenta falencias: mientras el 70% de los delitos ocurre entre las 18 y seis horas, la mayor cantidad de efectivos en las 24 seccionales de Montevideo están operativos entre las seis y 14 horas. (Blanco, J. 2011).

convocar una acción inter-agencial del Estado uruguayo, con una doble concentración atendiendo lo señalado en 2.4, numerales (i) y (ii), en los barrios que aglutinan la acción delictiva en Montevideo; y en su población de mayor vulnerabilidad y exposición a riesgos (tanto de victimización como de involucramiento criminal), en la que a su vez se concentra la población infantil y adolescente demandante de una intervención con prevención integral.

- 2.7 Las autoridades han identificado como base inicial de las intervenciones (que será definida en función de obtener el máximo impacto en función de los recursos disponibles del préstamo) los territorios bajo jurisdicción de las Comisarías 15, 16 y 19 de Montevideo, que poseen altos niveles de vulnerabilidad social (del grupo de edad que va entre los 12 y 17 años alrededor del 4% vive en la indigencia; y el 42% en situación de pobreza); entre las tres, contribuyen a aproximadamente el 25% de la producción de los delitos más violentos de Montevideo (rapiñas, homicidios, violencia doméstica). La evidencia recomienda en estos casos dos acciones simultáneas: (i) la acción policial de base local orientada a la solución de problemas y respaldada en adecuada información delictual y criminológica; y (ii) Acciones focalizadas de prevención social temprana de la violencia.
- 2.8 El principal problema a atender por el presente programa será el crecimiento del delito violento en el país con su alto grado de concentración etaria y territorial. Más específicamente, se atenderá: (i) la ineficacia policial para desarrollar una tarea preventiva basada en la proximidad y en la investigación del delito; y (ii) la escasez de programas sociales de prevención secundaria y terciaria de violencia , sobre el grupo de menores de edad más vulnerados y en conflicto con la ley.
- 2.9 **Objetivos y resultados esperados.** El objetivo general de este programa es contribuir a la disminución del delito violento contra la propiedad y contra las personas en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control en tres territorios y sus poblaciones vulnerables. Los objetivos específicos son: (i) contribuir a incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados y su población vulnerable; y (ii) contribuir a incrementar la reinserción social de menores de edad con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas en las áreas de influencia del programa. Para cumplir estos objetivos el programa financiará los siguientes dos componentes:
- 2.10 **Componente 1: Desarrollo de un modelo policial orientado a la solución de problemas.** El objetivo de este componente es consolidar un policiamiento de proximidad, en sus aspectos comunitarios y de investigación local del delito, a través de: (i) diseño de currículas, fortalecimiento académico y formación y capacitación permanente del personal policial para el desarrollo de un modelo de proximidad y de investigación del delito de base local; (ii) apoyo para la puesta en marcha de comisarías modelo en los barrios de Montevideo donde se concentrará el programa, generando capacidades analíticas sobre información criminológica; y

- (iii) apoyo para el diseño y aplicación de un Código de Ética³ para el personal policial, en el marco de una política de recursos humanos que promueva la rendición de cuentas y la consolidación de indicadores de gestión de calidad⁴:
- 2.11 **Componente 2: Desarrollo de una Red Social de Prevención Secundaria y Terciaria de Violencia Juvenil.** El objetivo de este componente será focalizar tempranamente acciones protectoras inter-agenciales sobre menores de edad que entren en contacto conflictivo con la policía y la justicia penal, a través de: (i) identificar, coordinar, financiar y monitorear intervenciones que brinden respuestas a la población juvenil en conflicto con la ley, considerando esta población como uno de los grupos de jóvenes en situación de especial vulnerabilidad, y articulando con otras intervenciones llevadas a cabo por la Reforma Social en materia de prevención y tratamiento de adicciones, violencia intrafamiliar, y oportunidades de formación laboral y educativa; (ii) desarrollar un sistema de información que consolide estadísticas sociales y judiciales y promueva la evaluación de impacto de las intervenciones; y (iii) consolidar recursos humanos para llevar adelante las acciones del punto anterior, a través de un Programa de Gestores Civiles en Prevención Integral de la Violencia⁵.
- 2.12 Al término de la implementación de este programa cuya duración será de cuatro años, se espera contribuir a disminuir los índices delictivos en las áreas de intervención territorial, por medio de indicadores como: (i) la participación de menores de edad en rapiñas, hurtos y homicidios; (ii) la disminución en la reincidencia de jóvenes que ingresan al sistema de justicia penal procedentes de las áreas intervenidas; y (iii) el incremento de la confianza de la población en la Policía Nacional que actúe en los territorios intervenidos.
- 2.13 **Relación con la estrategia del Banco en el país y el sector y las metas regionales de desarrollo.** El presente programa se enmarca en los objetivos de la Estrategia del Banco con Uruguay (2011-2015) (GN-2626), que establece en el numeral 3.29, entre las prioridades estratégicas “el desarrollo e implementación de acciones focalizadas en la prevención de la violencia, incluyendo violencia juvenil y doméstica, así como también el apoyo a la creación de un modelo de policía comunitaria”. Asimismo, está comprendido en las metas del GCI-9, en tanto alineado con el enfoque de pobreza, disminución de los homicidios y desarrollo de planes de prevención de violencia a nivel de ciudades, y por ocuparse de las necesidades especiales de los países más pequeños.

³ Se dará así cumplimiento a las guías operativas del Banco GN-2535, en articulación con la OEA.

⁴ Se considero la evidencia empírica de: Clarke, Ronald (2008). Análisis delictivo para la resolución de problemas. En 60 pequeños casos. *Center for Problem Oriented Policing*, Departamento de Justicia, USA; *International Association of Crime Analysts* (2004). *Reading on Essential Skills*. www.iaca.net; Blanco, Javiera (2011) *Evidencia empírica sobre Plan Cuadrante de Carabineros y de la Policía Nacional de Colombia*. Fundación Paz Ciudadana. También se consideró la aplicación del sistema STAD de análisis de datos implementado en Chile con apoyo del BID, y la experiencia de policía comunitaria de Canelones, Uruguay.

⁵ Personal que articulará acciones con el MI, el MIDES y el INAU. Siguiendo la nueva política de género del Banco, se capacitará también especialmente en la temática. Se consideró la evidencia empírica de: Beato et al (2010) *Impact of the Staying Alive Program on the reduction of homicides in a community in Belo Horizonte*. Rev. Saúde Pública.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Se han tenido en cuenta los estudios realizados por el Banco en Uruguay y en la región ; las lecciones aprendidas de la operación de préstamo de Seguridad Ciudadana de Prevención de la Violencia y el Delito (1096/OC-UR); el Bien Público Regional sobre Indicadores Estadísticos Estandarizados (RG-T1265); el Concurso de Buenas Prácticas (CESC, OSI, BID) 2010 y 2011; las Guías Operativas para el Diseño de Programas de Seguridad del BID; los pilares de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID; las conclusiones del taller realizado por ICS y SPD en el 2011 sobre la Evaluación de Impacto de Políticas de Seguridad y los simposios convocados por el MI con apoyo del BID.
- 3.2 Para la producción del POD, se prevé realizar: (i) un mapeo de capital social y de oferta institucional sobre los territorios a intervenir; (ii) encuestas en profundidad sobre la población potencialmente objetivo del programa; (iii) una encuesta de victimización focalizada sobre las seccionales donde tendrá lugar el programa, que soportarán la realización de evaluaciones experimentales de impacto; (iv) un diagnóstico general de la situación de la Policía; y (v) un estudio de análisis económico ex-ante de las actividades financiadas, cuyos beneficios serán especificados y estarán articulados con el Plan de Evaluación de Impacto.
- 3.3 **Capacidad institucional del MI.** El MI, mediante su Subsecretaría del Interior, llevará adelante la ejecución del programa, a través de su estructura orgánica institucional, que podrá contar con apoyo específico en función de lo que surja del SECI. Se realizará un reglamento operativo para articular las intervenciones inter-agenciales como parte del POD (ponderándose y mitigándose adecuadamente los riesgos de coordinación que puedan surgir) que también incluirá la evaluación de la capacidad actual del MI para la ejecución de la operación. Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el Banco (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de consultores financiados por el Banco (GN-2350-9).

IV. SALVAGUARDIAS Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 No se prevén efectos negativos ambientales o sociales asociados al programa; la operación fue clasificada como categoría “C” (PO-703). El riesgo fiduciario de Uruguay es considerado bajo, pero por no existir antecedentes de programas similares en el ejecutor, se considera de riesgo fiduciario medio.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 Se prevé la distribución del POD a QRR para la cuarta semana de marzo de 2012, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC para la cuarta semana de mayo de 2012, y la aprobación de la operación para inicios de julio del mismo año. El total de recursos transaccionales para la preparación se estima en US\$176.802 (US\$159.782 para consultores, y US\$17.020 para misiones). El personal requerido será de 1.09 FTE (ver Anexo V por más detalle).

CONFIDENTIAL

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE- REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Beliz, Gustavo Osvaldo (GUSTAVOB@iadb.org)
	Project Title	Local Public Safety Integrated Management Program
	Project Number	UR-L1062
	Safeguard Screening Assessor(s)	Ladron de Guevara, Luz Melody (luzmelodyl@IADB.ORG)
	Assessment Date	2012-02-28
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
		The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)

		Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation of women and men, (b) socio-culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups.	(B.06)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		Any part of the investment or component(s) is being co-financed.	(B.15)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Ladron de Guevara, Luz Melody (luzmelodyl@IADB.ORG)
	Title:	
	Date:	2012-02-28

SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the PP (or equivalent) and sent to ESR.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
	Additional Operation Details	
	Country	URUGUAY
	Project Status	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Beliz, Gustavo Osvaldo (GUSTAVOB@iadb.org)
	Project Title	Local Public Safety Integrated Management Program
	Project Number	UR-L1062
	Safeguard Screening Assessor(s)	Ladron de Guevara, Luz Melody (luzmelodyl@IADB.ORG)
	Assessment Date	2012-02-28
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
	Conditions/ Recommendations		Comments:
		<ul style="list-style-type: none"> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3).Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health 	

		<p>and safety etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> • The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.
--	--	---

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Ladron de Guevara, Luz Melody (luzmelodyl@IADB.ORG)
	Title:	
	Date:	2012-02-28

ANEXO III

Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación, dado que la misma no financiará la construcción de obras y se limitará a financiar servicios de consultoría, capacitación y eventualmente equipamiento.
- 1.2 De acuerdo con los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*”, se propone que la operación sea clasificada como categoría “C” (ver Anexo II).

ANEXO IV

Índice de Trabajo Propuesto y Completado

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Opciones técnicas y de diseño	Evaluación Económica del Programa	02/03/2012	
	Dimensionamiento presupuestario del Programa, con costos detallados por componentes y actividades.	15/02/2012	
	Producción del Manual Operativo, que analizará los mecanismos de articulación con el resto de las instituciones.	15/02/2012	
	Preparación del Plan de Adquisiciones, el Mecanismo de Monitoreo y Evaluación y el PEP.	15/02/2012	
Recolección de información y análisis para concluir los resultados	Elaboración de la Matriz de Resultados y Línea de Base.	Febrero 2012	
	Entrevistas en profundidad con beneficiarios y mapeo de capital social a nivel territorial e institucional.	Diciembre 2011/ Enero 2012	Consultoría sobre la Coordinación General de un Estudio de Diagnóstico de la situación social y de violencia en territorios vulnerables de Montevideo, Uruguay Consultoría para el desarrollo de un diagnóstico sobre jóvenes vulnerables y-o en conflicto con la ley penal, para el diseño de la gestión integral de la seguridad ciudadana en territorios vulnerables de Uruguay Relevamiento de información estadística y secundaria para el desarrollo de un diagnóstico sobre jóvenes vulnerables y-o en conflicto con la ley penal, rumbo al diseño de la gestión integral de la seguridad ciudadana

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
	Encuesta de Victimización sobre los territorios intervenidos, para el establecimiento de líneas de base	Enero/Febrero 2012	
Recolección de información y análisis para concluir los resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico y análisis de la Policía Nacional y en particular de sus sistemas de información. - Análisis de evidencia empírica internacional sobre Policía y sobre sistemas de prevención social. - Análisis de evidencia empírica internacional en cuanto a opciones de política y cuestiones de gestión institucional de los programas de prevención de violencia 	<p>Diciembre 2011/ Enero 2012</p> <p>Noviembre 2011</p>	<p>Consultoría para el desarrollo de un modelo de gestión de policía comunitaria y de proximidad, orientada a la solución de problemas</p> <p>Consultoría para el desarrollo de un modelo de gestión integral de la seguridad ciudadana en territorios vulnerables de Uruguay</p> <p>Taller de Trabajo Interno Prevención de la violencia con cohesión social</p> <p>Agenda Seminario Internacional Prevención de la Violencia con Cohesión Social</p>
Análisis de capacidad institucional / recursos humanos, procedimientos y otros aspectos de capacidad de implementación	SECI	Febrero 2012	

CONFIDENTIAL