

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA (PARA FONDOS FIDUCIARIOS)
TC/BRIEF

PE-T1055

I. INFORMACIÓN GENERAL

Título del Proyecto:	Fortalecimiento del Capital Social Comunitario para la Prevención de la Violencia		
Equipo de Proyecto	Jorge Lamas, RE3/SO3 (jefe de equipo); Erik Alda (SDS/SOC); José Cuesta (RE3/SO3); Ian MacArthur (COF/CPE) Diego Buchara (LEG/OPR); Alexandra Ortega (RE3/SO3); Ada Piazzese (SDS/SDS) y Eloise Fluet (SDS/SDS).		
Fondo:	Fondo de Ética y Capital Social (SCE)		
País Beneficiario:	República del Perú		
Agencia Ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo		
Financiamiento:	Monto a ser financiado por el Fondo:	US\$125.000	
	Total:	US\$125.000	
Período de Ejecución y Desembolso:	Ejecución:	18 meses	
	Desembolso:	24 meses	

II. ANTEDECENTES

- 2.1 La falta de seguridad ciudadana y la delincuencia se han convertido en el segundo problema que más preocupa a la ciudadanía en el Perú (después del desempleo), según los resultados de la encuesta de victimización realizada a principios del 2006.¹ Factores como la pobreza y desigualdad, ausencia de una planificación urbana, altos niveles de desempleo, exclusión social, el tráfico y abuso de sustancias, la disponibilidad de armas, entre otros, contribuyen a aumentar las probabilidades de conductas violentas que afectan el bienestar de las personas y el desarrollo de la comunidad, disminuyendo su capital social, entre otros activos comunitarios.
- 2.2 La capacidad del Estado peruano de enfrentar los problemas de violencia ha sido limitada, especialmente a nivel comunitario donde el trabajo con las comunidades para reducir y prevenir la violencia es muy débil o, en muchos casos, inexistente. En consecuencia, las comunidades no poseen las herramientas adecuadas para hacer frente a la situación de violencia y delito mediante actividades de prevención y en numerosas ocasiones, la comunidad intenta paliar la violencia

¹ Encuesta realizada en 10300 hogares de las ciudades de Lima, Arequipa, Cuzco, Huamanga, Iquitos y Trujillo, con un informante por hogar, entre varones y mujeres, de 16 años de edad a más, pertenecientes a los niveles socioeconómicos A, B, C, D y E.

- con violencia. Ante este panorama, los procesos que instan a las comunidades a la participación y al diálogo para diagnosticar los problemas y proponer soluciones a la problemática de violencia y delito de una forma integrada, adquieren un papel relevante en el diseño e implantación de políticas de seguridad ciudadana a nivel local.
- 2.3 Con el objetivo de fortalecer la capacidad de las instituciones encargadas de la elaboración e implantación de políticas eficientes y eficaces de seguridad ciudadana, especialmente en la prevención de la violencia a nivel municipal, a través del fortalecimiento de la capacidad de las comunidades, las autoridades nacionales han solicitado el apoyo del Banco en el diseño de una operación de préstamo para su aprobación en el año 2007.
 - 2.4 Un componente importante del diseño de la operación de préstamo contempla el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales para la formulación de los Planes de Seguridad en los municipios. Dicha capacidad se fortalecerá mediante: (i) asistencia técnica para el desarrollo e implantación de mecanismos de participación de las comunidades en la prevención de la violencia; (ii) asistencia técnica para la supervisión y seguimiento de las actividades locales de prevención; (iii) asistencia técnica y equipamiento para abordar los problemas identificados como prioritarios por la comunidad, con énfasis en disminuir la violencia intrafamiliar y la violencia juvenil, además de esfuerzos de control situacional y control social informal del delito; y (iv) apoyo a acciones para un mejoramiento de las relaciones entre las comunidades locales y la Policía Nacional del Perú (PNP) para la resolución conjunta de los conflictos en la comunidad.
 - 2.5 Mas allá de las ventajas que se puedan obtener de cara a una reducción de la incidencia futura del crimen, los procesos de participación que promuevan el diálogo y permiten la consolidación del capital social en un contexto de alta victimización, que de otra manera no se construiría. Además, la participación activa de la comunidad en la prevención de la violencia ofrece ventajas comparativas para las políticas y programas de prevención a la violencia, tales como: (i) mejora y fortalecimiento de las relaciones entre la comunidad y la policía y consolidación de lazos de trabajo comunes donde la comunidad participa y respalda el trabajo policial; (ii) permite a los gobiernos locales la consulta y la articulación de estrategias de acción precisas y atinentes a la realidad comunitaria; (iii) permite un mayor poder de integración en la comunidad y un mayor involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil; (iv) mayor probabilidad de obtener buenos resultados cuando es la propia comunidad la que ha definido cuales son los factores de riesgo a trabajar y los mecanismos para hacerlo; (v) fortalecen el proceso de descentralización de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana; y (vi) fortalece las redes sociales y de participación existentes para desarrollar y consolidar el capital social comunitario.
 - 2.6 La consolidación de niveles de capital social y organización comunitaria para promover mecanismos de participación que fortalezcan la eficacia colectiva y el

control social informal de la violencia constituyen elementos indispensables de una política pública de seguridad ciudadana a nivel municipal. A través de este trabajo, las comunidades ven fuertemente aumentado su capital social, generando, seguridades y capacidades efectivas para identificar los problemas y analizar de forma consensuada los mecanismos más adecuados para solucionarlos y garantizan la sostenibilidad de las políticas implementadas. Estos procesos serán apoyados y fortalecidos a través de las actividades de esta cooperación técnica.

III. OBJETIVOS

- 3.1 El objetivo general de esta operación es apoyar la preparación de un préstamo en el tema de seguridad ciudadana en el Perú (PE-0240), mediante el diagnóstico de la problemática de seguridad a nivel comunitario y los niveles de capital social existentes en la comunidad.
- 3.2 El objetivo específico de esta operación es enriquecer el conocimiento sobre el capital social y el vínculo de este con la prevención de la violencia y promover los procesos participativos a nivel comunitario que permitan un trabajo conjunto y de cooperación para abordar de manera integral los problemas de inseguridad y violencia y participar activamente en la formulación de políticas públicas a nivel municipal.

IV. DESCRIPCIÓN

- 4.1 En consecuencia con los anteriores objetivos, esta operación consta de tres componentes: (1) estudio de diagnóstico comunitario sobre la problemática de la violencia y la criminalidad y desarrollo de un instrumento de encuesta que permita construir una línea de base con indicadores sobre capital social, crimen y violencia; (2) Desarrollo de una metodología para el diseño y la implementación de mecanismos de participación que fortalezcan el control social informal de la violencia y que puedan contribuir a la formulación de políticas públicas de prevención de la violencia a nivel y (3) Evaluación de impacto del desarrollo y/o fortalecimiento del capital social para la prevención de la violencia como resultado de los procesos de diálogo participativo en las comunidades.
- 4.2 **Componente I. Diagnóstico Comunitario:** Bajo este componente se contratarán servicios de consultoría para realizar las siguientes actividades:
 - a. Se financiará el diseño y aplicación de un instrumento de encuesta que recogerá indicadores que capturen los niveles de capital social de las comunidades beneficiarias del proyecto (ampliamente definidos como confianza interpersonal y asociacionismo), niveles de victimización y percepciones de las comunidades sobre la violencia y la inseguridad, presencia del Estado en las comunidades, percepción y grado de confianza hacia las instituciones, en particular las policías nacionales/locales, medidas que toman los ciudadanos para mitigar el impacto que la violencia ejerce en sus actividades cotidianas y otros indicadores personales, socioeconómicos y comunitarios de caracterización de la muestra.

- b. Estos datos conformarán una línea de base y el análisis empírico de los datos permitirá que el equipo de proyecto tenga un mejor conocimiento sobre la capacidad de las comunidades de generar procesos de participación para la prevención de la violencia, controlando por status socioeconómico, género, edad, entre otros, lo que permitirá desarrollar las actividades del componente II.
- c. Se contratará a un asistente de investigación que ayude al equipo de proyecto a sistematizar y analizar los datos recogidos por el instrumento de encuesta para posteriormente utilizarlos como complemento al estudio de diagnóstico que se preparará en cada comunidad.
- d. Se financiará la contratación de servicios de consultoría para la elaboración de un diagnóstico que analice la situación de seguridad en la comunidad y los mecanismos que esta tiene para enfrentar el problema. El diagnóstico se complementará con los resultados que arroje el análisis empírico de los datos de la encuesta y abordará principalmente los siguientes temas: (i) Identificar los principales problemas de seguridad ciudadana que existen en la comuna. En particular interesa conocer los factores de riesgo tales como los de tipo económico, social, institucional y aquellos relacionados con las características del espacio urbano, que están en la base de la ocurrencia de tales problemas; (ii) Identificar cuáles son las principales percepciones de los factores generadores de violencia en la comunidad y ver si los indicadores de género, edad, origen étnico, condiciones socio-económicas y lugar de domicilio influyen en esta percepción; (iii) Identificar los principales factores protectores presentes en la comuna, incluyendo los recursos existentes (económicos, institucionales, históricos, culturales, lazos familiares, etc.); identificar las principales percepciones/nivel de confianza acerca los actores responsables de mantener la seguridad (i.e. policías nacionales/locales) (iv) Identificar en las comunidades beneficiarias si existen acuerdos entre los actores acerca de los principales problemas de seguridad y de las principales líneas de acción que implica su intervención; (v) Generar aprendizaje de las comunidades. El diagnóstico implica la posibilidad de que las comunidades incorporen en sus actividades una noción más integral y responsabilizadora de la prevención de la violencia; e (v) Involucrar y movilizar a la comunidad local en la elaboración e implementación de estrategias de mejoramiento de sus condiciones de seguridad.

- 4.3 **Componente II. Diseño, Implantación y Ejecución de Diálogos Participativos para el diseño de planes comunales Prevención de la Violencia:** Este componente financiará el diseño e implantación de diálogos participativos para el diseño de planes comunales de prevención de la violencia. Se contratarán servicios de consultoría para desarrollar un manual metodológico para la organización, seguimiento y fortalecimiento de procesos participativos a nivel comunitario que coadyuven en la búsqueda de soluciones a la inseguridad desde la propia comunidad y se fortalezca el control social informal de la violencia. Asimismo, a través de esta metodología, se busca un empoderamiento de las

comunidades y sus representantes para que se conviertan participantes activos en la formulación y toma de decisiones sobre las políticas públicas de prevención de la violencia en su comunidad y, por ende, en su municipio. Dicha metodología se construirá con base en los resultados del estudio de diagnóstico y se complementará con las lecciones aprendidas resultantes de la ejecución de esta cooperación técnica.

- 4.4 Los diálogos conllevarán la convocatoria de encuentros en los que la comunidad reflexiona colectivamente acerca de su realidad, específicamente en lo que se refiere a la situación de inseguridad en su propia comunidad. El número y duración de los diálogos dependerá de los resultados del estudio de diagnóstico, el cual medirá la situación de inseguridad y la capacidad de cada comunidad para atacar la multiplicidad de problemas que la violencia conlleva.
- 4.5 Durante los diálogos participativos se espera contar con la participación de un número representativo de todos los sectores tanto políticos como del sector público y privado así como miembros de la comunidad en representación de los sectores de jóvenes, ancianos, mujeres y grupos indígenas. A través de este ejercicio, se espera que la comunidad sea capaz de:
 - a. Identificar las principales situaciones y problemas relacionados a la violencia e inseguridad que afectan su calidad de vida y bienestar; pero no sólo identificarlas, sino además describirlas y explicarlas en función de determinadas causalidades;
 - b. Arribar a acuerdos con el resto de los participantes sobre la relevancia que cada una de las situaciones identificadas tiene para su calidad de vida, y de esta forma establecer prioridades;
 - c. En función de los problemas identificados plantear alternativas de solución respecto de ellos.
- 4.6 Para garantizar una adecuada organización de los procesos de diálogo dentro de las comunidades, este componente financiará servicios de consultoría: (i) coordinador del proceso de consulta y participación para cada municipio beneficiario del proyecto y, que a la vez, actuará como facilitador durante los diálogos y garantizar la transparencia y promover la confianza entre los participantes y (ii) promotores/as locales en las comunidades identificadas que aseguren la participación de un representante de cada junta de vecinos del sector, las agrupaciones juveniles y de mujeres. Además, este componente financiará materiales y los gastos relacionados con la realización de los eventos y/o talleres durante las actividades de capacitación.
- 4.7 **Componente III. Informe de evaluación de impacto y lecciones aprendidas:**
Con base en la información de línea de base recolectada en las actividades en el componente I de esta cooperación técnica, este componente financiará servicios de consultoría para realizar las siguientes actividades:

- a. Se aplicará el mismo instrumento de encuesta diseñado bajo el componente I para capturar la evolución (o retroceso) en los indicadores como resultado de la implantación de los procesos de fortalecimiento del capital social para la prevención de la violencia en las comunidades beneficiarias del proyecto. Dicho levantamiento de datos se llevará a cabo como mínimo tres meses después de la finalización del proyecto de cooperación técnica..
- b. La comparación de los datos con aquellos de la línea de base permitirá observar el avance (o retroceso) en los indicadores de capital social, victimización y, la capacidad de organización de las comunidades para enfrentar el problema de la violencia.
- c. Se distribuirá un informe de evaluación anónima a los participantes en la última sesión de diálogo participativo para que puedan identificar las fuerzas y debilidades de la metodología y la utilidad de los procesos de diálogo en general, además de proponer sugerencias.
- d. Se realizará un informe de evaluación y lecciones aprendidas de las actividades realizadas en esta cooperación técnica. Se hará uso de las lecciones aprendidas para complementar el manual metodológico para la organización, seguimiento y fortalecimiento de procesos participativos a nivel comunitario.

V. IMPACTO SOCIAL Y AMBIENTAL

- 5.1 Por su naturaleza, los componentes financiados en esta operación no tendrán ningún impacto ambiental o social. Al contrario, las comunidades, los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil en el Perú se beneficiarán de los procesos y resultados de los diálogos participativos para la prevención de la violencia y seguridad ciudadana, en especial aquellas áreas que pueden presentar algunos desafíos (ej. Relación comunidad-policía). Por lo tanto, se espera que el proyecto tenga un impacto social positivo.

VI. JUSTIFICACIÓN

- 6.1 La seguridad ciudadana en el Perú es considerada como una prioridad en el Plan de Gobierno 2006-2011, que debe abordarse como un aspecto de co-gestión entre el nivel central y local. Para garantizar la gobernabilidad local en materia de seguridad ciudadana, es necesario que las comunidades sean actores dinámicos en el diagnóstico de la problemática de la violencia que les afecta y en la identificación del menú de intervenciones más adecuado que garanticen la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana. Por tanto, los procesos de diálogo y consenso, como elementos indispensables para el fortalecimiento del capital social de las comunidades, contribuyen de forma significativa a la reducción y prevención de la violencia.

- 6.2 En respuesta a una solicitud del Gobierno peruano, el Banco prepara una operación de préstamo PE-0240 por un monto estimado de US \$40 millones. La operación contempla el desarrollo e implantación de planes locales de seguridad ciudadana, que requieren de una capacidad de gestión de la que carecen la gran mayoría de municipios, en especial, el trabajo de las comunidades en la prevención de la violencia. La presente TC busca no sólo abordar dichas deficiencias mediante capacitación a nivel comunitario a un grupo de municipios, sino también contribuir en la construcción de consenso frente a los beneficios de intervenciones que promuevan la prevención de la violencia a través de la inclusión social de la ciudadanía.
- 6.3 Esta CT se corresponde con los objetivos del Fondo de Capital Social y de Ética (SCE). Existe evidencia contundente de que los procesos de diálogo y consenso, como elementos indispensables para el fortalecimiento del capital social de las comunidades, contribuyen de forma significativa a la reducción y prevención de la violencia. El vínculo entre el capital social y la violencia ha sido desarrollado a nivel conceptual pero cuantitativa evidencia a nivel cuantitativo es débil o inexistente.² Mas aún, la literatura no ha contabilizado ese vínculo o no ha sabido hacerlo ya que en la mayoría de los casos se ha analizado el impacto de la violencia sobre el capital social pero no el del capital social sobre la violencia.
- 6.4 Este proyecto de cooperación técnica permitirá cuantificar el vínculo entre capital social y violencia lo que facilitará la operacionalización de futuras intervenciones en materia de prevención de violencia y seguridad ciudadana a nivel local. Mas aun, este proyecto impulsa un desarrollo ético mediante la promoción de los derechos humanos, al considerar la seguridad ciudadana como un derecho inalienable, cuya existencia es fundamental para mejorar la calidad de vida de los Peruanos.
- 6.5 Este proyecto de cooperación técnica contribuirá a aumentar el conocimiento sobre el capital social en la región a través del desarrollo de un instrumento que recogerá información detallada sobre capital social y que podrá ser adaptado y utilizado en otros contextos y para realizar diagnósticos sobre el impacto del capital social en otros sectores.

VII. PRESUPUESTO

- 7.1 El costo total estimado para esta operación es de US\$125.000, a ser financiados por el Fondo Ética, Capital Social y Desarrollo (SCE). Los recursos del proyecto serán asignados de acuerdo al siguiente presupuesto la contratación de los servicios de consultoría y de los materiales previstos en el Programa, será llevada a cabo de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco en la materia.

² Ver Cuesta, Alda, Lamas (2007). Social capital, violence and public interventions: the case of Cali. Working Paper. Inter-American Development Bank.: Washington, DC,

Gasto	Fondo SCE
Componente I. Diagnóstico Comunitario	
Diagnóstico a nivel local 8 consultores (2 comunidades por municipio a US \$2,000 por cada municipio)	16,000
Implantación de piloto de encuesta en cuatro municipios	2,000
Aplicación instrumento de encuesta (\$1,800)* (10 personas por municipio X 4 municipios @ US \$ 500 X persona)	20,000
Digitación de datos de encuesta	2,500
Asistente de investigación para análisis de resultados de la encuesta	9,000
Subtotal	49,500
Componente II. Diseño y Ejecución de Diálogos Participativos	
Consultoría Manual de metodología y de capacitación de diálogos participativos (20 días @ US \$250 X día)	5,000
Consultores locales para implantación de procesos de diálogo (2 por municipio x 4 municipios @ US\$ 100 X 30 días)	\$24,000
Talleres de implantación de los diálogos participativos (2 X comuna X 4 municipios @ US\$ 1,000)	8,000
Subtotal	37,000
Componente III Evaluación de Impacto	
Aplicación instrumento de encuesta para evaluación (1,800)* (10 personas por municipio X 4 municipios @ 500 X persona)	20,000
Consultoría para evaluación de impacto de los procesos participativos (4 consultores X 20 días a US \$ 200 X día)	\$16,000
Subtotal	36,000
Imprevistos	2,500
TOTAL	\$125,000

* El número de encuestas a aplicar dependerá del análisis de representatividad estadística

VIII. RESPONSABILIDAD EN EL BANCO

8.1 **Responsabilidad técnica en el Banco:** Jorge Lamas (RE3/SO3), Jorgel@iadb.org; (202) 623-1595; fax (202) 623. Erik Alda (SDS/SOC) ealda@iadb.org; (202) 623-2801; fax (202) 6231576. Ada Piazzese (SDS/SDS) adam@iadb.org; (202) 623-2049; fax (202) 312 4058.

8.2 **Responsabilidad por los desembolsos en el Banco:**

Jorge Lamas, RE3/SO3, Jorgel@iadb.org (202) 623 1595; fax (202) 623 3831

IX. RECOMENDACIÓN

- 9.1 Jorge Lamas (RE3/SO3) y Erik Alda (SDS/SOC) recomiendan la aprobación de esta operación y el uso de recursos del Fondo Ética, Capital Social y Desarrollo por un total de (SCE), por un total de US\$125.000 para financiar el proyecto correspondiente.

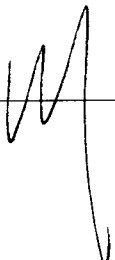
X. CERTIFICACIÓN

- 10.1 Por la presente certifico que esta cooperación técnica fue aprobada para financiamiento por el Fondo para Capital Social, Ética y Desarrollo (SCE) en fecha 2 de abril de 2007, de conformidad con la delegación de autoridad del donante. Igualmente, certifico que existen recursos disponibles en el Fondo Ética, Capital Social y Desarrollo (SCE) hasta la suma de US\$125.000 para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de once meses y medio (11.5) calendario contados a partir de la fecha de firma de esta certificación. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares americanos. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de este Plan de Operaciones. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.


Arnoldo Medeiros da Fonseca Jr., Jefe, RE2/TEC


Fecha

XI. APROBACIÓN


Michael Jacobs
Jefe, RE3/SO3

19 April '07.
Fecha