

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Seguridad Ciudadana para la Cohesión Social		
Número del Proyecto:	EC-L1098		
Equipo de Proyecto:	Pablo Alonso (ICF/ICS), Jefe de Equipo; Javier Reyes (ICS/CEC); Dana King (ICF/ICS); Pablo Ibarrarán (SPD/SDV); Marco Alemán (PDP/CEC); Santiago Schneider (PDP/CEC); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO) y Nathalie Hoffman (ICF/ICS)		
Prestatario:	República del Ecuador		
Organismo Ejecutor:	Ministerio del Interior (MI)		
Plan de Financiamiento:	BID Capital Ordinario (CO):	US\$10 millones	
	Contrapartida Local:		
	TOTAL:	US\$10 millones	
Salvaguardias:	Políticas identificadas: N/A		
	Categoría: C		

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Justificación

- 2.1 Ecuador experimenta altas tasas de delincuencia. Por ejemplo, las estadísticas nacionales muestran un aumento significativo entre 2000 y 2009 en las tasas de homicidios (de 13,7 a 19 por cada 100.000 personas) y secuestro (de 1,33 a 3,43 por 100.000), entre otros delitos violentos¹. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) consideran epidémicas las tasas de homicidio superiores a 10 por cada 100.000 habitantes.
- 2.2 En Ecuador, como en otros países, es difícil identificar las causas del crimen, explicar su aumento reciente, y por ello, diseñar las políticas de prevención más adecuadas a cada caso². El Gobierno de Ecuador (GDE), es consciente de que existen distintos enfoques de prevención del crimen (ej. prevención técnica, prevención social y de prevención situacional, entre otros)³ y que lo importante no es decantarse por uno de estos enfoques, si no adoptar un enfoque pragmático que combine las medidas más efectivas de cada uno de los enfoques sobre la base del conocimiento científico dentro de un proceso de “*trial and error*”⁴. Para ello, sin embargo es

¹ Ministerio de Gobierno Policía y Cultos. Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad 2008. www.seguridadciudadana.gov.ec

² Wilson, J. Q. and Petersilia, editors. 2002. *Crime: Public Policies for Crime Control*. Institute for Contemporary Studies, Oakland, CA.

³ La prevención técnica se enfoca en desarrollar las herramientas necesarias para detectar a los delincuentes, procesarlos y castigarlos. La prevención social se enfoca en atender las causas últimas del crimen que los defensores de este enfoque creen que residen en la personalidad del potencial delincuente o en las circunstancias sociales que estiman promueven el comportamiento criminal (ej. pobreza, bajos niveles educativos, desempleo, informalidad, inadecuada vivienda, exposición temprana a la violencia, etc.). La prevención situacional se enfoca en disuadir a los posibles delincuentes mediante la intervención en el espacio físico y en el medioambiente urbano para dificultar o hacer más arriesgado la comisión de delitos y mediante la promoción del control y monitoreo social de los usuarios de esos espacios.

⁴ Crawford, A. ed., 2009. *Crime Prevention: Policies in Comparative Perspective*. William Publishing, Cullompton. Esta misma tesis es sostenida por Sherman et al. 2002 (Véase nota 10 *supra*).

necesario contar con la información necesaria que permita diseñar políticas de prevención del crimen ajustada a cada realidad, situación y tipo de crimen. En este contexto, la generación de información adecuada y la capacidad para poder analizarla, se convierte en un paso previo y fundamental para desarrollar políticas efectivas de prevención del crimen.

- 2.3 **Información inadecuada.** El GDE ha realizado un gran esfuerzo para producir datos sobre el crimen. En la actualidad, tienen datos sobre el número y tipo de delitos desde 2006. Asimismo, han realizado dos encuestas de victimización (2008 y 2010). Sin embargo, para fines del diseño de políticas específicas a nivel local, la información es incompleta, poco específica, heterogénea e inoportuna. Las encuestas de victimización muestran que aproximadamente un 70% de los delitos no son reportados a las autoridades. Además, la información existente carece de la especificidad necesaria (ej. información sobre las víctimas, los horarios y lugares de comisión de los delitos y de las circunstancias de los mismos, etc.), que permita identificar las causas de los delitos y las mejores maneras de prevenirlos. Asimismo, la información es heterogénea porque sirve a las distintas funciones y objetivos institucionales de las múltiples instituciones que la recogen. Finalmente, la mayoría de la información se recoge manualmente, lo cual aparte de disminuir su fiabilidad, dificulta su procesamiento oportuno. Consecuentemente, la información disponible sólo permite identificar los niveles macro del crimen por provincia y por tipo de delito y aún no permite identificar las causas de los delitos, ni tampoco realizar recomendaciones de prevención del crimen basadas en evidencia científica.
- 2.4 Para remediar en parte esta situación, en enero de 2010, el GDE estableció de manera piloto el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Guayaquil (OSCG) dependiente de la Gobernación de la Provincia del Guayas (GPG), con la finalidad de recopilar y analizar las estadísticas delictivas en Guayaquil, como insumo para la policía para el diseño y aplicación de acciones preventivas⁵. El OSCG se reúne semanalmente con el Comando Policial (CP). Sobre la base de la información procesada y las recomendaciones resultantes, el CP elabora su plan de trabajo semanal, con un enfoque de “Policía Orientada al Problema” (POP). La hipótesis de trabajo de la POP, es básicamente que la efectividad de la policía en la prevención del crimen depende directamente de su capacidad de identificar y minimizar las causas próximas y los patrones específicos del crimen, dentro de un proceso de “*trial and error*”⁶.
- 2.5 Durante la misión de identificación, el equipo de proyecto del Banco pudo preliminarmente comprobar que esta experiencia piloto puede ser una solución eficiente y efectiva para producir información que es específica, homogénea y oportuna, y que tiene un gran potencial como instrumento para analizar las causas y patrones del crimen y generar recomendaciones eficaces dirigidas a combatir el crimen⁷. Desde que se constituyó el OSCG, por ejemplo, la tasa mensual de

⁵ Para la obtención de la información sobre el crimen, los funcionarios del OSCG se desplazan a las fuentes oficiales de las mismas (ej., comisarías y fiscalías), por fax envían estos documentos al personal del OSCG, que traducen la información contenida en dichos documentos en 90 variables. Esta información está comenzando a ser georreferenciada y permite identificar patrones de comportamiento. Asimismo, esta información se cruza con otras fuentes (ej. información del sistema penitenciario, encuestas de victimización, etc.) lo que permite ir identificando causas. Por ejemplo, gracias al cruce de información, se ha llegado a saber que casi un 50% de las víctimas de homicidio son ex presidiarios, lo que induce a pensar que hay un problema de ajuste de cuentas y sicariato. Esta información permite a la policía enfocar mejor su trabajo.

⁶ Para una mejor comprensión de lo que es “Policía Orientada al Problema” véase Goldstein, H. 1979. Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime and Delinquency*, 25, 236-58.

⁷ El trabajo que realiza el OSCG no permite mejorar la integridad de la información (i.e., mejorar la diferencia entre delitos cometidos y denunciados). Para ello, es necesario implementar otro tipo de iniciativas (ej., policía comunitaria, programas de información, acercamiento de los puntos de denuncia a la población, reducción de los costos de transacción en la presentación de denuncias, mejoras en la atención al denunciante, etc.). Sin embargo, cabe la

homicidios ha pasado de ser 35 mensuales a estabilizarse en aproximadamente 13 homicidios mensuales; si bien aún es prematuro atribuir causalidad al OSCG por la reducción de la tasa de homicidios. Sin embargo, la experiencia existente sobre programas de POP realizados en otros países muestra que pueden ser una solución efectiva para prevenir el crimen⁸. Obviamente, si este enfoque se ampliase además de la policía, a otras entidades que pueden coadyuvar a la prevención del crimen (ej. municipios, parroquias, ONG, los servicios de educación y salud, el sector privado, etc.), el impacto en la prevención del crimen podría ser mayor, tal y como muestra la experiencia de los Países Bajos⁹.

- 2.6 En este contexto, en Ecuador desde 2009 se han empezado a conformar los Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana (CPSC) que son instancias de coordinación que reúnen a nivel provincial a los distintos niveles de gobierno, a los sectores sociales (ej. salud y educación), a la ciudadanía, al sector privado y a la sociedad civil, para coordinar las acciones de prevención del crimen. Su creación es promovida por las Gobernaciones Provinciales (GP) y son establecidos y gobernados mediante acuerdo entre las partes y, en algunas ciudades, por ordenanza municipal¹⁰. La intención del GDE es llevar la información y recomendaciones de los Observatorios de Seguridad Ciudadana (OSC), que en el futuro se creen con apoyo de este programa, al seno de los CPSC para que sus miembros puedan elaborar políticas efectivas de prevención, mediante el diseño de los denominados Programas de Intervención Territorial Integral de Seguridad (PITIS). Si bien a la fecha existen incertidumbres sobre el funcionamiento y potencial eficacia de los CPSC y del posible costo y contenido de los PITIS, la experiencia internacional nos permite pensar que en caso de funcionar adecuadamente, los CPSC y los PITIS pueden convertirse en elementos importantes en la política de prevención de la delincuencia¹¹.

B. Objetivos y resultados esperados

- 2.7 El objetivo de este proyecto es la mejora de la eficacia de la acción policial, mediante la mejora del uso de la información en aras de ayudar a reducir los niveles de delincuencia. Para ello, este programa comprenderá de los siguientes dos componentes:
- a. **Componente 1. Mejora de la Calidad de Información.** El objetivo de este componente es mejorar la calidad de la información sobre seguridad ciudadana. Para ello, se realizarán las siguientes actividades: (i) fortalecimiento del OSCG; (ii) establecimiento y puesta en marcha de un Observatorio Nacional de Seguridad

posibilidad de que una mayor eficacia policial puede legitimar la acción policial, y que ello contribuya a un incremento en la tasa de denuncias recibidas. Véase Sherman (2002, p. 315-319).

⁸ En particular, la evidencia muestra que cuando la policía de forma consciente adopta un proceso científico que involucra a los policías en el análisis los patrones del crimen, diseñando intervenciones (ej., situacionales, incautando armas, trabajando con los municipios para controlar los horarios de algunos tipos de establecimientos o la dispensación de bebidas alcohólicas, supervisando la procedencia de los carros en las compañías de desguace de automóviles, limitando el uso de armas, etc.) y comprobándolas empíricamente en el terreno, su efectividad en la prevención del crimen se ve incrementada. Sherman, L., D. P. Farrington, B. C. Welsh and D. L. MacKenzie Editors, 2002, *Evidence-Based Crime Prevention: Revised edition*, Routledge, London and New York Véase Sherman (2002), pp. 319-321.

⁹ *Ibíd.*, pp. 130-152.

¹⁰ El hecho de que las GP promuevan los CPSC garantiza la participación de la policía, alcaldías, parroquias y otros entes públicos. Asimismo, el carácter voluntario de la participación de las ONGs y el sector privado facilita su participación. Existe un proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana que contempla la reglamentación de los CPSC. La fecha de aprobación es incierta. Sin embargo, el funcionamiento de los CPSC no depende de la aprobación de la citada ley. El marco jurídico existente garantiza su funcionamiento.

¹¹ Véase nota n° 8 *supra*, pp. 130-152 y 196-213.

Ciudadana con sede en el Ministerio del Interior (MI) en Quito y de 21 OPSC; y (iii) realización de la Encuesta de Victimización 2012.

- b. **Componente 2. Apoyo para el diseño de PITIS.** El objetivo de este componente es coadyuvar al funcionamiento de los CPSC. Para ello, este componente les apoyará sobre la base de la información que produzcan los OSC, en la elaboración de planes de prevención del crimen (PITIS).

- 2.8 Al término de la implementación de este programa cuya duración será de cuatro años, se espera aumentar la efectividad policial medida por indicadores tales como: (i) la tasa de resolución de denuncias; (ii) la tasa de arrestos; y (iii) la incautación de armas y drogas. Antes del análisis se identificarán los indicadores más adecuados y se definirá la línea de base y metas para cada uno. Todos los resultados previstos en el programa se obtendrán con las actividades comprendidas en el Componente 1. Las actividades del Componente 2 se consideran preparatorias para posteriores actuaciones de los CPSC para la implementación de los PITIS.

C. **Relación con la estrategia del Banco en el país y el sector y las metas regionales de desarrollo**

- 2.9 El Documento de Programa de País 2011 para Ecuador, no incluye la presente operación. Sin embargo, el repunte en la precepción del crimen y de algunos crímenes a partir de 2009 (ej. robo agravado, violación, homicidio y secuestro exprés), motivó que el GDE solicitase al Banco su inclusión en la programación¹². Este proyecto está relacionado con el área estratégica de inclusión económica y social de la Estrategia del Banco con Ecuador (EBP) (GN-2490), en su sección de desarrollar capacidades en el sector público (párrafo 1.51 de la EBP). Asimismo, este programa contribuye a la meta regional de desarrollo de disminuir el ratio de homicidios por cada 100.0000 habitantes, en apoyo a los gobiernos municipales y sub-nacionales mediante el fortalecimiento de 23 CPSC, e igualmente a la de apoyar a las ciudades con programas de seguridad ciudadana. Finalmente, este programa contribuye al logro de los objetivos del GCI-9 en lo relativo al enfoque de pobreza. Existe evidencia a nivel mundial de que la violencia afecta predominantemente a los grupos más desfavorecidos¹³. El programa será diseñado para beneficiar directamente a estos grupos.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Para el diseño de este perfil, se han tenido en cuenta los estudios del Banco “Situación de la Seguridad Ciudadana en Ecuador: Sistematización de Fortalezas y Debilidades del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Acciones Propuestas” (Sanjuán 2010) y los seis estudios de la serie “Programas Dirigidos a Reducir el Delito” del Banco¹⁴, las encuestas de victimización y percepción de inseguridad realizadas por el GDE y las “Guías de Gestión para la seguridad Ciudadana en Ecuador” de 2010. Igualmente, se está poniendo en práctica la experiencia del

¹² Véase nota nº 1 *supra*.

¹³ Esty et al., 1998; Londoño et al., 2000; Fanjnzylber et al., 1998 & 2002; Bourguignon, 2001.

¹⁴ Hein, A. 2010, *Prevención Centrada en la Familia*; Larraín, S. 2010, *Prevención de Violencia Intrafamiliar y el Maltrato Infantil*; Rau M. y P. Prosser, *Prevención Situacional*; Oviedo, E. *Multi-agencias, Drogas y Pandillas*; Olavarría y Pantoja 2010. *Prevención desde la Policía*; Fröling 2010, *Prevención desde las Prisiones*. Sanjuán, A. M. 2010. Situación de la Seguridad Ciudadana en Ecuador: Sistematización de Fortalezas y Debilidades del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Acciones Propuestas. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco en el sector y el conocimiento teórico (Wilson y Petersilia 2002) y empírico (Sherman et al 2002; Waller 2008) existente. Además, el Banco ha evaluado el funcionamiento del OSCG. Para el diseño de la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD), además de los estudios, trabajos y experiencias citados, se evaluará el funcionamiento del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Quito (OSCQ) y con recursos de la operación de Apoyo a la Implementación del Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana en Ecuador (ATN/SF-11999-EC) se elaborará, sobre la base de las experiencias de OSCG y OSCQ, el modelo de observatorio a ser implementado, e igualmente se evaluará el funcionamiento de los CPSC y se definirán sus necesidades de fortalecimiento, incluyendo un análisis del riesgo que pudiese derivarse de la no aprobación de la Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, actualmente en trámite en la Asamblea Legislativa; asimismo, se diseñará la línea de bases e indicadores, se realizará la evaluación económica del programa, y se analizarán sus niveles de riesgo y se diseñarán los respectivos planes de mitigación.

- 3.2 **Capacidad institucional del MI para la ejecución de la operación.** El MI, mediante su Dirección General de Planificación llevará adelante la ejecución del programa, a través de su estructura orgánica institucional y sus áreas operativas. El equipo de proyecto realizará un análisis del esquema de ejecución del proyecto y evaluará la capacidad institucional del MI para la ejecución de la operación. Para las adquisiciones de bienes se utilizarán las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el Banco (GN-2349-7), y para la selección y contratación de consultores se utilizarán las Políticas para la Selección y Contratación de consultores financiados por el Banco (GN-2350-7).
- 3.3 **Análisis Económico.** El equipo de proyecto junto con las autoridades del MI, coordinará la realización de un estudio de análisis económico *ex-ante* de las actividades financiadas por el préstamo. Se analizarán los beneficios en términos de reducción del crimen que se pudiesen derivar de la implementación de un esquema POP. Dichos beneficios serán especificados y serán componente central del Plan de Evaluación de la operación.

IV. SALVAGUARDIAS Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación. De acuerdo con los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*”, se propone que la operación sea clasificada como categoría “C”. Sin embargo, el proyecto coadyuvará a que las estadísticas e indicadores que se generen produzcan información que permita observar y analizar el impacto del crimen sobre los grupos vulnerables (ej. género, raza/etnia, desigualdad social, etc.), y desarrollar políticas que los beneficien directamente.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 Se prevé la distribución del POD a QRR para el 8 de julio, 2011, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC para el 8 de agosto, 2011 y la aprobación de la operación para el 7 de septiembre, 2011. El total de recursos necesarios para la preparación se estima en US\$98.878, de los cuales US\$83.878 provienen de recursos transaccionales (US\$42.740 para consultorías y US\$41.138 para misiones) y US\$15.000 provienen de la ATN/SF-11999-EC (para consultorías). El personal requerido será de 1.41 FTE (ver detalle en Anexo V).

CONFIDENCIAL

ANEXO II

SAFEGUARD POLICY FILTER

PROJECT DETAILS	IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT-CITIZEN SAFETY
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument (enter details in final report)
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Alonso, Pablo (PABLOAL@iadb.org)
	Project Title	Citizen Security
	Project Number	EC-L1098
	Safeguard Screening Assessor(s)	Alonso, Pablo (PABLOAL@iadb.org)
	Assessment Date	2011-03-19
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The operation is in compliance with environmental 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) will be screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		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)
		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:	Alonso, Pablo (PABLOAL@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2011-03-19

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT-CITIZEN SAFETY
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument (enter details in final report)
	Additional Operation Details	
	Country	ECUADOR
	Project Status	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Alonso, Pablo (PABLOAL@iadb.org)
	Project Title	Citizen Security
	Project Number	EC-L1098
	Safeguard Screening Assessor(s)	Alonso, Pablo (PABLOAL@iadb.org)
	Assessment Date	2011-03-19
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
	Conditions/ Recommendations	<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 and safety etc.). 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:	Alonso, Pablo (PABLOAL@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2011-03-19

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 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
Preparación de Perfil de Proyecto (PP) y programación de los trabajos necesarios	Carta de Solicitud de Operación de Crédito por parte del Gobierno.	02/04/2011	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35804727
	Solicitud de Financiamiento del Ministerio de Finanzas del Ecuador.		http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=XXXXXX
	Plan de Operaciones Cooperación Técnica de Apoyo a la Implementación del Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana en el Ecuador (ATN/SF-11999-EC).	Diciembre 2009	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35011447
	Encuestas de Victimización 2008 y 2010.	2008 y 2010	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35804485 http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35804487
Opciones técnicas y de diseño	Evaluación Económica.	Junio 2011	
	Apoyo en el dimensionamiento del programa, establecimiento de costos detallados por componente y actividades.	Junio 2011	
	Preparación del Manual Operativo del Programa, el Plan de Adquisiciones, el PMR, el Mecanismo de Monitoreo y Evaluación y apoyo en la preparación del PEP.	Junio 2011	
Recolección de información y	Elaboración de la Matriz de Resultados y Línea de Base.	Junio 2011	

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
análisis para concluir los resultados	Desarrollo de indicadores de resultado (líneas de base y metas).	Junio 2011	
Análisis de capacidad institucional / recursos humanos, procedimientos y otros aspectos de capacidad de implementación	SESI.	Junio 2011	

CONFIDENCIAL