

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRADA LOCAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

(UR-L1062)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gustavo Beliz (ICS/CUR) Jefe de Equipo; Ana Inés Basco (consultora IFD/ICS); Dino Capriolo (ICS/CBR); Patricia Álvarez (consultora SCL/CUR); Luciana López (consultora ICS/CUR); Roberto Fernández (ICS/CUR); Betina Hennig (LEG/SGO); Rita Sorio (SPH/CUR); César Rodríguez Mosquera (SPD/SDV); Gabriele del Monte (FMP/CUR); Pablo Puente (FMP/CUR); Gonzalo Deustua (ICS/CPE); Hiroko Oshima (consultor ICS/CUR); y Nathalie Hoffman (IFD/ICS). Contribuyeron con sus comentarios al documento: Teodoro Ariel Zaltsman (IFD/IFD); Jorge Srur (IFD/ICS) Nathalie Alvarado (IFD/ICS); María José Jarquín (IFD/ICS) y Beatriz Abizanda (IFD/ICS).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Antecedentes, problemas y justificación	2
B.	El problema y sus causas	3
C.	Justificación y estrategia de la intervención	6
D.	Objetivos, componentes y costos.....	10
E.	Indicadores clave de la Matriz de Resultados.....	11
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS	12
A.	Costos y financiamiento	12
B.	Riesgos ambientales y sociales.....	13
C.	Riesgos fiduciarios y de desarrollo.....	13
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	14
A.	Resumen de los acuerdos para el monitoreo y evaluación del proyecto	15

Anexos	
Anexo I	Resumen Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

Enlaces Electrónicos	
OBLIGATORIOS	
1.	Plan Operativo Anual (POA) (Plan de actividades para el primer desembolso y los primeros 18 meses de implementación) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36842859
2.	Arreglos para Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36840937
3.	Plan de Adquisiciones Completo http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36841266
4.	Formulario de Salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36842921
OPCIONALES	
1.	Presupuesto Detallado (PD) del Programa http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36841888
2.	Reglamento Operativo (RO) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36840555
3.	Plan de Ejecución Plurianual (PEP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36841355
4.	Lógica Vertical y Evidencia Empírica sobre la que se basan las intervenciones http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36841424
5.	Entrevistas cualitativas en profundidad y mapeo de capital social en las seccionales a intervenir http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36842902
6.	Encuesta de Victimización como Línea de Base del Programa http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36843232
7.	Diagnóstico de intervenciones a nivel de Policía Comunitaria e Investigación Criminal http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36842896
8.	Análisis de Costo-Beneficio del Programa http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36841458
9.	Tabla de Cálculos del Análisis de Costo-Beneficio del Programa Componente I: Desarrollo de un modelo policial orientado a la solución de problemas http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36841438 Componente II: Desarrollo de una Red Social de Prevención Secundaria y Terciaria de Violencia Juvenil http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36841442
10.	Modelo de Atención Integral para la inclusión social de adolescentes con concentración de factores de riesgo asociados a violencia y delito http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36841394
11.	Resultados de la aplicación del sistema de evaluación de la capacidad institucional (SECI) al Organismo Ejecutor (Ministerio del Interior) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36842248

ABREVIATURAS

ARF	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
INAU	Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
JND	Junta Nacional de Drogas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAI	Modelo de Atención Integral
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MGR	Matriz de Gestión de Riesgos
MR	Matriz de Resultados
MS	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
M&E	Monitoreo y Evaluación
OVC	Observatorio sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior
OE	Organismo Ejecutor
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PA	Plan de Adquisiciones
PD	Presupuesto Detallado
PDP	Plan de Desembolsos del Programa
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso
PN	Policía Nacional
RO	Reglamento Operativo
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SOCAT	Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial
UEP	Unidad Ejecutora del Programa

RESUMEN DEL PROYECTO
URUGUAY
PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRADA LOCAL DE SEGURIDAD CIUDADANA
(UR-L1062)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República Oriental del Uruguay			Facilidad de Financiamiento Flexible*	
			Período de amortización:	25 años
			Vida Promedio Ponderada	15.25 años
Organismo Ejecutor (OE): Ministerio del Interior (MI)			Periodo original de desembolso:	4 años
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	5.5 años
			Comisión de inspección y vigilancia:	**
BID (CO)	5.000.000	57	Tasa de interés:	Basada en Libor
			Comisión de crédito:	**
Local	2.153.741	43		
Total	7.153.741	100	Moneda de aprobación:	Dólares del Capital Ordinario del Banco
Esquema del Proyecto				
<p>El objetivo general del programa consiste es contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones específicas de prevención 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 ii) contribuir a incrementar la reinserción social de menores de edad con concentración de factores de riesgo asociados a violencia y delito en las áreas de influencia del programa.</p>				
<p>Condiciones contractuales previas al primer desembolso: i) conformación de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) en el Ministerio del Interior (MI), dotada del personal con los perfiles previamente acordados con el Banco (párrafo 3.2); y ii) puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa (ROP), de acuerdo a los términos previamente acordados con el Banco (párrafo 3.4). La suscripción de un convenio de co-ejecución entre el MI y el Ministerio de Desarrollo Social, será condición previa para la ejecución del Componente II (párrafo 3.2).</p>				
<p>Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos. El Banco podrá financiar retroactivamente gastos realizados a partir del 1 de junio de 2012 para atender el pago de honorarios de consultorías de hasta US\$100.000, correspondientes al personal de la UEP y al asesoramiento nacional e internacional especializado en policía comunitaria. Además, el Banco podrá reconocer gastos hechos con cargo al aporte local, a partir del 8 de marzo del 2012, para la construcción del edificio de la seccional 25 y su dotación de equipamiento informático, comunicaciones y cableado estructural, por un valor de hasta US\$1.100.000. Este financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos con cargo al aporte local, se justifica por la necesidad y prioridad que este programa tiene para el MI. Estos gastos serán financiados retroactivamente y/o reconocidos con cargo al aporte local, siempre que se hayan seguido procedimientos de adquisiciones de obras y bienes y contrataciones de servicios de consultoría consistentes con las políticas del Banco sobre la materia.</p>				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Adquisiciones: Las adquisiciones del Proyecto se llevarán de conformidad con las políticas del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9).				
El proyecto califica como: SEQ [] PTI [X] Sector [X] Geográfica [] Headcount []				

* Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

** La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 Uruguay padece un agravamiento de sus problemas 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 en el país de 5,7 a 6,1 (en Montevideo creció del 6,4 al 8,0); el robo con violencia (rapiñas) creció en un 120% (de un 25,3 a 55,6 por cada 10.000 habitantes); la tasa de violencia doméstica por cada 100.000 habitantes aumentó un 223% (de 207 a 462); y la población carcelaria creció un 22% en igual lapso. A nivel de percepción, el 69% de la población de Montevideo considera que el delito aumentó en el último año en el país; 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 pública¹.
- 1.2 Existe una doble concentración del fenómeno tanto a nivel geográfico, como a nivel de franjas etarias. Montevideo, teniendo el 39,8% de la población nacional, presentó en 2010 el 58% de los delitos del país y aglutinó el 83,61% de las rapiñas. Mientras que en 2011, 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 un 19% de la población de Montevideo fue víctima de rapiña, mientras que en el interior dicha victimización fue del 3%.
- 1.3 A nivel de concentración etaria, los jóvenes de hasta 24 años y en particular los menores de 18 años, aparecen como un grupo con alta incidencia en los delitos con violencia. En 2007, el 10% de los homicidios cometidos en el país habían sido perpetrados por menores de edad, mientras que en 2010 esa cifra aumentó al 26%². Asimismo, el 53% de las rapiñas cometidas en Montevideo y aclaradas judicialmente, fueron atribuibles a menores de edad en 2010 (quienes representan el 24% de la población montevideana en general). Actualmente en el país hay un total aproximado de 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. Asimismo, en el caso de las rapiñas a transeúntes en Montevideo, las víctimas menores de edad crecieron del 15 al 23% en un lustro.
- 1.4 El crecimiento del delito violento se está viendo afectado por dos fenómenos que el programa se propone abordar: i) la ineficacia del efecto disuasivo de la Policía Nacional (PN) sobre la comisión de delitos violentos, manifestada en una baja capacidad para realizar tareas de prevención comunitaria ex-ante y de investigación de actividad criminal ex-post; y ii) la debilidad de los programas sociales de prevención secundaria y terciaria que ya existen, los cuales no cumplen con las

¹ Estadísticas del OVC del MI, 2011. Las anteriores mediciones de percepción de inseguridad (2009) indicaban guarismos 10% menores.

² Cifras oficiales del OVC, MI. En Brasil, la participación de la misma franja etaria en los homicidios fue del 11% en 2009.

especificidades requeridas por la población con alta concentración de factores de riesgo de violencia y/o en conflicto con la ley penal.

- 1.5 Para atender a esta situación, el Gobierno de Uruguay ha propiciado varias acciones actualmente en marcha, entre otras: i) la aprobación de un nuevo marco jurídico para el Instituto del Niño y del Adolescente (INAU), que crea un sistema de responsabilidad penal adolescente; ii) la mejora presupuestaria y tecnológica de la PN, que implicó un aumento salarial del 15 al 18% anual promedio y la compra de equipamiento, acompañada de compromisos de gestión (mayor control de ausentismo); iii) la reorganización funcional del área de investigación criminal, a través de la asignación de jefes regionales y equipos de investigación a cuatro zonas de Montevideo; iv) el despliegue de una estrategia de control del delito a través de operativos combinados con la justicia en las zonas más conflictivas de Montevideo; v) la identificación como población prioritaria de atención a los adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan, en el marco del Gabinete Social; y vi) la constitución de una mesa de articulación inter-institucional con la participación del Ministerio del Interior (MI), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el INAU, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), la Junta Nacional de Drogas (JND) y el Ministerio de Salud (MS), para coordinar acciones sobre la población juvenil vinculada al delito y la violencia.

B. El problema y sus causas

- 1.6 En función de lo anterior, el principal problema a atender por el presente programa será el crecimiento del delito violento, con su alto grado de concentración territorial y creciente concentración etaria. Específicamente, se atenderá: i) la ineficacia policial para desarrollar una tarea disuasiva del delito, basada en la proximidad con la comunidad y en la investigación criminal; ii) la debilidad de programas sociales de prevención secundaria y terciaria de la violencia, con dificultades de cobertura y acceso sobre el grupo de menores de edad más vulnerables y en conflicto con la ley; y iii) la desarticulación de los sistemas de información en materia de prevención social y control delictivo. Entre los factores causales que explican esta situación pueden señalarse:
- 1.7 **Ineficacia policial para desarrollar una tarea disuasiva del delito**³. Esta situación tiene como factores relevantes: i) una inadecuada distribución del personal operativo policial en el territorio; un 25% de los 26.883 efectivos totales de la PN desarrolla tareas en direcciones nacionales, de las cuales varias son de carácter administrativo, lo que impide que un número más alto de efectivos se concentre en

³ Se desarrolló un diagnóstico sobre la PN (Blanco, 2012) que incluyó un análisis de su eficacia, tomando en cuenta indicadores de: i) esclarecimiento de delitos; ii) confianza de la población en la honestidad de la PN; iii) cifra oculta de denuncias; y iv) presencia policial en la vía pública, los cuales a su vez forman parte de la matriz de resultados a emplear por el presente programa.

tareas de prevención en las áreas con más incidencia delictiva⁴. A su vez, en el ámbito de cada seccional policial también hay dificultades de distribución del personal, debido a que la asignación de efectivos no se realiza en función del mapa del delito: mientras el 70% de los delitos ocurre entre las 6:00 p.m. y 6:00 a.m., la mayor cantidad de efectivos en las 24 seccionales de Montevideo están operando entre las 6:00 a.m. y 2:00 p.m.⁵; ii) debilidades analíticas e investigativas de la PN; no existe suficiente capacitación académica del cuerpo policial que actúa en las comisarías sobre técnicas de recolección, análisis y procesamiento de información delictiva y en investigación criminal posterior a la comisión de delitos, lo cual se traduce en un bajo nivel de esclarecimiento de los mismos (del total de las rapiñas cometidas durante el 2011 en Montevideo, sólo un 14% habían sido esclarecidas⁶); y iii) la existencia de policías comunitarios en las comisarías es escasa y su formación académica también resulta insuficiente (representan menos del 10% del personal en las seccionales 15, 16 y 19 y reciben apenas dos semanas de capacitación cuando la media internacional es de seis meses), lo cual dificulta establecer lazos de confianza con la comunidad que permitirían una tarea preventiva del delito atendiendo sus manifestaciones más tempranas⁷.

- 1.8 Las situaciones descritas en el párrafo 1.7, reforzadas por la deficiente infraestructura física y tecnológica de las comisarías que no favorece la adecuada atención al público y la participación ciudadana, coincide con la percepción de la población de Montevideo que en un 53% considera que la policía se esfuerza poco y nada en el combate a la delincuencia⁸.
- 1.9 **Debilidad de los programas sociales de prevención secundaria y terciaria de violencia sobre menores de edad⁹.** Esta situación tiene como factores relevantes: i) insuficiente extensión de servicios sociales especializados en el territorio para atender

⁴ La policía de New York tiene un 17% de personal administrativo, la de California un 20% y la de Canadá un 21%. La evidencia empírica señala la importancia de un despliegue operativo oportuno de la policía en la vía pública, con adecuados criterios de focalización y número de oficiales. Sherman, L. W., (1990) "Police crackdowns: initial and residual deterrence". Chicago Journals, Crime and Justice, vol.12, pp.1-48.

⁵ El problema no es solamente de cantidad global de policías sino de calidad de la distribución del personal en el territorio y las tareas más críticas. Uruguay tiene una relación de un policía por cada 167 habitantes, (en el caso de Montevideo es de 1 policía por cada 187 habitantes), lo cual lo ubica muy por encima de la media internacional. (España tiene 217, New York 246, y Chile 282).

⁶ Datos del OCV, del MI. (2011). La importancia del despliegue y la capacitación policial en función del análisis de estadísticas posee evidencia empírica en: R. Soares, R. Viveiros, I. (2010) "Organization and information in the fight against crime: an evaluation of the integration of police forces in the state of Minas Gerais, Brazil" IZA Discussion Paper No. 5270. (Ver detalle en Enlace Opcional 4).

⁷ La capacitación policial orientada a aspectos comunitarios posee evidencia de resultados promisorios en disminución del crimen en: Thomas, G.R. (1998) "Coordinated agency network-CAN- a juvenile supervision Project" San Diego Police Department. Herman Goldstein Award Submission; Mazeolle, L. et al. (1999) "Problem -Oriented Policing in Public Housing: Final Report of the Jersey City Project". National Institute of Justice. (Ver detalle en Enlace Opcional 4).

⁸ El guarismo de percepción de la labor policial es similar al promedio regional de América Latina y el porcentaje de honestidad mayor a la media regional. El 35% opina que la honestidad policial es buena o muy buena y el 18% mala o muy mala. El 50% opina que el trato de la policía con los ciudadanos es bueno o muy bueno. Equipos Mori (2012).

⁹ Como parte del diagnóstico para la preparación del presente programa, se realizó un relevamiento de las seccionales 15, 16 y 19 que incluyó el mapeo de programas y capital social existente y la realización de entrevistas en profundidad a 55 jóvenes en conflicto con la ley penal y tres *focus groups* con operadores del sistema de atención social. Por prevención secundaria se entiende aquella focalizada en grupos de alta vulnerabilidad social y por prevención terciaria aquella que tiene como destinatarios a personas que están en conflicto con la ley penal (en carácter de imputados, procesados o condenados).

factores de riesgo que de acuerdo a la evidencia empírica, constituyen elementos facilitadores de conductas violentas, particularmente a nivel de: a) la desvinculación de los menores del sistema educativo (el 37,6% de los menores de edad que ingresan al sistema de responsabilidad penal en Montevideo tienen la primaria incompleta, mientras que el 89% tienen un rezago educativo de dos o más años); b) el tratamiento de adicciones (aproximadamente el 30% de los expedientes de la justicia juvenil de Montevideo registraron en el 2009 que los adolescentes habían desarrollado algún consumo problemático de sustancias psicoactivas, sin que exista cobertura adecuada para su atención¹⁰); c) debilidad del grupo familiar (el 45% de los menores en conflicto con la ley proviene de familias nucleares incompletas, integrada por sólo uno de los padres)¹¹; y d) falta de oportunidades sociales (el 48% de los menores de Montevideo que ingresan al sistema de justicia penal no estudian ni trabajan, mientras que el promedio es del 17% para Montevideo en la población joven en general)¹²; y ii) carencia de metodologías de abordaje que favorezcan la atención personalizada del menor de edad apenas éste tome contacto conflictivo con la policía y/o la justicia penal, lo cual tiende a reforzar su permanencia en el sistema penal una vez ingresado. (en los partes policiales que registraban intervenciones previas, podía verificarse en un 79% de los casos un contacto anterior del menor con el sistema policial)¹³. Esta situación continúa en el caso de la mayoría de edad, verificándose tasas de reincidencia de la población penitenciaria donde tampoco funciona la prevención terciaria (del total de los procesados 2010/2011, el 53% fueron reincidentes y el 43% tiene entre 18 y 25 años)¹⁴.

1.10 **Desarticulación de los sistemas de información en materia de prevención social y control delictivo**¹⁵. Al no existir información de calidad integrada para el trabajo conjunto de la prevención policial y la prevención social, los programas específicos para esta población en riesgo no logran articularse con el resto de la oferta pública social del Estado, y se perpetúan situaciones de conflicto con la ley que podrían

¹⁰ El Portal Amarillo de la Junta Nacional de Drogas y las camas disponibles para la internación de jóvenes con adicciones, no presentan servicios suficientes ni en Montevideo ni en los barrios a intervenir. (Herrera y Salas, 2012; Lemez, 2012).

¹¹ El trabajo de los SETAF (Servicios de Atención Familiar) y SOCAT (Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial) como redes sociales que operan en los territorios para fortalecer a las familias no contempla acciones específicas para menores en conflicto con la ley.

¹² Los programas de capacitación del Instituto de Empleo y Formación (INEFOP) por ejemplo, involucraron durante 2010 a 416 jóvenes en situación de vulnerabilidad social en las seccionales 15, 16 y 19 de Montevideo, pero no estuvieron específicamente dirigidos a los 700 menores que en las tres seccionales cometieron hurtos y rapiñas. El propio INEFOP cuenta con recursos como para extender dicha cobertura (el 86% de los jóvenes que tomaron sus cursos en 2010 consiguieron empleo) pero requiere una demanda específica de otras instituciones del Estado y/o de la sociedad civil para orientar su oferta. UNICEF (2009) Justicia Penal Juvenil en Montevideo y Uruguay. “*Realidad, perspectivas y cambios*”...

¹³ No existe a nivel de las seccionales policiales una política de derivación para el tratamiento del menor en base a un diagnóstico de sus factores de riesgo realizado por personal especializado. Programas como el *Community that Care*, que identifican tempranamente estos factores de riesgo a partir de un trabajo coaligado entre la policía y los operadores sociales, poseen evidencia de impacto para disminuir incidencia criminal. Feinberg et al, (2007) “*Effects of the Communities That Care model in Pennsylvania on youth risk and problem behaviors*”. *Prevention Science*. 8, 261-70.

¹⁴ La reforma penitenciaria de adultos está siendo abordada por el MI a través de una donación de la Unión Europea y por lo tanto no será objeto de intervención en el presente programa.

¹⁵ Palummo (2012). “Informe de la situación estadística del sistema de justicia penal juvenil” y Trujillo (2012), “Propuesta de prevención secundaria y terciaria y mejoramiento de la información”, estudios realizados especialmente como parte del diagnóstico del presente programa.

prevenirse tempranamente¹⁶. Conviven sin adecuado intercambio de datos el Sistema de Gestión Policial, el Observatorio de Crimen y Violencia (en la órbita del MI), el Sistema de Información para la Infancia y el Registro Nacional de Adolescentes Infractores (en la órbita del INAU), el Anuario Estadístico del Poder Judicial (en la órbita de la Corte Suprema de Justicia), el Observatorio Social, el Registro Único de Beneficiarios y el Sistema de Información Integrado del Área Social (en la órbita del MIDES). Sin embargo, no existe aún una base de datos que unifique información delictiva de fuente policial, judicial y del sistema de justicia penal juvenil, ni que integre datos de las agencias sociales que operan en el territorio, lo cual posibilitaría un mejor despliegue de dispositivos de prevención. Asimismo, no se ha logrado la unificación de criterios conceptuales para el registro de hechos de los menores en conflicto con la ley, lo cual representa una dificultad para establecer un seguimiento y una atención más personalizada de los mismos¹⁷.

C. Justificación y estrategia de la intervención

- 1.11 En este contexto, el Gobierno de Uruguay ha solicitado el apoyo del Banco para complementar el esfuerzo realizado hasta el momento, a través del impulso del presente programa, que procurará aunar los esfuerzos del área policial con los del área social y convocar una acción inter-agencial del Estado, con una doble focalización en: i) los barrios que concentran la acción delictiva en Montevideo; y ii) la población juvenil en contexto de mayor vulnerabilidad y concentración de factores de riesgo asociados al delito y la violencia. Al focalizarse sobre territorios y poblaciones con alta incidencia en el delito, se propone desarrollar un Modelo de Atención Integral que pueda ser probado y replicable al resto del país, buscando tanto una mejora en los índices delictivos, como en la percepción de seguridad en los barrios. Se ha revisado evidencia empírica regional y extra-regional en más de 50 intervenciones similares (recogidas específicamente para cada acción propuesta en el Enlace Opcional 4), la cual recomienda en estos casos dos ejes simultáneos: i) la acción policial de base local orientada a la solución de problemas y respaldada en adecuada información delictual y criminológica; y ii) acciones socio educativas integrales concentradas en prevención social temprana de la violencia y en atención intensiva de la población afectada¹⁸. Para tal efecto, resulta estratégica la acción coordinada que han acordado el MI y el MIDES.

¹⁶ La importancia de articular sistemas de información como base de la prevención criminal posee evidencia en: Weisburd, D., Morris, N.A., Groff, E.R. (2009) "Hot spots of juvenile crime: a longitudinal study of arrest incidents at street segments in Seattle, Washington" *Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 25, pp.443-467; Sherman, L.W., Gartin, P. R., Buerger, M. E. (1989) "Hot spots of predatory crime: routine activities and the criminology of place" *Criminology* vol. 27 number 1.

¹⁷ Las distintas fuentes de información utilizan categorías de difícil comparación: "cantidad de detenidos", "cantidad de intervenciones policiales", "cantidad de expedientes judiciales", entre otras categorías. Palumbo (2012).

¹⁸ La evidencia científica sub regional que conjuga simultáneamente trabajo policial comunitario y en base a información criminal y trabajo social de asistencia temprana a los factores de riesgo de violencia, que con las debidas adaptaciones puede ser aplicable al Uruguay: i) El Programa "Fica Vivo" en Belo Horizonte, redujo en un 69% el número de homicidios conforme a su evaluación quasi-experimental (Beato Filho CC. "*Impact of Staying Alive Program in a community in BH.*" *Rev Salud Pública*. 2010, www.scielo.br/rsp); ii) El Programa de Seguridad de Diadema, ganador del Concurso de Buenas Prácticas de 2006, logró reducir en un 85.71% los homicidios de jóvenes de entre 16 y 20 años, y bajar en 44% el número de adolescentes enviados a centros de detención juvenil del 2001 al 2005; iii) El Programa de la ciudad de Canoas (RS), logró reducir en un 86% las tasas de homicidios de 2009 a 2011, siendo uno de los ganadores del Concurso de Buenas Prácticas del BID-Universidad Chile-OSI, 2012.

- 1.12 La base inicial de las intervenciones territoriales serán las áreas comprendidas por las seccionales policiales N° 15, 16 y 19 de Montevideo (ubicadas en las zonas este y oeste de la ciudad, con un total de 285.000 habitantes), esperándose atender las causas identificadas en el párrafo 1.6. Como parte de los estudios, se ha realizado un relevamiento de capital social y programas asistenciales, grupos focales de organizaciones comunitarias y una encuesta de victimización. Como criterio de selección se han tenido en cuenta las tres seccionales que se ubican en el peor quintil de todo Montevideo en cuanto a los siguientes tres factores: i) niveles de vulnerabilidad social (del grupo de edad que va entre los 13 y 17 años, entre el 4% y 6% vive en la indigencia y más del 50% en situación de pobreza); ii) concentración delictiva en general (entre las tres seccionales, contribuyen a aproximadamente el 25% de la producción de los delitos más violentos de todo Montevideo, incluyendo rapiñas, homicidios y violencia doméstica). Del total de delitos de rapiña cometidos en Montevideo para el primer semestre del año 2011, una de cada tres rapiñas y homicidios eran cometidos en alguno de estos tres territorios; y iii) concentración delictiva de menores de edad en particular. Las tres seccionales aglutinan el 29% de los delitos de menores de todo el país. En dichas seccionales también se concentra una alta participación de los menores en el total de los delitos cometidos en tales territorios. En la seccional 15, el 41% de todas las rapiñas fueron cometidas por menores; en la seccional 16, el 47%; y en la seccional 19, el 43%.
- 1.13 Desde el punto de vista policial, se actuará en la formación profesional de agentes en tareas de resolución de problemas y en policía comunitaria¹⁹. Los efectivos entrenados serán luego destinados a cumplir funciones en las comisarías del programa, las cuales serán reorganizadas en sus tareas operativas de modo de atender a las mejores prácticas internacionales. Tomando la evidencia empírica que indica la pertinencia de atender al contexto social y cultural, para la implementación de este tipo de experiencias se considerará especialmente el modelo de policía comunitaria de Canelones y el Plan Nacional de Policía Comunitaria preparado por la Academia Nacional de Policía, que constituye una aproximación práctica al trabajo basado en indicadores de calidad²⁰. En simultáneo con la policía comunitaria, se fortalecerá el proceso de formación en investigación criminal, de modo de capacitar a la policía en: i) recolección y análisis de información delictiva; ii) despliegue de operativos de prevención en función de mapas del delito; y iii) preservación de evidencia, de modo de estar en condiciones de incrementar el

¹⁹ El término “policía orientada a la solución de problemas” se toma de Goldstein, H. (1979). *“Improving policing: A problem-oriented approach”*. Crime and Delinquency. El acercamiento a la comunidad no es un fin en sí mismo sino un medio para la solución de problemáticas en las cuales interesa considerar la causa que las provocan y no meros delitos o incidentes aislados (ver Anexo de Lógica Vertical con evidencia empírica respectiva).

²⁰ Sus seccionales 1 y 2 poseen certificación ISO 9001. La iniciativa fue distinguida en 2009 por la OPP con el “Premio a la calidad de atención a la ciudadanía” (Blanco, Javiera, 2012).

nivel de esclarecimiento de los crímenes y de generar un efecto disuasivo para su comisión²¹.

- 1.14 Desde el punto de vista social, se pondrá en marcha un Modelo de Atención Integral (MAI) (ver Enlace Opcional 11) sobre 680 menores domiciliados en las seccionales intervenidas y que sean presuntos autores de delitos violentos, de modo de activar tempranamente mecanismos de tratamiento²². El MAI iniciará su intervención apenas el menor de edad entre en contacto con la comisaría de las seccionales, donde se realizará un diagnóstico de su perfil y se identificarán sus necesidades de tratamiento, para ser derivado luego a un “referente educativo”, que establecerá un plan de trabajo que examinará especialmente la vinculación del menor con su grupo familiar y contexto social y su incorporación a redes de apoyo. Se activará un proceso de acompañamiento personalizado y sostenido, y se proveerá de servicios de apoyo y refuerzo a la oferta pública existente, que tendrá especialmente en cuenta las dimensiones que surgen de los estudios de diagnóstico territorial, a saber: i) desarrollo cognitivo e intelectual que favorezca su trayectoria de educación formal, para superar rezagos educativos y lograr una reintegración de modo apropiado a la escuela; ii) desarrollo de competencias para la inserción laboral y acceso al trabajo a partir de los 16 años; iii) acceso a actividades deportivas, recreativas y culturales, que fortalezcan la permanencia de los menores en el resto de los programas de reinserción; y iv) prevención y atención terapéutica en situaciones de violencia intrafamiliar, violencia de género y en adicciones.
- 1.15 Los servicios de atención personalizada serán brindados inicialmente por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) especialmente seleccionadas y monitoreadas por el MI y el MIDES, contemplándose la vinculación sustentable de los menores de edad con los servicios sociales existentes en el territorio, en particular con los de inclusión educativa (Programa Puente y Aulas Comunitarias), preparación para el trabajo (Cursos Pro-Joven) y programas de inclusión socio-educativa (Centros Juveniles y Junta Nacional de Drogas). Los operadores del sistema, tanto públicos como privados, recibirán una capacitación permanente para fortalecer el seguimiento personalizado de los menores, el cual estará respaldado por el desarrollo de un sistema de información que concentrará indicadores claves de fuentes múltiples. El MAI asignará un ratio de un referente educativo por cada 18 menores, respaldando su trabajo con acompañamiento psicológico tanto individual como familiar y apoyo escolar y recreativo, con un máximo de ocho y un

²¹ Cuando se aplican en simultáneo medidas de adecuada investigación criminal y modernización tecnológica del trabajo policial (como se hará en Uruguay) la literatura demuestra un incremento en la eficacia policial para esclarecer delitos contra la propiedad y delitos violentos. Garicano, L. y Heaton, P. (2010). “*Information Technology, Organization, and Productivity in the Public Sector: Evidence from Police Departments.*” *Journal of Labor Economics*, Vol. 28, No. 1, pp. 167-201. El análisis delictivo y el trabajo en *hot spots* también recoge evidencia que puede ser aplicada a Uruguay en: Clarke, Ronald & Eck, John (2008). Análisis delictivo para la resolución de problemas. En 60 pequeños pasos. *Center for Problem Oriented Policing*, Departamento de Justicia, 2008; Blanco, Javiera (2011) Evaluación sobre Plan Cuadrante de Carabineros y de la PN de Colombia. Fundación Paz Ciudadana.

²² Los beneficiarios surgen de la estimación sobre el número de adolescentes que anualmente y en promedio tiene vinculación con las seccionales seleccionadas por presunto conflicto con delitos violentos (homicidio, rapiña y lesiones) y equivale, de acuerdo a las estadísticas criminales a 2011, al 100% de los menores que en tal condición se domicilian en las seccionales tratadas. El 60% de quienes cometieron delitos vivían en las seccionales donde los cometieron. (Trujillo, 2012).

mínimo de dos horas diarias de intervención, recogiendo las recomendaciones más significativas de la evidencia empírica internacional en la materia²³.

- 1.16 El programa recoge los aportes y resultados del Programa de Seguridad Ciudadana en Prevención de la Violencia y el Delito (1096/OC-UR)²⁴ y articulará estratégicamente acciones con otras intervenciones que el Banco se encuentra financiando en el sector. A través del MIDES y del programa In-Familia, articulará acciones con el Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) (2414/OC-UR) y con la Estrategia Nacional de Acompañamiento Familiar. A través del Programa de Fortalecimiento del Gobierno Electrónico (2591/OC-UR), se destinarán U\$1,35 millones para la instalación de dispositivos móviles para policías en 200 patrulleros, lo que permitirá levantar denuncias electrónicamente en el lugar de los hechos, previéndose de modo prioritario su despliegue en las seccionales intervenidas por la presente operación. A través del Programa de Inserción Social y Comunitaria para Jóvenes en Riesgo (ATN/JF-13193-UR) con U\$950.000 aportados por el Fondo de Japón y contrapartida local, se fortalecerán los programas de tratamiento educativo y reinserción social para 120 jóvenes en conflicto con la ley penal, que se encuentran en situación de privación de libertad e instancia posterior al egreso. El Modelo de Atención Integral toma en cuenta la propuesta del Sistema de Atención Integral a Jóvenes del Programa de Inclusión Social y Oportunidades de Río (BR-L1287). Asimismo, a través de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles se fortalecerá la acción de la Intendencia de Montevideo para articular acciones de prevención social.
- 1.17 El programa propuesto es consistente con la Estrategia de País del Banco 2010-2015 (GN-2626), que establece en el numeral 3.29 entre las prioridades “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”. La operación está incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2012 (GN-2661-4), como así también comprendida en las metas del GCI-9, en tanto alineado con el enfoque de pobreza, disminución de homicidios y desarrollo de planes de prevención de violencia a nivel de ciudades, así como el proyecto tiene por destinatario a un país pequeño. Para impulsar los lineamientos de las Guías operativas para el diseño y ejecución de

²³ Ver Enlaces Electrónicos Opcionales 5 y 11 de lógica vertical, literatura revisada y metodología de intervención del modelo. Se analizó evidencia empírica que destaca la importancia de los tutores y referentes positivos en el proceso de tratamiento de menores en conflicto con la ley penal. Lipsey, M y Wilson, D. (1998). “*Effective interventions for serious juvenile offenders: A synthesis of research*”. *Serious and violent juvenile offenders: Risk factors and successful interventions*, Sage Publications; Redondo, S.; Sanchez-Meca, J.; y Garrido, V. (1999). Ver también Cheng TL, et. al 2008; Karcher MJ (2008). DuBois D, 2002 y Keating L, 2002. Se consideró a nivel subregional la experiencia del Programa “24 Horas/Vida Nueva” impulsado por Chile (Blanco, 2012), y el modelo de intervención sobre jóvenes en BR-L1287.

²⁴ Primer préstamo de seguridad ciudadana comenzado a ejecutar por el BID. Al comienzo de las intervenciones (1999), la línea de base indicaba que la confianza en la policía en los departamentos de Montevideo y Canelones era como promedio del 30%, habiendo aumentando dicho índice al 39% al final de las intervenciones (PCR, 2004). El empleo estratégico de la información sobre crimen y violencia, articulado con información socio-económica y con participación de la sociedad civil, constituyeron lecciones aprendidas de primer orden.

programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana (GN-2535) y el Plan de Acción para el apoyo a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia (GN-2540), se ha convocado a la Organización de Estados Americanos (OEA), quien aportará su conocimiento en la elaboración e implantación del Código de Ética Policial.

D. Objetivos, componentes y costos

1.18 El objetivo general de este programa es contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control en tres territorios y poblaciones vulnerables. Los objetivos específicos son: i) incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados; y ii) incrementar la reinserción social de menores de edad de 12 a 17 años con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas y delito en las áreas de influencia del programa. La Tabla 1 muestra la correspondencia entre los componentes, los problemas a enfrentar y los resultados esperados del programa.

1.19 **Componente I: Desarrollo de un modelo policial orientado a la solución de problemas. (US\$1.885.000).** El objetivo de este componente es mejorar la eficacia de la policía para prevenir e investigar el delito en los territorios seleccionados, a través de las siguientes acciones: i) desarrollo de contenidos de programas académicos en formatos presenciales y virtuales, y protocolos de actuación en policía comunitaria e investigación y análisis criminal; ii) capacitación de 375 funcionarios policiales en policiamiento comunitario, incluyendo formación en centros de excelencia del exterior de los 17 cuadros mejores calificados, con fuerte énfasis en técnicas de gerenciamiento²⁵; iii) capacitación de 375 funcionarios policiales en investigación y análisis criminal, incluyendo formación en centros de excelencia del exterior de los 17 cuadros mejores calificados, con fuerte énfasis en técnicas de gerenciamiento; iv) fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y cuerpo docente de la Academia Nacional de Policía, a través de alianzas con centros de excelencia internacional en materia de proximidad e investigación y análisis criminal, lo que incluirá el perfeccionamiento de seis profesores de la academia en el exterior del país; v) creación y equipamiento tecnológico de tres unidades de análisis criminal en las comisarías, para orientar de modo eficiente la disposición de estrategias preventivas en el territorio; vi) reingeniería organizativa de las tres comisarías, que incluirá el diseño de un tablero de control del accionar policial con indicadores de proceso, resultados e impacto asociados a los cuadrantes de actuación en el territorio en que se subdividirá cada comisaría; vii) diseño e

²⁵ El total de 750 funcionarios policiales capacitados (que equivaldrán al 20% de toda la fuerza policial que cumple tareas en las comisarías de Montevideo) se destinarán a las tres comisarías del programa, con un promedio de 250 policías por comisaría, la mitad de los cuales se habrá capacitado en policiamiento comunitario y la otra mitad en análisis e investigación criminal, respetándose las proporciones de género del resto de la PN entre los asistentes a los cursos y formulándose una convocatoria internacional para su dictado. La selección de los policías se hará en parte entre los nuevos egresados de los cursos de formación de la Academia y en parte entre los funcionarios ya destinados al servicio. La capacitación deberá incluir como contenido transversal el enfoque de derechos de la mujer y de igualdad de género. Los 34 policías mejores calificados a enviarse al exterior se evaluarán a través de la prueba de cambio estructural prevista en el plan de evaluación.

implantación de un Código de Ética 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 calidad; y viii) modernización de la infraestructura física y equipamiento tecnológico de las tres comisarías a intervenir para fortalecer el acercamiento comunitario.

- 1.20 **Componente II: Fortalecimiento de una Red Social de Prevención Secundaria y Terciaria de Violencia Juvenil (US\$2.305.414).** El objetivo de este componente es disminuir la participación de menores de edad en la comisión de delitos violentos en el área de influencia del programa, a través de: i) la puesta en funcionamiento de servicios especializados en la atención y acompañamiento de 680 menores en conflicto con la ley penal, a través de un proceso socioeducativo personalizado (párrafo 1.11), que procure maximizar el desarrollo de sus potencialidades, y propiciar su reinserción social, focalizando tempranamente acciones preventivas²⁶; ii) el desarrollo e implementación de un sistema informativo de alerta temprana de violencia juvenil, que consolide estadísticas sociales y judiciales de múltiples fuentes (policía, Poder Judicial, INAU, MIDES, MEC, MS, MTSS) y permita la derivación inmediata del menor una vez contactado con la comisaría, de modo de activar el trabajo en conjunto entre el MI y el MIDES; iii) la activación de mecanismos de articulación interinstitucional con el resto de las prestaciones sociales existentes en los territorios intervenidos, que permitan la generación de trayectorias de estos adolescentes en las instituciones de socialización y participación naturales para su edad, en el marco de los programas ya existentes de la política social; y iv) la capacitación intensiva de 150 referentes educativos y operadores del sistema de protección social para la gestión personalizada del acompañamiento a los menores.

E. Indicadores clave de la Matriz de Resultados

- 1.21 Se utilizarán los siguientes indicadores de impacto: i) victimización por rapiña en las tres seccionales tratadas; y ii) denuncias por rapiña en las seccionales tratadas, dividido por denuncias por rapiña en el resto de las seccionales de Montevideo. A nivel de resultados, se emplearán los siguientes indicadores: i) delitos de rapiña esclarecidos en seccionales tratadas en relación con seccionales no tratadas; ii) denuncias por hurto de vehículo en las que éste es recuperado; iii) percepción del desempeño policial en el área de intervención; iv) rapiñas cometidas por menores en las seccionales tratadas, en relación con seccionales no tratadas; y v) tasa de reincidencia de menores infractores registrados en seccionales tratadas, en relación con seccionales no tratadas.
- 1.22 Se realizó un análisis económico de las principales intervenciones, estimando los potenciales beneficios con base en la literatura existente y adaptando los parámetros

²⁶ Los servicios serán brindados por ONG especialmente seleccionadas por el MI y el MIDES con pliegos de convocatoria que generarán incentivos para: i) la asociación de las intervenciones propuestas con la *oferta estatal* en los territorios a intervenir, de modo de garantizar sustentabilidad a las acciones; ii) la asociación de las intervenciones propuestas con *empresas privadas*, en el marco de sus políticas de responsabilidad social corporativa; y iii) el cumplimiento de metas de no reincidencia y resocialización de los menores en conflicto con la ley penal que sean tratados por las ONG.

adecuados para el país. Para este análisis, se consideraron los efectos que tendrá la disuasión y el esclarecimiento de delitos, bajo los supuestos de que podrá generar ahorros en el sistema penal, en el sistema judicial, en el gasto público en salud de casos derivados de delitos, en el gasto público y privado en seguridad, en ahorro en pérdidas de valor de la propiedad afectada por la delincuencia y en pérdidas por muerte o incapacidad. El análisis de costo-beneficio del Componente I, estima que en el caso de que se cumplan las metas establecidas, el beneficio por cada dólar invertido sería de aproximadamente US\$9.58. Para en el caso del Componente II, asciende a US\$13.99.

Tabla 1. Líneas de Acción del Programa

Componente	Problemas a los que se responde	Productos esperados	Resultados asociados
1. Desarrollo de un modelo policial orientado a la solución de problemas	<ul style="list-style-type: none"> Ineficacia policial para desarrollar una tarea disuasiva del delito basada en la proximidad con la comunidad y en el análisis delictivo y la investigación criminal. 	<ul style="list-style-type: none"> Comisaría reorganizada con el modelo de solución de problemas y aproximación comunitaria. Tablero de control diseñado e implementado. Protocolos de actuación de policía comunitaria y de investigación criminal diseñados y operativos. Unidades de análisis delictivo creadas y alimentando operativos policiales. Código de Ética policial diseñado e implantado a través de capacitación intensiva, con planes de difusión y sensibilización Seccionales policiales que modernizan su infraestructura física y tecnológica. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en áreas de influencia del programa.
		<ul style="list-style-type: none"> Plan de Capacitación Policial (presencial y virtual) en aspectos de policía comunitaria e investigación ex ante y ex post del delito. Policías y docentes capacitados en aspectos de proximidad e investigación del delito de base local. Policías y docentes capacitados en aspectos de policía comunitaria e investigación ex ante y ex post del delito, en centros académicos internacionales. Escuela Nacional de Policía modernizada para formación virtual. Desarrollo e implantación de indicadores de gestión para la actuación policial. 	<ul style="list-style-type: none"> Policía mejora su preparación en aspectos de proximidad a la ciudadanía e investigación del delito de base local, sobre los cuales es capacitada.
2. Fortalecimiento de una Red Social de prevención secundaria y terciaria de violencia juvenil	<ul style="list-style-type: none"> Factores de riesgo de violencia de menores de edad. Desarticulación de los sistemas de información en materia de prevención y control delictivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de alerta temprana (con soporte informático que consolide estadísticas sociales y judiciales) desarrollado e implementado. Plan de capacitación presencial y virtual en aspectos de prevención de violencia juvenil, implementado. Mentores de los programas juveniles contratados y en gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> Disminución de la participación de menores en delitos violentos en el área de influencia del programa.
		<ul style="list-style-type: none"> Modelo Integral e Intensivo de acompañamiento a adolescentes en funcionamiento, incluyendo tutoría especializada, apoyo psicológico individual y para el grupo familiar y programas recreativos y de apoyo escolar. Menores derivados desde unidades policiales y diagnosticados en conjunto por el MIDES y el MI utilizando el sistema de alerta temprana. Articulación entre el Modelo de Atención Integral de acompañamiento intensivo de adolescentes y la oferta pública social existente a nivel de las seccionales intervenidas especialmente de inclusión socio educativa, preparación para el empleo e inclusión educativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora la reinserción social de menores de edad con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas.

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

A. Costos y financiamiento

2.1 El costo total del programa asciende a US\$7.153.741; de los cuales US\$5.000.000 serán financiados por el Banco y US\$2.153.741 con aporte local. El presupuesto consolidado por componente se muestra en la Tabla II-1, y se dispone también de un Presupuesto Detallado (Enlace Opcional 1) de este documento. El Prestatario

podrá utilizar recursos del Préstamo para pagar el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Tabla II-1

Componente	BID (US\$)	Aporte Local	TOTAL	%
Componente I: Desarrollo de un modelo policial orientado a la solución de problemas.	1.885.000	1.646.550	3.531.550	49%
Componente II: Desarrollo de una Red Social de Prevención Secundaria y Terciaria de Violencia Juvenil	2.305.414	507.191	2.812.605	39%
Administración, seguimiento y evaluación del programa	809.586	0	809.586	11%
TOTAL	5.000.000	2.153.741	7.153.741	100

B. Riesgos ambientales y sociales

2.2 De acuerdo con la política de salvaguardas ambientales, la clasificación del programa es Categoría C (Enlace Obligatorio 4), no previéndose riesgos socio-ambientales.

C. Riesgos fiduciarios y de desarrollo

2.3 El riesgo fiduciario del Uruguay es considerado bajo. En general, la administración financiera pública en Uruguay es considerada como responsable y transparente, pero con excesiva burocracia. En lo que concierne a las adquisiciones públicas, si bien el país cuenta con un marco jurídico e institucional reconocido y una buena base legal, éste presenta algunas debilidades que afectan la efectividad y producen mayores costos. Los estudios CPAR Y PRODEV realizados en los años 2005 y 2008 indican que la corrupción no es percibida como un problema. En adquisiciones, el país es considerado de “Riesgo Medio”.

2.4 En el marco de la preparación del proyecto fue realizada una Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) del MI, de la cual no surgen recomendaciones especiales. Sin embargo, se destaca en el caso del MI la ausencia de personal con experiencia en los requerimientos fiduciarios del Banco para la ejecución del programa, lo cual evidencia el riesgo fiduciario valorado como Medio, en lo que concierne a la ejecución. El Organismo Ejecutor (OE) se ha comprometido a fortalecer su estructura y ambiente de control, dotándose de personal con experiencia en gestión de proyectos del Banco. Por otro lado, se destaca una amplia y reciente experiencia del MIDES con proyectos del Banco, lo cual otorgará agilidad en la ejecución del Componente II.

2.5 La baja participación en los programas de tutoría a poner en marcha (por ser voluntaria), de parte de aquellos menores en conflicto con la ley que no hayan sido judicializados se ha clasificado como un riesgo de desarrollo alto. Para mitigarlo se han previsto cuatro actividades: i) La articulación de acciones con los Jueces de Menores y el INAU para establecer medidas que vinculen a los menores al sistema de mentores personalizados y servicios accesorios del presente programa; ii) la realización de una consultoría individual de evaluación del Componente II y elaboración de propuestas de ajuste durante el primer semestre de la intervención; iii) el fomento de actividades culturales y deportivas que la evidencia empírica identifica como eficaces para garantizar la permanencia en los programas; y iv) la capacitación permanente de los tutores.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

- 3.1 El Prestatario será la República Oriental del Uruguay y el OE es el Ministerio del Interior (MI), a través de la Subsecretaría del Interior, responsable de la coordinación general y estratégica del programa y del cumplimiento en la entrega de productos. **Se establecerá como condición previa al primer desembolso, la conformación en el MI de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) dotada del personal con los perfiles previamente acordados con el Banco²⁷.**
- 3.2 El MI suscribirá un Convenio de co-ejecución con el MIDES para la ejecución del Componente II. La suscripción de este convenio será una condición previa al desembolso de recursos para financiar las actividades previstas bajo este componente. El MIDES por su parte, establecerá una Unidad de Gestión (UG) del Componente II, la cual estará compuesta por personal técnico con amplia experiencia en ejecución de operaciones con el Banco y representantes de ambos ministerios, en el marco de la cual se tomarán las definiciones operativas concernientes al mencionado Componente. Para cubrir las necesidades de información del Programa la UG utilizará los sistemas, guías, formularios, pliegos y otros modelos que elabore la UEP.
- 3.3 Por otra parte, y en respuesta al carácter multisectorial de las intervenciones y a las gestiones ya adelantadas por el MI, se consolidará una mesa interinstitucional de carácter político y asesor, en la cual confluirán representantes de los ministerios e instituciones del área social y a partir de los cuales se puedan establecer sinergias en las intervenciones planteadas en las seccionales 15, 16 y 19.
- 3.4 **El Reglamento Operativo del Programa (RO) ha sido elaborado y contempla los arreglos institucionales y de ejecución discutidos por el MI y el MIDES (ver Enlace Opcional 3) la puesta en vigencia de dicho reglamento será condición previa al primer desembolso.**
- 3.5 **Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ARF).** Refleja los lineamientos de gestión financiera y ejecución de adquisiciones que se aplicarán para la ejecución del programa. Estos acuerdos han sido desarrollados sobre la base del análisis del contexto fiduciario del país y del OE y co-ejecutor (Anexo III).
- 3.6 **Plan de Adquisiciones (PA).** Contiene el detalle de las adquisiciones del programa que se llevarán a cabo bajo las políticas (GN-2349-9) y (GN-2350-9) y detalla: i) los contratos para obras, bienes y servicios de consultoría requeridos para llevar a cabo el programa durante los cuatro años de su ejecución; ii) los métodos propuestos para la contratación de bienes y para la selección de los consultores; y iii) los procedimientos aplicados por el Banco para el examen de contratación. El Prestatario deberá actualizar el PA anualmente, o cuando se presenten cambios sustanciales, siempre cubriendo los 18 meses siguientes del período de ejecución del programa.

²⁷ Compuesta por un coordinador general, un coordinador administrativo, un técnico en adquisiciones y un auxiliar contable, según consta en el RO (Enlace Opcional 3).

- 3.7 **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** El Banco podrá financiar retroactivamente gastos realizados a partir del 1 de junio de 2012, para atender el pago de honorarios de consultorías de hasta US\$100.000, correspondientes al personal de la UEP y al asesoramiento nacional e internacional especializado en policía comunitaria. Además, el Banco podrá reconocer gastos hechos con cargo al aporte local a partir del 8 de marzo del 2012, para la construcción del edificio de la seccional 25 y su dotación de equipamiento informático, comunicaciones y cableado estructural, por un valor de hasta US\$1.100.000. Este financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos con cargo al aporte local se justifica por la necesidad y prioridad que este programa tiene para el MI. Estos gastos serán financiados retroactivamente y/o reconocidos con cargo al aporte local, siempre que se hayan seguido procedimientos de adquisiciones de obras y bienes y contrataciones de servicios de consultoría consistentes con las políticas del Banco sobre la materia.
- 3.8 **Desembolsos.** Se propone un período de ejecución para el programa de cuatro años con el cronograma de desembolsos establecido en el Plan de Ejecución Plurianual.
- 3.9 **Auditoría externa.** Durante la ejecución se presentarán anualmente estados financieros auditados del programa, de conformidad con las políticas del Banco. La auditoría externa será efectuada por una firma de auditores independientes aceptables al Banco y financiado con recursos del préstamo.

F. Resumen de los acuerdos para el monitoreo y evaluación del proyecto

- 3.10 **Seguimiento por parte de OE y Banco.** Para realizar el seguimiento del programa el OE utilizará los siguientes documentos: i) la Matriz de Resultados (MR); ii) el Plan de Ejecución Plurianual; iii) el Plan de Monitoreo y Evaluación (PME); iv) el Presupuesto Detallado (PD); v) la Matriz de Gestión de Riesgos (MGR); vi) el Plan de Desembolsos del Programa (PDP); y vii) el Informe del Seguimiento del Progreso (PMR, por su sigla en inglés). El especialista en Monitoreo y Evaluación (M&E) preparará informes semestrales de avance para su revisión por el Banco.

Evaluación. Se utilizará la MR y lo establecido en el PME. Se realizarán dos evaluaciones: i) de impacto del programa en la participación de menores en delitos; y ii) de resultados antes-después de trayectorias integrales. El Banco conformará un grupo técnico que revisará los pliegos para la evaluación de impacto y realizará su seguimiento técnico. Para dicha evaluación se tomará en consideración la información generada por el Sistema de Gestión Policial, el Observatorio de Crimen y Violencia, la Encuesta de Victimización y el Bien Público Regional de Sistema Estandarizado de Estadísticas Criminales, además del sistema de M&E y la aplicación de instrumentos de recolección junto a los beneficiarios. El OE llevará a cabo una evaluación intermedia y una final mediante la contratación de una firma consultora (financiada con recursos de la operación), que preparará un informe final consolidado sobre la base de las líneas de base y evaluaciones de cada uno de los subcomponentes y de las informaciones según lo estipulado en la MR y en el PME. El OE llevará un sistema de M&E de todos los componentes del programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	La intervención contribuye al (i) programa de préstamos para países pequeños y vulnerables, y (ii) para la reducción de la pobreza y aumento de la equidad.		
Metas regionales de desarrollo	La intervención contribuye a disminuir al índice de asesinatos por cien mil habitantes.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	(i) Apoyo a municipios y otros gobiernos subnacionales, y (ii) Ciudades beneficiadas con programas de seguridad ciudadana.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2626	Mejorar condiciones de vida de la población urbana.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2661-4	La operación está incluida en el Documento de Programación del País 2012.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.4		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	8.5	25%	10
4. Análisis económico ex ante	10.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	7.5	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	7.5	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/FMP)	Si	El proyecto se basa en el uso de los sistemas de Presupuesto, Tesorería, Control Externo, Auditoría Interna, y de los Sistemas de Información y Método de Compras para las Adquisiciones.	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

Este proyecto es un préstamo de inversión para el gobierno de Uruguay. Sera financiado con recursos de capital ordinario por US\$5 millones y con recursos de contrapartida local por US\$2.15 millones. Contribuye a cumplir la meta de préstamos a países pequeños y vulnerables y en la reducción de la pobreza y aumento de la equidad. El proyecto se enmarca con las prioridades del país en materia de seguridad ciudadana y está contemplado en la programación del Banco con Uruguay para 2012. El objetivo general del programa consiste es contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones específicas de prevención 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 (ii) contribuir a incrementar la reinserción social de menores de edad con concentración de factores de riesgo asociados a violencia y delito en las áreas de influencia del programa.

El proyecto tiene un diagnóstico razonable que identifica las principales deficiencias y cuantifica la mayoría de ellas. Los resultados se encuentran correctamente definidos y casi todos los indicadores son SMART con metas realistas. Los productos, en general, también se definen de forma clara. Hay un análisis económico para los componentes más importantes del programa, con costos y beneficios cuantificados adecuadamente y todas las alternativas y supuestos correctamente considerados. Mecanismos generales de monitoreo se han definido y hay un presupuesto para esta actividad. El programa cuenta con una evaluación de impacto cuasi-experimental para evaluar los resultados, con un plan de evaluación y las principales actividades a realizar correctamente definidas.

El programa ha identificado los riesgos, así como algunas medidas de mitigación requeridas. Asimismo, hay indicadores para todas las medidas de mitigación identificadas.

MATRIZ DE RESULTADOS¹

OBJETIVO DEL PROYECTO: El objetivo general de este programa es contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control en hasta tres territorios y poblaciones vulnerables. Los objetivos específicos son: (i) incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados; y (ii) incrementar la reinserción social de menores de edad con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas y delitos en las áreas de influencia del programa.

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
IMPACTO ESPERADO: Contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo							
1. Victimización² por rapiñas en las tres seccionales tratadas.	Porcentaje	10	2012	8	2016	Datos 2012: Encuesta de Victimización en Seccionales Piloto. Datos 2016: Encuesta de Victimización en Seccionales Piloto.	% que declara haber sido robado por la fuerza o por medio de amenazas ³ .
2. Denuncias por rapiña⁴ en las tres seccionales tratadas en relación con seccionales no tratadas	Porcentaje	24.53	2011	22.53	2016	Datos 2011: Observatorio del Ministerio del Interior (MI). Datos 2016: Observatorio del MI.	Denuncias por rapiña en las seccionales tratadas/denuncias por rapiña en las seccionales no tratadas. ⁵

¹ En la medida de las posibilidades, se procurará que los indicadores relevantes desagreguen la información estadística por género y raza.

² Tasa de victimización: Porcentaje de la población víctima de rapiña en los últimos 12 meses.

³ Pregunta: ¿En los últimos 12 meses, alguien le ha quitado algo por la fuerza o por medio de amenazas? ¿O alguien intentó hacerlo?

⁴ Rapiña: robo por la fuerza o por medio de amenazas.

⁵ Las seccionales no tratadas que se han tomado como referencia para la Encuesta de Victimización son la 12, 17 y 24, que poseen similares características a las que serán objeto de la intervención del programa.

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO ESPERADO 1: Mejora la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en áreas de influencia del Programa.									
1.1. Delitos de rapiña esclarecidos en seccionales tratadas, en relación con seccionales no tratadas.	Porcentaje	14	2011	15	2014	16	2016	MI	Legalmente se considera un delito aclarado cuando un juez dispone el inicio del proceso judicial a las personas imputadas en el mismo.
1.2. Denuncias por hurto o robo de vehículo en las que se recupera el vehículo.	Porcentaje		2011		2014		2016	MI	Se encuentra en proceso de instalación la herramienta informática Suite 03 (cubo OLAP), que permitirá al Observatorio de Crimen del MI establecer esta línea de base al comienzo de ejecución del programa.
1.3. Percepción del desempeño policial en área de intervención ⁶ .	Porcentaje	34%	2012	40%	2014	44%	2016	Encuesta de Victimización en seccionales piloto.	Porcentaje de evaluación positiva (Muy buena + Buena).
1.4. Delitos de rapiña no denunciados .	Porcentaje	59%	2012	57%	2014	56%	2016	Encuesta de victimización en seccionales Piloto (preguntas P54 y P61).	Número de personas que no denunciaron la rapiña al policía, dividido por el número de personas que fueron víctimas de una rapiña.
RESULTADO ESPERADO 2: Disminución del crecimiento la participación de menores en delitos violentos en el área de influencia del Programa									
2.1. Rapiñas cometidos por menores en las seccionales tratadas.	Porcentaje	43.5	2011	42.5	2014	41.5	2016	MI	
2.2. Tasa de reincidencia, de menores infractores registrados en seccionales piloto.	Porcentaje	47	2011	45	2014	44	2016	MI-Registro Nacional del Adolescentes Infractores.	Por reincidencia aquí se entiende el porcentaje de menores que habiéndose iniciado un proceso judicial registra anotaciones policiales o judiciales previas por comisión de delitos.

⁶ Pregunta de la Encuesta de Victimización 2012 preparada especialmente para la línea de base: Pensando ahora en la actuación de Policía en su barrio, ¿Ud. diría que es muy buena, buena, ni buena ni mala, mala o muy mala?

RESULTADOS INTERMEDIOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO INTERMEDIO 1: Policía mejora su preparación en aspectos de proximidad a la ciudadanía e investigación del delito de base local.									
1.1. Actitud socio cognitiva de la Policía propicia a la prevención de la violencia y el delito.	Índice calificación promedio.	100	2012	115	2014	130	2016	Fuente: Escuela Nacional de Policía Calificación de “prueba socio cognitiva de la policía).	Se diseñará y aplicará “prueba socio cognitiva de la policía” para la prevención de la violencia y el delito. Se hará una prueba antes y después de finalizado el curso.
1.2. Calidad de la prevención policial	Porcentaje ⁷	36.%	2012	40%	2014	44%	2016	Encuesta de victimización en seccionales piloto. Pregunta 19.	
RESULTADO INTERMEDIO 2: Mejora la reinserción social de menores de edad con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas.									
2.1. Jóvenes en riesgo beneficiarios del programa enrolados en el sistema educativo y/o trabajo.	Porcentaje	0	2012		2014		2016	Sistema de registro y monitoreo del programa.	Se entiende por Jóvenes “en riesgo” a los que han tenido algún contacto con las comisarías del piloto, y por tanto han pasado por el programa. La línea de base se levantará al comienzo de las intervenciones, en directa relación con el diagnóstico psico-social de los jóvenes.
2.2. Jóvenes que cumplen los objetivos en su plan de trabajo.	Porcentaje	0	2012		2014		2016	Sistema de registro y monitoreo del programa.	Se evaluará el % de beneficiarios (quienes ingresan al programa) que logran cumplir los objetivos de su plan de trabajo y completar el proceso socioeducativo. La línea de base se levantará al comienzo de las intervenciones, en directa relación con el diagnóstico psico-social de los jóvenes.

⁷ Promedio simple de respuestas “buenas” o “muy buenas” dadas por la población de las seccionales a intervenir, en los siguientes aspectos de la actuación policial: en: (i) Presencia de la Policía en las calles; (ii) rapidez de respuesta ante los delitos; (iii) trato de la policía hacia la población; y (iv) honestidad. (Encuesta Mori, 2012).

PRODUCTOS

Producto	Unidad de medida	Línea de base 2011	2012	2013	2014	2015	Meta final	Fuente/ Medio de verificación	
COMPONENTE 1: Modelo de policía de proximidad orientada a la resolución de problemas									
Subcomponente 1.1. Diseño e implantación de comisarías modelo.									
1.1.1	Propuesta de Comisaría Modelo de aproximación comunitaria con lógica de solución de problemas implementada.	Documento	0	1			1	MI/ Jefatura de Policía de Mdeo.	
1.1.2	Tablero de Control con indicadores de proceso, resultados e impacto para orientar la tarea del personal diseñado e implantado.	Sistema	0		1		1	MI/ Jefatura de Policía de Mdeo.	
1.1.3	Protocolos de actuación de policía comunitaria y de investigación criminal diseñados.	Documento	0		1		1	MI/ Jefatura de Policía de Mdeo.	
1.1.4	Unidades de análisis (delictual para prevención y criminal para persecución) creadas.	Unidades	0		1	1	1	3	MI
1.1.5	Código de Ética Policial diseñado, con propuesta de estrategia de implementación.	Documento	0		1		1	MI/ Jefatura de Policía de Mdeo.	
1.1.6	Seccionales policiales que modernizan su infraestructura para favorecer la participación y atención ciudadana.	Seccionales	0		1	1	1	3	MI
Subcomponente 1.2. Capacitación Policial en aspectos de proximidad a la ciudadanía e investigación del delito de base local.									
1.2.1	Documento conceptual para la convocatoria internacional del Plan de Capacitación Policial.	Documento	0	1			1	MI	
1.2.2	Plan de capacitación presencial y virtual en aspectos de proximidad a la ciudadanía e investigación del delito de base local, en comisarías piloto diseñado.	Documento	0	1			1	MI/ Escuela Nacional de Policía (ENP).	
1.2.3	Policías capacitados en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local y gerenciamiento.	Policías	0		250	250	250	750	MI/ ENP
1.2.4	Docentes capacitados en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local y gerenciamiento (acompañados con coaching de 8 profesores internacionales al año).	Docentes	0		8		8	MI/ ENP	
1.2.5	Policías capacitados en centros académicos	Policías	0		17	17		34	MI/ ENP

Producto	Unidad de medida	Línea de base 2011	2012	2013	2014	2015	Meta final	Fuente/ Medio de verificación
internacionales en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local y gerenciamiento.								
1.2.6 Docentes capacitados en centros académicos internacionales en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local y gerenciamiento.	Docentes	0		3	3		6	MI/ ENP
1.2.7 Escuela Nacional de Policía modernizada con 2 cursos académicos virtuales en policía de proximidad e investigación criminal.	Policías capacitados	0		1			1	MI
1.2.8 Policías capacitados en Ética Policial.	Policías	0		250	250	250	750	MI
1.2.9 Planes anuales de difusión y sensibilización en Ética Policial implementados.	Planes	0		1	1	1	3	MI
COMPONENTE 2: Desarrollo de una Red Social de Prevención Secundaria y Terciaria de Violencia Juvenil								
Subcomponente 2.1. Institucionalidad para la Alerta Temprana.								
2.1.1 Sistema informático de alerta temprana de violencia juvenil que consolide estadísticas sociales y judiciales en funcionamiento.	Sistema	0		1			1	MI
2.1.2 Plan de capacitación presencial y virtual en aspectos de prevención de violencia juvenil, diseñado (que incluya formación específica para la Unidad de Gestión, los quipos técnicos de los servicios especializados de acompañamiento, y los equipos técnicos locales de los servicios de protección con los que interactúa el programa).	Documento	0	1				1	MI/ MIDES
Subcomponente 2.2. Gestión de prevención de la violencia.								
2.2.1 Modelo Integral e Intensivo de acompañamiento a adolescentes en funcionamiento, incluyendo tutoría especializada, apoyo psicológico individual y para el grupo familiar y programas recreativos y de apoyo escolar implementado.	Instituciones especializadas	0	1	2	3	3	3	Ministerio de Desarrollo Social
2.2.2 Menores en proceso de acompañamiento activo o completado.	Nº Menores	0	40	130	230	280	680	MI

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: URUGUAY

PROYECTO N° UR-L1062

NOMBRE: Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio del Interior (MI)

PREPARADO POR: Gabriele M. del Monte y Pablo Puente

I. Resumen ejecutivo

1. Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios establecidos para el presente Programa se fundamentan en el análisis CFAA del año 2005; en el reciente análisis SECI (Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional) del Organismo Ejecutor (OE); y, en las reuniones mantenidas con miembros designados por tal OE durante la fase de diseño del Programa. En el año 2011 se inició la evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas del Uruguay, a través de la metodología PEFA, cuyos resultados definitivos se espera tenerlos durante el año 2012.
2. El riesgo fiduciario del Uruguay es considerado bajo, es decir que la probabilidad de que los fondos públicos o de donantes sean utilizados para fines no autorizados, es menor. En general, la administración financiera pública en Uruguay es considerada como responsable y transparente, pero con excesiva burocracia. En lo que concierne las adquisiciones públicas, si bien el país cuenta con un marco jurídico e institucional reconocido y una buena base legal, este presenta algunas debilidades que afectan la efectividad y producen mayores costos. Finalmente, los estudios realizados en los años 2005 y 2008¹ indican que la corrupción no es percibida como un problema, sin embargo el sistema país por lo inherente a adquisiciones es todavía considerado de “riesgo medio”.
3. El costo total del programa se estima en US\$ 5,0 millones a cargo de financiamiento BID y contrapartida local por US\$ 2,1 millones. El Prestatario y garante de la operación será la República Oriental del Uruguay, mientras que el OE será el Ministerio del Interior (MI), quien será responsable por la administración de los recursos de la operación, así como de gestionar el oportuno financiamiento de los aportes de contrapartida local. La ejecución específica de las actividades, el MI ha delegado en la Subsecretaría del Interior, la que contará con el apoyo de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP). En la ejecución del Componente II participará también el MIDES como Co-ejecutor, a través de la Dirección Nacional de Infamilia (DNI), en cuyo ámbito se está constituyendo una Unidad de Gestión (UG).

II. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor

El OE no tiene experiencia previa reciente en este tipo de proyectos con el Banco, por tanto no se cuenta con antecedentes sobre la gestión fiduciaria. Sin embargo, la evaluación SECI recientemente efectuada en el MI reveló un grado de desarrollo satisfactorio en su capacidad institucional y por tanto un riesgo bajo.

¹ CPAR y PRODEV.

En cuanto al co-ejecutor (MIDES), quien ha venido ejecutando el Programa 2414/OC-UR, la última evaluación SECI arrojó resultados igualmente satisfactorios, con un riesgo fiduciario bajo.

Al ser el MI un organismo de la administración central, para la ejecución del Programa se aplicarán algunos criterios de entidades similares. En lo que respecta a la utilización de los Sistemas Nacionales, describimos a continuación:

- a. Presupuesto, los correspondientes créditos presupuestales del proyecto se incorporarán en el presupuesto del MI;
- b. Tesorería, para manejar los recursos del Programa se habilitará una cuenta en el BCU y las correspondientes cuentas operativas en dólares y moneda local. El ordenador del gasto será el MI;
- c. Contabilidad y reportes financieros, se utilizará el módulo de ejecución del gasto presupuestario del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y la contabilidad se llevará en un software contable paralelo que emita estados financieros periódicos.;
- d. Control Interno, la UCP al estar dentro de la estructura del MI, operará bajo un ambiente de controles internos propios de la administración central, lo mismo sucede con el MIDES. El Tribunal de Cuentas de la República (TCR) en su función de control previo hace la revisión de sus gastos (intervención preventiva) antes del compromiso. El proyecto está sujeto a la revisión de la Auditoría Interna del Nación (AIN);
- e. Control Externo, los estados financieros del Programa estarán sujetos a la auditoría externa, sea del TCR o de una firma privada elegible para el Banco.
- f. Procedimientos de adquisiciones y contrataciones: estos se basan sobre el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF). Ni el OE ni la UCP o su personal poseen experiencia previa en materia de compras y contrataciones según normativas BID, sin embargo es de anotar que el MI en el año pasado ha logrado utilizar el 95% de su presupuesto, lo cual podría ser un indicador de eficiencia en materia de adquisiciones.

III. Evaluación del riesgo fiduciario y acciones de mitigación

El resultado consolidado de las capacidades del OE evaluadas por SECI, presenta un grado de desarrollo “Satisfactorio” (SD), asociado a un nivel de riesgo “Bajo” (RB). En virtud de tales resultados, el SECI determina únicamente medidas de importancia menor o sugerencias, para una administración eficiente y eficaz de los recursos del proyecto. Se prevé una evaluación complementaria del SECI una vez que la UEP esté conformada y se hayan acordado los mecanismos de ejecución del Componente II con el MIDES.

No obstante, es necesario destacar el riesgo que enfrenta el MI en relación con la falta de experiencia previa y reciente en la gestión financiera y de adquisiciones de programas financiados por el Banco. Para mitigar el impacto de este riesgo, entre otros aspectos se requiere: i) fortalecer el equipo de gestión del Programa, como se detalla más adelante en este Anexo; y ii) brindar a la UCP un adecuado nivel de capacitación y experiencia en el uso y aplicación de las diversas herramientas del Banco, a lo largo de la fase de implementación de la operación.

En virtud de lo anteriormente mencionado, consideramos apropiado asignar al Programa un riesgo medio, lo cual requerirá de algunas acciones tendientes a asegurar una administración eficiente y

eficaz de los recursos del Programa, así como el logro de sus objetivos (ver Plan de Supervisión Financiera, al final de este Anexo III).

La ausencia de personal con experiencia en los requerimientos fiduciarios del Banco podría afectar la ejecución eficiente del Programa. Para mitigar el impacto del mismo, se recomendaría la incorporación de dos posiciones para reforzar la capacidad de la UCP en estos aspectos: un Especialista en Adquisiciones y un Especialista en Administración Financiera, ambos con experiencia laboral en programas del Banco o similares.

IV. Aspectos a ser considerados en Estipulaciones Especiales a los contratos

Se incluyen a continuación aquellos Acuerdos y Requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:

- Como se indicó anteriormente, se prevé que la mencionada UG, haga todas las contrataciones y pagos del Componente II, por lo cual se debería firmar un convenio de transferencia de créditos presupuestarios, del MI al MIDES, en la proporción que de dicho componente y donde se defina el mecanismo de co-ejecución.
- Tipo de cambio, para la rendición de cuentas en dólares se utilizará el criterio del tipo de cambio de la fecha efectiva de pago.
- Auditoria de estados financieros, se requiere su presentación al cierre de cada año, durante todo el periodo de ejecución y deberán estar auditados por el TCR o una firma privada elegible para el Banco.
- Conformación, a la mayor brevedad posible, de una UCP dotada de personal con experiencia en el área financiera y de adquisiciones.

V. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de las Adquisiciones

Las Políticas de adquisiciones que aplican para este Préstamo son la GN-2349-9 y la GN-2350-9.

1. Ejecución de las Adquisiciones

- 1.1. Antes del inicio a las adquisiciones el Plan de Adquisiciones-PA para los primeros 18 meses deberá ser dado de alta en el SEPA, y mantenido actualizado por la UE.
- 1.2. La pertinencia del gasto, es decir los TdR, ET, DDL y presupuesto, es responsabilidad del Especialista Sectorial (ES) del proyecto y necesita siempre de no-objeción previa del ES, con respecto al inicio de la adquisición misma, independientemente de la modalidad de revisión que se adopte de los procesos de adquisición (ex-ante o ex-post).

2. Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría²: Los contratos generados y sujetos a LPI se ejecutarán utilizando los DDL emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a LPN se ejecutarán usando DDL satisfactorios para el Banco.

- 2.1. Sin perjuicio de lo indicado en las Políticas del BID en materia, se podrá utilizar la CD de insumos y servicios técnicamente simples y de menor valor económico (menor costo) hasta

² Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo ([GN-2349-9](#)) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

un máximo de US\$ 5.000, o equivalente por ítem. Para montos mayores del valor indicado la adquisición se realizará con los métodos competitivos pertinente.

2.2. No se prevé la construcción de obras con recursos del financiamiento.

3. Adquisición y Selección y Contratación de Consultores

3.1. Firmas Consultoras: se seleccionarán y contratarán según las Políticas del BID. La única adquisición de relativa complejidad es la de la firma consultora para “*Capacitación en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local y gerenciamiento*” que será seleccionada con método de Selección Basada en la Calidad, y por un monto total aproximado de USD 960.000.

3.1.1. En alternativa a esta contratación el equipo de proyecto evaluaría en su momento, junto con el Ministerio del Interior (MI), la posibilidad de realizar contrataciones directas de consultores individuales de alta especialización en esta materia. En esta eventualidad la Contrataciones directas serian justificadas en el marco de las Políticas del BID en vigencia.

3.2. Selección de los consultores individuales³: se prevé que el personal técnico-administrativo conformate la UCP, 3 desde el MI y 1 desde el Ministerio de Desarrollo Social, se contratará por CD al amparo del GN-2350-9, 5.4 a) y al momento de la contratación la UCP deberá someter evidencia al Banco de la pertenencia de este personal al anterior Préstamo. De otra forma se utilizara la Comparación de calificaciones según normas BID.

4. **Capacitación**: se utilizará la CD cuando el valor individual de cada adquisición sea inferior de US\$ 5,000. Para montos mayores del valor indicado la adquisición se realizará con los métodos competitivos pertinentes

5. Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento Retroactivo:

5.1. Al momento hay la posibilidad de financiamiento retroactivo para los consultores individuales conformantes la UCP.

6. Tabla de Montos Límites para Uruguay (miles de US\$)

Obras			Bienes ⁴			Consultoría	
LPI	LPN	CP	LPI	LPN	CP	Publicidad Internacional	Lista Corta 100% Nacional
≥ 3.000	250-3.000	≤ 250	≥250	50-250	≤ 50	> 200	≤ 200
Límite para Revisión Ex-Post proyecto UR-L1062							
Obras			Bienes y Servicios de Consultoría			Firmas Consultora y Consultores Individuales	
• CP hasta US\$ 250.000	• LPN hasta US\$ 3.000.000		• CP hasta US\$ 50.000;	• LPI hasta US\$ 250.000		• Firmas con SBCC hasta un valor de US\$ 200.000 (llamados públicos nacionales)	• CI hasta un valor por contrato de US\$ 50.000

³ De acuerdo con la Sección V de las Políticas del Banco GN-2350-9 no se requiere del uso de Lista Corta ni se utiliza la SEP.

⁴ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

7. Adquisiciones Principales: Las adquisiciones del Préstamo son reflejadas en el Plan de Adquisiciones del anexo obligatorio al POD de la operación. Estas, por lo general, no revisten complejidad técnica o de procedimientos que merecen mención especial. Sintéticamente pueden ser resumidas en el siguiente cuadro:

Tipos de Gasto		
Categoría de Adquisición	Monto Financiado por el Banco	Monto Total Proyecto
Bienes	USD550.000	USD550.000
Servicios de No Consultoría	USD1.897.695	USD2.232.583
Capacitación	USD1.220.656	USD1.238.361
Consultoría (firmas + individuos)	USD759.539	USD812.656
No asignados	USD572.110	USD2.320.142
Total	USD5.000.000	USD7.153.742

8. Supervisión de Adquisiciones: si bien al momento de la confección de este documento de “Acuerdos y requisitos fiduciarios” no se ha terminado la evaluación SECI del OE, se cree oportuno que este realice sus adquisiciones en modalidad ex-ante. La eventualidad de aplicar algún nivel de modalidad de revisión ex-post se evaluara después del primer año de actividad del Préstamo

Sin embargo, como ya se dijo, las adquisiciones del Componente II que realizaría el co-ejecutor, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) - Dirección Nacional de Infamilia (DNI), se realizarán en modalidad de revisión ex-post dada la experiencia en materia de dicha Unidad (actualmente ejecuta 1 Préstamo y 2 Cooperaciones técnicas con el BID).

9. Registros y Archivos: no hay disposiciones especiales. Habrá un archivo dedicado. Las adquisiciones del Componente II realizadas por la DNI serán respaldadas en el archivo del OE.

VI. Acuerdos y Requisitos para la Gestión Financiera

1. Programación y presupuesto

La demostración ante el BID de la asignación inicial de recursos de contrapartida local por parte del ejecutor (inclusión en su POA y presupuesto anual) se lo hará durante el cumplimiento de condiciones previas y luego en forma anual (antes del cierre del mes de febrero).

2. Contabilidad y sistemas de información

Para la registración del proyecto se utilizará un sistema contable propio centralizado en la UCP (incluyendo las transacciones del Componente II a ejecutarse por la DGI). Los Estados Financieros del Programa deberán ser emitidos de acuerdo con Normas Internacionales de Información Financiera aceptadas por el Banco en su Política de Gestión Financiera y se requerirá que sean auditados en forma anual por el TCR o una firma privada elegible para el Banco.

3. Desembolsos y flujo de de caja

A los efectos de la ejecución de los fondos, la UCP deberá habilitar una cuenta especial de carácter nominativo a nombre del Programa en el BCU, la cual recibirá los fondos desembolsados por el Banco que luego se transferirán a una o más cuentas operativas que deberán ser habilitadas en el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) para ejecutar los pagos. Para el manejo de

recursos del Componente II, se efectuarán transferencias de la UCP a una cuenta específica del MIDES y periódicamente se justificará a la UCP, quien hará la rendición consolidada ante el Banco.

La modalidad de desembolsos será la de “Anticipos”, que se basa en las necesidades reales de liquidez, sustentadas en una adecuada proyección financiera y de desembolsos. Preferentemente estos anticipos se harán en forma semestral, una vez que se haya hecho la rendición de cuentas de por lo menos el 80% del monto previamente anticipado y como documentación se requerirá la presentación de los formularios de rendición las planillas de soporte de la planificación financiera y la conciliación bancaria de las disponibilidades.

4. Control Interno y auditoría externa

El Reglamento Operativo (ROP) que se halla preparando la UCP deberá contener entre otros aspectos: procedimientos de control para los procesos de adquisiciones y pagos, el archivo de la documentación, los niveles de autorización de desembolsos y las conciliaciones bancarias mensuales y de la inversión acumulada con los reportes oficiales del Banco sobre el Programa. Estos criterios deben además considerarse en el manejo del Componente II, donde el co-ejecutor deberá mantener archivos contables separados para su posterior evaluación.

Los informes sobre la auditoría externa de los estados financieros (EFAs) y la revisión de los procesos y solicitudes de desembolso, deberán presentarse por cada ejercicio anual durante la etapa de desembolso, hasta el 30 de abril del año siguiente.

5. Plan de supervisión financiera

El Plan considera los siguientes aspectos:

- Durante la fase de elegibilidad se hará la actualización del SECI, con énfasis en la UCP y en los mecanismos de rendición, registros e información a cargo del MIDES (Componente II).
- Para el primer año de la ejecución se planea efectuar una visita financiera intermedia, donde se analizarán los procesos contables y financieros de la UCP y del co-ejecutor.
- La modalidad de revisión de las solicitudes de desembolso será ex-post, y la verificación será efectuada por el TCR o auditor privado con la presentación de sus informes anuales.
- Previo a la elegibilidad del préstamo se efectuará un Taller de arranque donde se capacitará a los miembros de la UCP acerca del uso de las herramientas fiduciarias, particularmente: Anticipos, EFAs y SEPA.