

Abstracto de Cooperación Técnica

I. Información Básica del proyecto

▪ País/Región:	Regional
▪ Nombre de la CT:	Mejorando la calidad del gasto público en seguridad ciudadana y justicia en América Latina y el Caribe
▪ Número de CT:	RG-T2679
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Rodrigo Serrano-Berthet (ICS/CUR), Jefe de equipo; Roberto García Lopez (IFD/ICS); Gilberto Moncada (IFD/ICS); Mariano Lafuente (IFD/ICS); Roberto Fernandez (ICS/CUR); Carlos Cordovez (ICS/CCH); Alexandre Veyrat-Pontet (ICS/CPA); Carina Solmirano (IFD/ICS); Nathalie Hoffman (IFD/ICS).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Investigación y Difusión
▪ Fecha del Abstracto de CT:	Junio 2015
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Los 26 países beneficiarios del BID
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto	Banco Interamericano de Desarrollo
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$380.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Octubre 2015
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	IFD/ICS
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	N
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N
▪ Prioridad Sectorial GCI-9:	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El aumento en las tasas de violencia, delincuencia e inseguridad en la región ha llevado a muchos gobiernos a aumentar las partidas presupuestarias asignadas al sector¹. Sin embargo, estos aumentos en el gasto no parecen haber resultado en

¹ En Centroamérica y México, solamente, el gasto de los ministerios de seguridad aumentó un 131% entre 2006 y 2012. México se destaca con un aumento del 239 % en términos reales, seguido por Costa Rica (124%) y Panamá (72%). Solmirano, Carina. 'Security Spending and violent organized crime in Central America', *SIPRI Yearbook 2013* (Oxford: OUP, 2013), p. 150.

mejoras en los indicadores de seguridad. La tasa de homicidios en América Latina y el Caribe (ALC), por ejemplo, aumentó un 8.5% entre 2011 y 2012, y en general, la mayoría de los indicadores de crimen y violencia se ha mantenido estable o ha empeorado. Si bien la presión ciudadana por mayor seguridad ha facilitado la expansión del gasto sectorial, las crecientes restricciones fiscales fruto de la desaceleración económica, hará cada vez más imperante el poder justificar la calidad del gasto público en seguridad, y los resultados que se están obteniendo del mismo.

- 2.2 Tanto los Ministerios de Finanzas como los Ministerios de Seguridad se encuentran poco preparados para tener discusiones informadas sobre la calidad del gasto en seguridad ciudadana. Existen pocos estudios sobre la calidad del gasto público en seguridad ciudadana y justicia, en especial la eficiencia y eficacia del mismo². Tanto estos estudios, como la evidencia anecdótica, muestran que existe un margen muy grande para mejorar la calidad del gasto público sectorial. No sorprende, entonces, que los directores de presupuesto de ALC hayan expresado en su última reunión de la Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo (CoPLAC-GpRD) que entender la calidad del gasto en seguridad era una prioridad para sus Ministerios, para poder hacer frente a las crecientes demandas ciudadanas con elementos técnicos que permitan establecer prioridades basados en evidencia y resultados a alcanzar. Los Ministerios de Seguridad, por su parte, manifiestan en forma constante su necesidad de contar con herramientas que les permitan tomar mejores decisiones al momento de decidir cómo asignar el gasto. ¿Cuál es el retorno que van a tener si invierten en cámaras de video-vigilancia? ¿Cuáles de los programas de prevención hay que proteger e impulsar? ¿Cómo orientar a los gobiernos sub-nacionales para que gasten sus recursos de forma más eficaz?
- 2.3 Es necesario montar un programa de trabajo que atienda los riesgos y oportunidades que la situación del gasto público en seguridad plantea. El principal riesgo es que se tomen malas decisiones, que hagan retroceder al sector y desanden los avances logrados. Por ejemplo, con cortes en áreas sensibles o en áreas que deberían fortalecerse,³ o que se tomen decisiones guiadas por presiones políticas de corto plazo en lugar de evidencia sobre lo que funciona en el sector. La principal oportunidad es poder usar este contexto de mayor escrutinio del gasto en el sector para fortalecer el diálogo entre los Ministerios de Finanzas y Seguridad, dotando a ambos actores de elementos técnicos que permitan orientar el gasto en función de la evidencia científica acumulada en el sector, fortaleciendo el marco de políticas y el diseño e implementación de programas concretos.
- 2.4 En este contexto, un programa de trabajo de corto y mediano plazo debería enfocarse en tres grandes desafíos:

² Banco Mundial (2012). 'El Salvador: Estudio Institucional y de gasto público en seguridad y justicia'. Pino, Hugo (2011). 'Gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica', *Serie Estudios y Perspectivas No. 132* (México: CEPAL). Ethos (2015). Estudio del Gasto Público en Seguridad y Justicia en México.

³ Por ejemplo, el recorte presupuestario que sufrió el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia dependiente de la Secretaría de Gobernación en México en 2015, http://www.noticias.mvs.com/?fb_action_ids=993059130720899&fb_action_types=og.comments&fb_source=other_multiline&action_object_map=%7B%22993059130720899%22%3A863850090321920%7D&action_type_map=%7B%22993059130720899%22%3A%22og.comments%22%7D&action_ref_map=%5B%5D#!/noticias/seg-ob-recorta-presupuesto-del-programa-de-prevencion-de-la-violencia-y-delincuencia-427.html.

- 2.5 **El primer desafío es poder entender mejor en qué se gasta.** Esto es, reconstruir la evolución y el destino del gasto desde una perspectiva integral de la seguridad ciudadana, y su alineación con la política nacional del sector. Esto supone poder responder preguntas básicas como:
- a. ¿Cuál es la distribución del gasto entre los distintos componentes de la cadena de seguridad y justicia (prevención, policía, justicia, reinserción)? ¿Qué tan equilibrada es esa distribución? Si bien para algún componente esto es relativamente fácil de hacer a grandes rasgos, como policía, para otros, como prevención o justicia penal, esto requiere esfuerzos metodológicos adicionales.
 - b. Dentro de cada componente de la cadena, ¿cuál es la relación y evolución entre gasto programado y ejecutado, entre gasto en inversión y gasto recurrente, etc.?
 - c. ¿Qué porcentaje del gasto se ejecuta a nivel nacional y sub-nacional? ¿Cuál es la división de tareas entre el gobierno nacional y sub-nacional reflejada a través del gasto? ¿Cuáles son los mecanismos de transferencia de recursos a gobiernos sub-nacionales?
 - d. ¿Cómo se alinea la distribución de recursos existentes en función de los objetivos de política sectorial, y en función de las buenas prácticas acumuladas a nivel global?
- 2.6 Para facilitar este tipo de análisis, sería útil contar con un instrumento estandarizado que permita obtener, desagregar y comparar la información presupuestaria sectorial. ¿Cuáles son los ítems que deberían contabilizarse dentro del gasto de los Ministerios de Seguridad, Interior y Justicia? ¿Cómo capturar el gasto dentro otros Ministerios en programas de prevención de violencia escolar, en programas de violencia contra la mujer, en mejoras de infraestructura para aumentar la seguridad situacional? El Banco Mundial y la Organización de Naciones Unidas (ONU) están elaborando un marco de análisis de gasto institucional para el sector de seguridad (*Public Expenditure and Institutional Review*) que da algunos insumos útiles pero que es parcial porque no incluye todos los sectores⁴ y está a un nivel de agregación muy alto porque está pensado para países del África que tienen desafíos de datos muy grandes. Lo que está faltando es una herramienta más simple pero que sea: 1) más completa, incluyendo todos los sectores relevantes para la cadena de valor de seguridad y justicia, 2) enfocada sólo en cómo capturar y clasificar el gasto, 3) y aterrizada a las realidades de los países de la región de ALC.
- 2.7 **El segundo desafío es poder entender cuáles son los resultados que el gasto está teniendo en términos de eficiencia y eficacia.** Este desafío tiene implicaciones a varios niveles. El primero es poder definir, a nivel macro, cuáles son los indicadores de resultado que deberían usarse para medir la calidad del gasto. Este no es un tema fácil porque muchos de los resultados están influenciados por factores fuera del control de las intervenciones. El segundo nivel, más micro, tiene que ver con medir el retorno que dejan intervenciones o programas específicos en términos de reducción de crimen, y su costo-efectividad. Existe una base importante de conocimiento en los Estados Unidos, que incluye metodologías muy precisas para medir el costo-beneficio de

⁴ No está prevención ni rehabilitación por ejemplo, y sí se incluye todo el gasto militar que para nosotros es sólo relevante en la medida en que cumple funciones de policía.

intervenciones concretas.⁵ Sin embargo, hay muy pocos de estos análisis en la región y un gran apetito por los mismos. Este vacío se evidencia al momento de diseñar préstamos de inversión o de apoyo a políticas, y tener que apoyar al gobierno a hacer análisis de costo beneficio de las intervenciones propuestas.

2.8 El tercer desafío es poder entender mejor cómo se gasta, esto es, la gobernanza y la economía política del gasto en seguridad. Hay tres áreas importantes relacionadas con este desafío:

- a. Cómo es el proceso de toma de decisiones que orienta el gasto, y en particular la coordinación entre agencias y poderes públicos. En el área de prevención, cuales son los mecanismos de coordinación entre ministerios al momento de decidir el gasto. En el área policía, cuál es la capacidad del poder político de negociar con la corporación policial acerca de las prioridades. En el área de justicia penal, cuál es la relación entre los poderes?
- b. Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de las prioridades y en el control del gasto?
- c. Cuáles son los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para el sector?

2.9 En temas de economía política, el equipo de ICS trabajará de manera coordinada con el equipo de RES que lidera la CT RG-T2516 “Economía política del área de seguridad ciudadana y justicia,” para asegurar sinergia entre ambos proyectos y sus respectivos componentes.

2.10 La División de Fortalecimiento Institucional del Estado del BID ocupa un lugar privilegiado para contribuir a resolver estos desafíos. El clúster de seguridad ciudadana y justicia tiene más de veinte años de experiencia en el sector, y es el único organismo multilateral capaz de tener una mirada comprehensiva sobre el sector. El clúster de gestión pública coordina la CoPLAC-GpRD, y tiene *expertise* acumulada en temas de transparencia, y gobernanza, y sus insumos durante la implementación de este proyecto serán de gran valor para el equipo de esta Cooperación Técnica (CT).

2.11 El objetivo de esta CT es contribuir a mejorar la calidad del gasto en seguridad ciudadana y justicia en ALC a través de la creación de un programa de trabajo sobre el destino, calidad, y gobernanza del gasto en seguridad y justicia. Algunos de los productos que se esperan son: (i) un reporte sobre el destino y evolución del gasto público en seguridad en ALC; (ii) el diseño de un instrumento estandarizado de medición y evaluación del gasto en seguridad ciudadana y su aplicación a tres países de la región; y (iii) el análisis del costo-beneficio de intervenciones con mayor retorno

⁵ Ver, por ejemplo, el trabajo minucioso del Washington State Institute of Public Policy <http://www.wsipp.wa.gov/BenefitCost>.

económico en seguridad ciudadana.⁶ Se espera que tanto el instrumento de gasto como los análisis costo-beneficio se conviertan en insumos que informen el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en la región al tiempo que fortalezcan el diálogo entre los Ministerios de Finanzas y los de Seguridad.

III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 **Componente 1. Revisión del gasto y estrategias de seguridad ciudadana y justicia.** Este componente financiará la realización de un mapeo analítico en Sudamérica de los presupuestos de seguridad y justicia con la mayor desagregación presupuestal posible y con una línea temporal de 10 años, utilizando fuentes públicas de información. Esto permitirá analizar las tendencias del gasto como así también las áreas o programas que han recibido mayor prioridad. Una vez realizado este mapeo, se comparará la información con las estrategias y/o políticas públicas que hayan implementado los gobiernos, identificando los vacíos y fortalezas existentes en la región.
- 3.2 **Componente 2. Diseño de un instrumento de medición y visualización de la calidad del gasto público en seguridad y justicia.** Junto a la CoPLAC-GpRD, se organizarán reuniones con expertos en metodologías de gasto que puedan dar sus insumos sobre el tipo de indicadores que conformarían el instrumento estandarizado de medición del gasto en seguridad. Se convocará a expertos del Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), académicos que hayan trabajado en el tema, y expertos en seguridad ciudadana de reconocida trayectoria en la región, quienes junto al equipo del BID consensuarán el desarrollo de dicho instrumento. Una segunda parte de este componente prevé la realización de reuniones consultivas con los Ministerios de Finanzas y de Seguridad de los países para presentarles el instrumento y discutir fortalezas y debilidades, así como refinaciones finales. Se piloteará el instrumento en al menos tres países, para lo cual La División de Capacidad Institucional del Estado del Banco (IFD/ICS), tramitará las respectivas cartas de no-objeción.
- 3.3 **Componente 3. Estudios de costo-beneficio.** Este componente financiará la realización de estudios de costo-beneficio de programas de seguridad ciudadana y justicia que ayuden a informar a los gobiernos sobre aquellas intervenciones con mayor retorno económico, permitiendo de esta manera mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público en el sector. Se privilegiarán las intervenciones identificadas en el Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia del BID.
- 3.4 **Componente 4. Asistencia técnica y diseminación de resultados.** Este componente financiará: (i) la provisión de asistencia técnica a los gobiernos para usar las recomendaciones de los estudios de caso en el dialogo de políticas sobre seguridad ciudadana y justicia; (ii) la edición y publicación final de los resultados de los componentes 1-3; y (iii) la organización de un evento de diseminación final con los Ministerios de Finanzas y Seguridad de los países estudiados, expertos del BID y otras instituciones multilaterales interesadas.

⁶ En particular, se buscara analizar algunas de las intervenciones descritas para cada una de las áreas estratégicas del Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia.

IV. Presupuesto indicativo

Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo (US\$)	Contrapartida Local (US\$)	Financiamiento Total (US\$)
Componente 1	Revisión del gasto y estrategias de SC	60.000	0	60.000
Componente 2	Reuniones de expertos para diseño de instrumento	60.000	0	165.000
	Reuniones de consulta con gobiernos	30.000		
	3 casos de estudio	75.000		
Componente 3	3 estudios de costo beneficio de intervenciones en SC	75.000	0	75.000
Componente 4	Edición y publicación de resultados	10.000	0	80.000
	Evento de diseminación final	20.000		
	Asistencia técnica a gobiernos	50.000		
TOTAL		380.000	0	380.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 La CT será ejecutada por el Banco, bajo la responsabilidad de IFD/ICS. De conformidad con el anexo 10 de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1), el Banco puede ser el ejecutor de esta CT, de "investigación y diseminación" para generar evidencia rigurosa en un área crítica de intervención para la cual se requiere mayor conocimiento. El Banco cuenta con la capacidad técnica de organizar y coordinar esta propuesta. La selección y contratación de los consultores para el desarrollo de la CT, se realizará en acuerdo con las políticas del Banco.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 El principal riesgo de este proyecto es que no se puedan llevar a cabo los casos de estudio para pilotear el instrumento de medición del gasto, dada la sensibilidad del tema en algunos países. Para ello, el equipo de esta TC trabajara con las representaciones en los países de modo de asegurar la no-objeción a este proceso

VII. Salvaguardias ambientales

- 7.1 Dadas las características del proyecto no se esperan riesgos ambientales ni sociales negativos, por lo que la clasificación de esta operación de acuerdo a las salvaguardias ambientales (OP-703) es "C" (ver Filtros de Salvaguardia: IDBDOCS #[39696881](#)).