

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Mujeres Privadas de Libertad
▪ Número de CT:	RG-T3580
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Pantzer, Robert (IFD/ICS) Líder del Equipo; Pena Arango, Norma Constanza (IFD/ICS) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Catano Guzman, Mariana (IFD/ICS); Manzur Madariaga, Michelle (IFD/ICS); Negret Garrido, Cesar Andres (LEG/SGO); Posadas, Arnaldo Enrique (IFD/ICS); Rivera, Katia (IFD/ICS)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	20 Nov 2019.
▪ Beneficiario:	3 países miembros del banco que participarán en el plan piloto en esta CT (Colombia, Ecuador y Paraguay)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo Multidonante para la Iniciativa de Seguridad Ciudadana(MCS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$250,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 jun 2020
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y Firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD-Sector de Instituciones Para el Desarrollo
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Igualdad de género

II. Objetivos y Justificación

- 2.1 El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es contribuir a la reducción de la reincidencia de mujeres privadas de libertad a través de la adaptación e implementación de programas piloto para su empoderamiento económico y reinserción social. En el contexto de COVID19 los desafíos alrededor de las personas privadas de libertad, que ya antes eran complejos, han aumentado de manera dramática con la pandemia. Los objetivos específicos son: (i) generar información sistematizada y comparada a nivel regional sobre el contexto y las características individuales de las mujeres privadas de libertad; (ii) identificar y documentar experiencias regionales prometedoras para el empoderamiento económico y la reinserción social; (iii) adaptar proyectos piloto en países

seleccionados¹; y (iv) realizar un diálogo con el sector privado y actores clave para promover oportunidades laborales.

- 2.2 Se escogieron Colombia, Ecuador y Paraguay por la situación precaria de las mujeres privadas de libertad en cada uno de estos tres países. En Colombia: el número de mujeres privadas de libertad en centros penitenciarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) pasó de 1,500 en 1991 a 7,944 en junio de 2018. Este acelerado incremento del 429%, contrasta con el aumento del 300% en el número de hombres en el mismo período.² En el caso de Ecuador: la población penitenciaria femenina se ubica en 2,859 mujeres, de las cuales 1,387 han sido sentenciadas y 1,443 están siendo procesadas.³ En Paraguay: en la penitenciaría de mujeres El Buen Pastor del barrio de Recoleta, viven unas 500 mujeres en un espacio pensado para 200.⁴
- 2.3 Las mujeres en América Latina y el Caribe que se encuentran en conflicto con la ley son uno de los grupos de poblaciones más vulnerables, tanto antes de encontrarse intramuros, durante su etapa de privación de libertad, y posteriormente después de cumplir su condena⁵.
- 2.4 Si se les compara con los hombres, las mujeres enfrentan mayores desafíos para obtener rehabilitación, reinserción social, laboral y económica exitosas. En la región, dado que los centros penitenciarios y los programas de rehabilitación son diseñados en función de la población masculina⁶, las mujeres son afectadas por la carencia de servicios específicos para cubrir sus necesidades, como por ejemplo: espacios de guardería y alojamiento para hijos pequeños, la ubicación en centros alejados de las familias donde en muchos casos deben de cuidar de terceros, la ausencia de apoyo psicológico durante la primera fase del encierro y separación tanto para las madres como para los hijos, la carencia de atención en salud materno infantil, sexual, reproductiva y mental, las restricciones a la visita íntima, la falta de oportunidades de mantenimiento de lazos familiares y la oferta limitada de capacitación para encontrar trabajo dependiente o la creación de emprendimientos. Con el COVID19 esta situación se ha complicado todavía más.
- 2.5 Si bien América Latina y el Caribe (ALC) han realizado grandes esfuerzos para disminuir las brechas entre hombres y mujeres en las últimas décadas, las mujeres continúan siendo una población vulnerable en la gran mayoría de ámbitos, principalmente relacionados con la violencia. En la última década, la población femenina encarcelada se incrementó en un 52%, más del doble de lo que creció la población total encarcelada. Las subregiones donde se observó un mayor incremento son el Caribe (85%) y el Cono Sur (63%)⁷.
- 2.6 Estudios cualitativos han revelado que la mayoría de las mujeres que se encuentran en prisiones (cerca del 85%) cometieron los delitos por razones económicas. Lo anterior refleja una realidad extendida de la región, de una inequidad al acceso de oportunidades por parte de las mujeres. Por ejemplo, en Bolivia la criminalización resulta altamente selectiva pues la gran mayoría de las mujeres se encuentra en dicha situación por delitos de microtráfico de drogas. Además, la participación de las mujeres en el mercado laboral es menor (56% en comparación al 81% de los hombres) y la mayoría de las mujeres

¹ Los países fueron seleccionados según los criterios siguientes: países prioritarios para el donante, países con interés estratégico para el Banco de trabajar esta temática.

² Ver: <https://www.icrc.org/es/document/informe-carceles-y-mujeres-en-colombia>

³ Ver artículo: [Publicafm Noticias Ecuador](#)

⁴ Ver: <https://www.manosunidas.org/noticia/carcel-paraguay-asuncion>

⁵ Ver: www.wilsoncenter.org/publication/mujeres-en-contextos-de-encierro-en-america-latina

⁶ Ver: www.wilsoncenter.org/publication/mujeres-en-contextos-de-encierro-en-america-latina

⁷ Ver: [Dentro de las Prisiones de América Latina y el Caribe: Una Primera Mirada al otro lado de las rejas](#)

trabaja en empleos de peor calidad o en la informalidad, lo que dificulta la salida del ciclo de la pobreza.⁸

- 2.7 Es necesario que existan programas que creen capacidades técnicas y sociales que permitan a las mujeres que se encuentran en las prisiones atender sus necesidades económicas mediante trabajos remunerados y dignos, tanto dependientes como auto emprendimientos luego del egreso (las operaciones que sirven como referencia están desglosadas en el siguiente párrafo).
- 2.8 Las Reglas de Bangkok (Nº46) instan a las autoridades penitenciarias a asumir la responsabilidad de generar e implementar programas de reintegración y reingreso a la sociedad luego del egreso. En la región, el porcentaje de mujeres privadas de la libertad es de un promedio de 5,6% y en países de la región andina como Colombia es de 7,1%⁹. Lo innovativo de esta CT es el apoyo de un modelo de inserción en Colombia (ATN/OC-16570-CO “Mujeres Colombianas Construyendo el Futuro”) a través de una sistematización y reproducirlo en los otros dos países. Además, se trata de aprovechar las sinergias que tenemos con otros programas del Banco como el caso de Ecuador (EC-L1264 “Programa de Equidad para el Acceso a la Justicia y Rehabilitación”) y socios con cuales trabajamos juntos.
- 2.9 **Alineación.** La CT es consistente con la *segunda actualización de la Estrategia Institucional* del BID (AB-3190), en el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad y en el área transversal de igualdad de género y diversidad. También se alinea con el pilar número dos “Gestión institucional y evaluación” del Fondo Multidonantes de Seguridad Ciudadana”, en la medida en que la CT incluirá el desarrollo de herramientas analíticas que faciliten la implementación de programas, el diseño e implementación de un proyecto piloto y la promoción de alianzas con el sector privado. Por último, la CT se alinea al Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-7) a través de actividades que amplíen el conocimiento y la evidencia empírica sobre lo que funciona para mejorar la situación de las mujeres privadas de libertad y ampliar este tipo de intervenciones a opciones de política en la región y es consistente con la promoción del enfoque de género en grupos particularmente vulnerables como la población privada de libertad. Se han identificado tres países piloto para esta CT que son: Colombia que ya tiene una iniciativa piloto (ATN/OC-16570-CO), Ecuador donde se esperan sinergias con una nueva operación de préstamo que apunta al tema de las cárceles (EC-L1264)¹⁰ y Paraguay por las sinergias que hemos logrado con el programa de gestión integrada de seguridad ciudadana (PR-L1077). La cooperación técnica está alineada con las Estrategias de País de Colombia¹¹ cuya referencia se encuentra en el párrafo 3.38 sobre género, diversidad y

⁸ Radiografía de la mujer latinoamericana en la cárcel: la edad promedio es de 36 años, 74% están emparejadas, 39% tienen parejas que también están en la cárcel, 73% son madres de entre uno y tres hijos, el salario medio de antes de ir a prisión era de USD\$242/mes (vs USD 304 entre los hombres), 35% de las mujeres están en prisión por delitos de drogas cometidos con su pareja, 26% están en prisión por robo, la condena media de las mujeres en prisión es de 12.6 años, y en promedio, tienen mayor formación educativa que el hombre promedio privado de libertad.

⁹ *El día a día dentro de la cárcel: ¿Cómo es la vida al otro lado de las rejas?* **Lucha por el espacio:** En promedio, en una celda vive un 45% más de personas de las que debería haber. **Noches en el suelo:** Solo un 42% de los internos duerme en una cama. **Agua potable:** Solo el 80% de los presos tiene acceso suficiente a agua potable. **Atención médica limitada:** Sólo el 71% de los reclusos indicó que reciben o han recibido atención médica. **Incomunicados de su familia y amigos:** El 28% de los presos nunca ha hablado por teléfono desde la cárcel, y el 17% nunca recibe visitas. **Victimarios y Víctimas:** Un 46% de los internos ha sufrido robos dentro de la cárcel, el 16% ha recibido palizas y el 1% ha sido víctima de un delito sexual. **Consumo de drogas:** El 16% de los reclusos consume sustancias ilícitas. La marihuana es la droga de mayor consumo, seguida del alcohol. En la mitad de los casos, las drogas son proporcionadas por el personal penitenciario. **Vidas sedentarias y poco productivas:** Sólo la mitad de los reclusos participa en actividades deportivas, el 43% participa en actividades educativas y el 47% tiene algún tipo de ocupación laboral.

¹⁰ Programa de Equidad para el Acceso a la Justicia y Rehabilitación (EC-L1264).

¹¹ Ver: [Estrategia de País de Colombia \(2019-2022\)](#).

discapacidad, siendo un país que enfrenta desafíos en el área de género y diversidad, con brechas en el acceso a financiamiento, emprendimiento, salud, trabajo, educación, violencia de género, entre otras áreas; en Ecuador¹² la referencia se encuentra en el párrafo 3.50 “se tratará de incluir una perspectiva de género y diversidad especialmente en las intervenciones enmarcadas en el eje de profundización de los avances sociales, de productividad y sector privado”; y Paraguay¹³ donde la referencia se encuentra bajo los temas transversales en el párrafo 3.33.

- 2.10 El Banco ha implementado programas de prevención de la violencia donde se ha trabajado previamente con población carcelaria.¹⁴ Como referencia a buenas prácticas para la reinserción de las mujeres sirve el documento “*Drug and Crimes*” de Naciones Unidas.¹⁵
- 2.11 La CT contribuye al programa operativo de seguridad ciudadana generando herramientas útiles para el área de acción de apoyo a la justicia y reinserción más efectivas.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1: Identificación y sistematización de iniciativas de reinserción para mujeres privadas de libertad que promueven el trabajo en áreas tecnológicas, en áreas del sector salud con miras al apoyo a la población afectada por COVID19 y en habilidades blandas (US\$70.000).** Los objetivos de este componente son: (i) identificar y sistematizar casos de éxito en la región que puedan mostrar su trabajo con personas privadas de libertad¹⁶ en capacitación en los temas de atención social y médico al COVID19, como es el caso del proyecto de Chile CH-T1164 “Fortalecimiento de Capacidades y Empoderamiento Económico a Mujeres Privadas de Libertad para la Reinserción e Inclusión Social”; (ii) habilidades blandas: relaciones interpersonales, actitud positiva, entre otras; (iii) con el trabajo en ramas relacionadas con avances tecnológicos como el trabajo con STEAM u otro que les dé valor agregado a las labores desempeñadas para su adaptación y réplica¹⁷.
- 3.2 **Componente 2: Adaptación de proyecto piloto para la capacitación a privadas de libertad en nuevas habilidades (US\$130.000).** Este componente se centrará en adaptar un proyecto piloto en uno de los países prioritarios estudiados, basado en la experiencia obtenida de la iniciativa prometidora identificada. Incluirá la identificación de un socio local¹⁸ en el país seleccionado, la identificación de las beneficiarias, el diseño de la oferta de actividades de intervención, la implementación y el monitoreo y evaluación. En base

¹² Ver: [Estrategia de País de Ecuador \(2018-2021\)](#).

¹³ Ver: [Estrategia de País de Paraguay \(2019-2023\)](#).

¹⁴ Ver: [Mujeres encarceladas en Chile: microcréditos para una segunda oportunidad](#).

¹⁵ Ver: [Handbook for prison managers and policymakers on Women and Imprisonment](#).

¹⁶ En Panamá, el 66% son solteras y el 25% unidas. El 81% del total son madres. De ellas un 65% son jefas de familias (solteras, viudas o divorciadas); El 75% del total de las madres tienen entre 1 y 3 hijos. Un 25% tiene más de 3; y un 5% tienen 6 o más hijos; La gran mayoría de ellas además tienen hijos/as menores de edad. En torno a un 10% tienen hijos/as menores de 3 años (Fuente: [Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá: Desde un enfoque de género y derechos](#)).

¹⁷ Con trabajos en áreas como la tecnología se espera romper el círculo vicioso entre la pobreza y el delito. El promedio bajo de escolaridad requiere identificar actividades que se prestan, tal como la capacitación en Excel, por ejemplo.

¹⁸ Para el caso de socio local, se contratará por medio de Selección Directa a la Fundación Acción Interna (FAI), quien cuenta con experiencia relevante, tanto en Colombia como en toda la región de Latinoamérica en cuanto a la reinserción de personas privadas de libertad, ejemplo de ello es la puesta en marcha de un restaurante en la cárcel de Cartagena que obtuvo un gran reconocimiento en los medios tanto de Colombia, como de la región, así como también en Europa por su carácter innovador. La selección directa se sustenta porque es requerido fortalecer los conocimientos y capacidades de profesionales que se desempeñan en la Fundación Acción Interna (FAI) considerando que la firma podrá brindar a través de su experiencia una mejor asistencia en el proceso del manejo y monitoreo del esfuerzo de comunicación y además es un trabajo cuyo contrato es menor a U\$ 100,000)

del sistema de monitoreo y evaluación de las mejoras prácticas en el primer país, se implantará subsecuentemente en los otros dos países la misma sistematización y aprendizaje, complementado por un enfoque particular en la comunicación.

- 3.3 **Componente 3: Diálogo con el sector privado y medidas para reducir la vulnerabilidad (US\$50.000).** La primera acción dentro de este componente está dirigida a celebrar un diálogo con el sector privado, interesado en ofrecer empleos de calidad a las mujeres beneficiarias del programa¹⁹. La segunda acción del componente plantea la necesidad de establecer una serie de medidas que garanticen generar acciones para que el regreso de la persona que recupera su libertad no exacerbe su situación de vulnerabilidad. En este sentido, es importante determinar cuáles son los posibles detonantes de violencia, discriminación o reincidencia.²⁰ Cabe destacar la importancia de una capacitación durante el período de encarcelamiento en temas digitales relativamente fáciles de aprender, como por ejemplo el uso básico de los programas como Excel, Word, Power Point, lo que les permitirá estar entrenadas en el uso de esas herramientas y por ende podrán obtener un ingreso más alto que a través de las ocupaciones tradicionales como costurera o cocinera por ejemplo. Otra opción que en el contexto de la pandemia se está analizando, es de capacitar a las mujeres en la atención social (cuidado básico de pacientes).
- 3.4 **Criterios de selección de los países beneficiarios.** Se trabajará con países que cuenten con experiencias prometedoras de reinserción de privados de libertad (Componente 1) y con tasas elevadas de reincidencia y cuyas instituciones encargadas del sector penitenciario hayan priorizado el tema y manifiesten voluntad de adaptar un programa para la reinserción directamente o a través de un tercero (Componentes 2 y 3). En la medida de lo posible, incluir en el trabajo los grupos vulnerables (personas con discapacidad, población indígena y grupos LGBT).
- 3.5 **Diseminación.** La CT incluirá la diseminación de los productos en eventos y actividades del equipo de Seguridad Ciudadana (ej. la Semana de la Seguridad), blogs y la cuenta de Twitter de Seguridad. El diálogo con el sector privado será en sí un componente estratégico de diseminación. En todos los productos y comunicaciones se reconocerá al Fondo. La estrategia de comunicación será realizada a través de los canales de comunicación del Banco y no tendrán un costo adicional en esta TC.

Presupuesto Indicativo

¹⁹ Como modelo sirve el caso de la CT en Chile (CH-T1164 "Fortalecimiento de Capacidades y Empoderamiento Económico a Mujeres Privadas de Libertad para la Reinserción e Inclusión Social"; que logró en conjunto con el Banco de Estado realizar microemprendimientos que se dieron en capacitación laboral, apoyo para la elaboración del plan de negocios, acompañamiento y asesoría de profesionales especializados, y un capital semilla y un microcrédito por un total de 400.000 pesos (660 dólares) para poner en marcha el emprendimiento.

Intermediación laboral para un trabajo en relación de dependencia: no todas las personas tienen vocación micro emprendedora. Por eso, a la mitad de las mujeres se las capacitará en empleos con salida laboral, y se las ayudará a conseguir empleos dependientes en el sector privado

²⁰ Se está buscando una cooperación con el BID-LAB para identificar áreas de facilitar el acceso a financiamiento, capacitaciones, promoción de la tecnología

Actividad / Componente	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1. Identificación y sistematización de iniciativas de reinserción para mujeres privadas de libertad que promueven el trabajo en áreas tecnológicas, en áreas del sector salud con miras al apoyo a la población afectada por COVID19 y en habilidades blandas.	US\$ 70.000.00	US\$ 70.000.00
Componente 2. Adaptación de proyecto piloto para la capacitación a privadas de libertad en nuevas habilidades.	US\$ 130.000.00	US\$ 130.000.00
Componente 3. Diálogo con el sector privado y medidas para reducir la vulnerabilidad	US\$ 50.000.00	US\$ 50.000.00
Total		US\$ 250.000.00

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 La agencia ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la División Innovación para Servir al Ciudadano del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD/ICS). Esto responde al pedido de los países que han solicitado la asistencia técnica y se justifica que el Banco lleve a cabo la ejecución de la operación dado que es la entidad que está mejor posicionada a nivel regional para articular y supervisar la realización de las actividades del proyecto, teniendo en cuenta que se trata de una iniciativa para la investigación, la diseminación e implementación de actividades para empoderar a las mujeres que han sido privadas de libertad, una de las prioridades estratégicas del BID, de conformidad con los lineamientos del Anexo X de las Guías Operativas de CT (GN-2629-1). El Banco se encargará de coordinar las actividades de las consultorías contratadas y su articulación con las autoridades en cada uno de los países seleccionados y se apoyará de los especialistas/puntos focales de IFD/ICS en las oficinas de país para asegurar una comunicación constante y eficiente. Se realizarán reuniones de seguimiento de los avances de los productos estipulados en cada uno de los componentes y se espera contar con la retroalimentación por parte del equipo de proyecto. El jefe de equipo será responsable de la supervisión de las consultorías, el monitoreo y realización de informes de avance.
- 4.2 El Banco será responsable de la adquisición de servicios de consultoría y no consultoría, de acuerdo con las políticas y procedimientos aplicables, especialmente: Fuerza Laboral Complementaria (AM-650), Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para trabajo operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-1) y la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-20). Con base en esta CT el Banco aumentará su conocimiento institucional y beneficiará a todos los países miembros prestatarios. No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo identificado es la falta de compromiso para participar por parte de los gobiernos y las instituciones pertinentes²¹ y con ello, la posibilidad de falta de información para poder compartir buenas prácticas y aplicar y adaptar el modelo piloto. En respuesta a este riesgo cabe destacar que se escogieron los tres países con quienes ya tenemos un diálogo con los ministerios de línea y donde tenemos operaciones en diseño o en ejecución. La calidad del diálogo con los interlocutores respectivos en los 3 países y el interés de éstos, notificadas con las cartas respectivas de no objeción debería reducir este riesgo. Además, en el contexto del COVID19, los desafíos en identificar programas que respeten el distanciamiento social, limitaciones de ingreso de personal y el temor de las mujeres privadas de libertad a enfermarse, representan un riesgo que estaremos mitigando, asesorándonos con las instituciones nacionales de salud y siguiendo el protocolo de las guías internacionales en cuanto COVID19. Otro riesgo importante es la incertidumbre sobre cuánto y cómo la pandemia podría afectar a los centros penales en la región. Este riesgo estaremos observando y mitigando en la medida de lo posible en coordinación con los organismos de salud. Cabe señalar también el limitado interés del sector privado en participar en el piloto, subsecuentemente queda un riesgo de mantener la sostenibilidad de las iniciativas y al acceso al crédito; para mitigarlo se está verificando que la reinserción de privados de libertad es una prioridad para las autoridades respectivas, por lo tanto, se estaría incentivando al sector privado a sumarse a este esfuerzo.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la CT ha sido clasificada como categoría C. No se identificaron posibles impactos ambientales y/o sociales negativos, por lo cual no se requiere estrategia de mitigación. [Ver Filtros de Salvaguardias Ambientales.](#)

VIII. Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - RG-T3580](#)

[Matriz de Resultados - RG-T3580](#)

[Términos de Referencia - RG-T3580](#)

[Plan de Adquisiciones - RG-T3580](#)

²¹ Institutos nacionales de penitenciarios, los Ministerios de Justicia y la rama judicial.