

Documento de Cooperación Técnica No Reembolsable

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	ECUADOR
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la capacidad del Estado para transversalizar la perspectiva de género en el Sector de Seguridad Ciudadana y Justicia del Ecuador
▪ Número de CT:	EC-T1503
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Pantzer, Robert (IFD/ICS) Líder del Equipo; Pena Arango, Norma Constanza (IFD/ICS) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Acevedo Calle, Daniela (LEG/SGO); Alejandra Aguilar (IFD/ICS); Laura Rodriguez (IFD/ICS); Maria Jose Martinez Arroyo (IFD/ICS); Mariana Catano Jorgenson (IFD/ICS); Villa Mar, Karelía (IFD/ICS)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	20 Oct 2022.
▪ Beneficiario:	Gobierno de la República del Ecuador a través del Ministerio del Interior, Policía Nacional y Fiscalía General del Estado.
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Enero 2023
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CAN/CEC-Representación Ecuador
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si, objetivo General III: "Fortalecimiento del progreso social, con énfasis en género".
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Justificación.** Diversos estudios han demostrado que la falta de un enfoque de género en las investigaciones contribuye a los altos niveles de impunidad en los casos de violencia contra las mujeres¹. Esta realidad afecta también al Ecuador, país que

¹ [Fondo de Población de las Naciones Unidas. \(2011\). Proyecto embera-wera: una experiencia de cambio cultural para la eliminación de la ablación genital femenina en Colombia –América Latina; Comisión Interamericana de Derechos Humanos \(2011\); Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia](#)

exhibe aún importantes brechas de género en diversos ámbitos, como lo demuestra en el índice Global de Disparidad de Género, en donde el país alcanza el puesto 41 de 146 países analizados en el 2022². A este escenario se suma el contexto de inseguridad y violencia creciente que enfrenta el país y que afecta diferenciadamente a mujeres y grupos de atención prioritaria (incluyendo niñas y comunidad LGBTQ+), pues, como lo señala la Fundación Aldea de Ecuador, al 2022 el país acumula 1.247 casos de femicidios desde el 2014 (año en que fue tipificado como delito) y solo en lo corrido del 2022 se acumulan 206 casos, siendo éste el periodo más violento contra las mujeres, por razones de género, desde que se registran estos datos³. Además, según la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, a febrero de 2022, menos del 20% de los casos de femicidios habían obtenido una sentencia.

- 2.2 Por otra parte, la representatividad del personal policial en términos de género, u otras variables, puede favorecer la identificación de la ciudadanía con las policías e incidir positivamente en su percepción de desempeño, confiabilidad y equidad⁴. Además, la baja confianza existente en las instituciones del Estado encargadas de proveer seguridad constituye otro agravante para este escenario, pues, como lo señala Latinobarómetro, para el año 2020 apenas un 33,6% de las personas manifestaban tener mucha o algo de confianza en la policía de Ecuador⁵. Todos estos factores evidencian la necesidad creciente de políticas de prevención y atención en materia de seguridad ciudadana y justicia, que deberán atender también las brechas de género y diversidad existentes en el acceso a estos servicios, de modo que estos sean provistos con calidad, eficiencia, transparencia y oportunidad para toda la ciudadanía.
- 2.3 Como lo señala el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género, elaborado por Naciones Unidas, la investigación fiscal de los femicidios depende de manera directa del trabajo coordinado y armónico que debe existir entre el Ministerio Público y las demás autoridades estatales⁶. Es así como la generación de mecanismos de coordinación y establecimiento de protocolos para la atención oportuna y de calidad frente a escenarios de violencia basada en género resulta fundamental para mejorar el acceso ciudadano a servicios de seguridad y justicia, y con ello, incrementar también la confianza de estos en sus instituciones.
- 2.4 Frente a esta situación, esta Cooperación Técnica (CT) busca abordar los desafíos que enfrentan las agencias de seguridad ciudadana y justicia del Ecuador, en la promoción de esquemas institucionales adecuados para la transversalización de una perspectiva de género, incluyendo la prestación de sus servicios. Esto abarca no solo la generación de mecanismos que fomenten la igualdad de género dentro de dichas agencias, con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, sino también la

[sexual en Mesoamérica; Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC \(2019\). *Global Study on Homicide*; UNODC \(2019, b\) *Homicide trends, patterns and criminal justice response*.](#)

² [WEF \(2022\) "Global Gender Gap Report".](#)

³ [Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo \(ALDEA\).](#)

⁴ [Ricucci, N. M., Van Ryzin, G. G. & Lavena, C. F. \(2014\). *Representative Bureaucracy in Policing: Does It Increase Perceived Legitimacy?* *Journal of Public Administration Research and Theory*. 24,3, pp. 537-51.](#)

⁵ [Corporación Latinobarómetro.](#)

⁶ [ACNUDH "Protocolo Latinoamericano de Investigación de Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género".](#)

generación de herramientas para que estas instituciones respondan adecuadamente a las necesidades de la población a la que sirven (hombres, mujeres, niños, niñas, personas LGBTQ+), y que al mismo tiempo promuevan, al interior y con las comunidades, transformaciones en estereotipos, prejuicios y sesgos de género⁷.

- 2.5 **Objetivos.** El objetivo de esta CT es fortalecer la capacidad del Estado en el sector de Seguridad Ciudadana y Justicia, desde una perspectiva de género, para aumentar la efectividad, eficiencia y transparencia en la prestación de sus servicios a la ciudadanía, considerando las necesidades diferenciadas de mujeres, niñas y población LGBTQ+⁸. Los objetivos específicos son: (i) el desarrollo de un diagnóstico de las características y prácticas institucionales, bajo una perspectiva de género y diversidad⁹, de la Policía Nacional del Ecuador, en coordinación con el Ministerio del Interior, y de la Fiscalía General del Estado; (ii) la elaboración de un plan de acción para fortalecer la integración de la perspectiva de género tanto a nivel interno, como en la provisión de servicios, en la Policía y en la Fiscalía de Ecuador; y, (iii) el diseño e implementación de un piloto para mejorar la respuesta y coordinación entre la Policía y la Fiscalía en casos de violencia basada en género, incluyendo femicidios.
- 2.6 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) (AB-3190-2) a través del objetivo de Inclusión Social, mediante la promoción del acceso a servicios de seguridad y justicia por parte de mujeres y grupos de atención prioritaria, que, siendo provistos desde una perspectiva de género, puedan atender con calidad y eficiencia las necesidades diferenciadas de estas poblaciones. Además, es también consistente con los siguientes temas transversales: (i) “Promover la igualdad de género, la diversidad y la inclusión”, mediante acciones enfocadas en incorporar la perspectiva de género a nivel interno y externo de las instituciones de seguridad y justicia y prever mejoras en los servicios para mujeres, niñas y población LGBTQ+; y, (ii) “Capacidad institucional y Estado de Derecho”, mediante el fortalecimiento de la prestación de servicios, gestión pública e integridad en el sector de seguridad ciudadana y justicia.
- 2.7 La CT se alinea también con el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital ordinario (GN-2819-14), a través del Área Prioritaria 3: “Instituciones Eficaces, Eficientes y Transparentes”, para sus objetivos: (ii) mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía; y, (iv) fortalecer la aplicación del estado de derecho y la lucha contra la corrupción, incluyendo el fomento de la transparencia y la integridad y la seguridad y justicia ciudadanas. Esto, mediante el aporte que se realizará para: (i) el fortalecimiento de la calidad de instituciones y políticas, así como la provisión de servicios e implementación de políticas para mejorar la gestión pública; y, (ii) el fortalecimiento de la capacidad institucional y el estado de derecho para fomentar la inclusión social y la equidad. Finalmente, esta CT se alinea con la Estrategia País de Ecuador 2022 – 2025, a través del Objetivo General III: “Fortalecimiento del progreso social, con énfasis en género”, mediante la contribución al cierre de las brechas de género y acceso equitativo a servicios en el país. La CT también se alinea con los

⁷ [DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres \(2019\) “Género, Gobernanza del Sector de Seguridad y Reforma del Sector de Seguridad”, en la Caja de Herramientas de Género y Seguridad, Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres.](#)

⁸ Comunidad Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero y Queer.

⁹ Para efectos de este documento, el término “Diversidad” se refiere explícitamente a la población LGBTQ+.

Marcos Sectoriales del Grupo BID en Seguridad Ciudadana y Justicia (2022) y Género y Diversidad (2022). También se alinea al Plan de Acción de Género y Diversidad del Grupo BID 2022-2025.

- 2.8 En cuanto al programa operativo que desarrolla el BID en Ecuador, esta CT complementa y contribuye a la integralidad de los esfuerzos para el acceso adecuado y de calidad a la justicia en el país. Esto a través de la operación 5214/OC-EC “Programa para el fortalecimiento de las capacidades de gestión de la Corte Constitucional del Ecuador para garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales”, y de la Cooperación Técnica ATN/OC-19069-EC “Fortalecimiento de la Justicia Digital”.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente I. Diagnósticos institucionales de género y diversidad de la Policía y Fiscalía (US\$70,000).** El objetivo de este componente es la generación de un diagnóstico de las estructuras, políticas, formación del funcionariado y prácticas institucionales de la Policía Nacional del Ecuador, en coordinación con el Ministerio del Interior, y de la Fiscalía General del Estado, bajo una perspectiva de género y diversidad. Este insumo además atenderá la necesidad de información y análisis de los temas de género y reforma del sector seguridad y justicia, que permitirá a diseñadores e implementadores de políticas públicas entender la importancia de las cuestiones de género y diversidad. Bajo este componente se financiarán las siguientes **actividades**: (i) creación de una guía metodológica que determine los elementos diferenciados por cada institución a considerar dentro del diagnóstico, observando, entre otros, los estándares determinados por ONU Mujeres, el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF) y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/ODIHR); (ii) implementación del instrumento metodológico para la generación de los diagnósticos en la Policía Nacional y en la Fiscalía General del Estado; y, (iii) elaboración de un reporte que, como resultado del diagnóstico realizado, identifique las brechas institucionales que limitan la efectividad, eficiencia y transparencia en la provisión de servicios de seguridad y justicia, bajo una perspectiva de género y diversidad. Este componente tendrá como **productos**: Diagnósticos institucionales de género y diversidad realizados bajo un criterio metodológico diferenciado para la Policía Nacional y la Fiscalía General del Estado, que identifiquen las brechas institucionales que limitan la efectividad, eficiencia y transparencia en la provisión de servicios de seguridad y justicia con enfoque de género y diversidad.
- 3.2 **Componente II. Planes de acción para la integración de la perspectiva de género y diversidad en la Policía y Fiscalía (US\$60,000).** Considerando los diagnósticos realizados en el Componente I, y las experiencias internacionales y mejores prácticas existentes en la materia, el objetivo de este componente es la elaboración de planes de acción para fortalecer la integración de la perspectiva de género tanto a nivel interno (operativo), como en la provisión de servicios, para la Policía y Fiscalía de Ecuador. Bajo este componente se desarrollarán las siguientes **actividades**: (i) mapeo de experiencias internacionales en la inclusión de la perspectiva de género y diversidad en el accionar de las fuerzas policiales y de justicia; y (ii) diseño y elaboración de los planes de acción para la Policía y Fiscalía que atienda las brechas en la integración de la perspectiva de género y diversidad previamente identificadas

y que incluya elementos de coordinación interinstitucional para mejorar la eficiencia en la provisión conjunta de servicios. Este componente tendrá como **productos**: los dos planes de acción diseñados, los cuales plantearán una hoja de ruta que atienda las brechas de efectividad, eficiencia y transparencia existentes, de cara a la provisión y acceso a servicios adecuados bajo una perspectiva de género y diversidad.

- 3.3 **Componente III. Piloto de Implementación de planes de acción y actividades de comunicación y difusión (US\$70,000).** Considerando los planes de acción desarrollados en el Componente II, el objetivo de este componente es el diseño e implementación de un piloto para mejorar la respuesta y coordinación entre la Policía y la Fiscalía, en casos de violencia basada en género, incluyendo femicidios y la generación de un plan comunicación y estrategias de difusión de los productos de conocimiento derivados de los resultados alcanzados. Bajo este componente se desarrollarán las siguientes **actividades**: (i) diseño del piloto con base en los planes de acción para la integración de la perspectiva de género en las estructuras institucionales de la Policía y Fiscalía, que se enfoque en los mecanismos de coordinación entre las dos agencias; (ii) generación de mecanismos de coordinación interinstitucional para la implementación del piloto diseñado; (iii) implementación de piloto diseñado para las dos agencias participantes que permita desarrollar capacidades en áreas y sectores estratégicos de estas entidades, y que faciliten la coordinación y atención oportuna en casos de violencia basada en género (esto incluirá la realización de capacitaciones a funcionarios involucrados en la aplicación del piloto de implementación de los planes de acción); y (iv) generación de un plan de comunicación para la discusión y difusión de los resultados y productos de conocimiento derivados de los diagnósticos, planes de acción y piloto desarrollados. Este componente tendrá como **productos**: (i) diseño y aplicación del piloto para la implementación de los planes de acción desarrollados; (ii) eventos de discusión y difusión implementados; y (iii) plan de comunicación para la difusión de los resultados y productos de conocimiento generados, implementado.
- 3.4 Los resultados esperados son un aumento en la efectividad, eficiencia y transparencia en: (i) la prestación de servicios de seguridad y justicia y reducción de la vulnerabilidad de poblaciones en riesgo (mujeres, niñas y población LGBTQ+); y (ii) mejoramiento de la integridad (controles internos, rendición de cuentas) y gestión pública (talento humano, estructura, cultura institucional) con enfoque de género e inclusión. Para esto, el país contará con un diagnóstico, evidencia y recomendaciones para un proceso continuo de fortalecimiento tanto a nivel interno como en la provisión de servicios de la Policía y Fiscalía. Asimismo, contará con una hoja de ruta para avanzar hacia una mejor y más eficiente y oportuna coordinación interinstitucional.
- 3.5 El presupuesto total de la CT es de US\$200.000, y será financiado por la Ventanilla 2, Área prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C) del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario (OC-SDP). La CT no incluye contrapartida local. El siguiente cuadro resume las principales actividades y sus costos

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	Financiamiento Total (BID)
Componente 1: Diagnósticos institucionales de género y diversidad de la Policía y Fiscalía	Diagnóstico institucional de género y diversidad de la Policía Nacional del Ecuador	US\$35,000
	Diagnóstico institucional de género y diversidad de Fiscalía General del Estado.	US\$35,000

Actividad / Componente	Descripción	Financiamiento Total (BID)
Componente 2: Planes de acción para la integración de la perspectiva de género y diversidad en la Policía y Fiscalía	Plan de acción para la integración de la perspectiva de género y diversidad en la Policía Nacional del Ecuador.	US\$30,000
	Plan de acción para la integración de la perspectiva de género y diversidad en la Fiscalía General del Estado.	US\$30,000
Componente 3: Piloto de Implementación de planes de acción y actividades de comunicación y difusión	Diseño y aplicación de piloto de implementación de planes de acción para mejorar la respuesta y coordinación entre la Policía y la Fiscalía	US\$20,000
	Diseño e implementación de eventos de discusión y difusión.	US\$20,000
	Empaquetamiento de productos de conocimiento y difusión, y diseño e implementación de plan de medios	US\$30,000
Total		US\$ 200,000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 De conformidad con lo solicitado por el gobierno de Ecuador, el ejecutor de la CT será el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la División de Innovación para Servir al Ciudadano del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD/ICS). De acuerdo con el Anexo II de los Procedimientos para la Aprobación de Cooperaciones Técnicas (OP-619-4), la ejecución por parte del Banco se justifica porque la contraparte cuenta con limitada capacidad técnica y operativa para ejecutar este proyecto, en cuanto, no tiene suficientes recursos para asignar a esta iniciativa personal con experiencia previa en la contratación de este tipo de consultorías (capacidad en adquisiciones). Por lo tanto, el Banco desempeñará el rol de ejecutor de la CT considerando su experiencia no solo en la selección, contratación y supervisión de consultorías en materia de equidad de género, sino también, dado que el BID es la entidad que está mejor posicionada a nivel regional para articular y supervisar la realización de las actividades previstas, teniendo en cuenta que se trata de una iniciativa de apoyo al cliente que nutrirá la agenda operativa y de conocimiento de seguridad ciudadana y justicia.
- 4.2 Se realizarán reuniones de seguimiento de los avances de los productos 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. Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con las políticas y procedimientos aplicables para Operaciones Ejecutadas por el Banco (BEO por sus siglas en inglés), a saber: (a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en AM-650, (b) contratación de firmas consultoras para servicios de una naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4), y (c) contratación de servicios de logística y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo del proyecto es la alta rotación de altas autoridades en el Ministerio del Interior y la Policía, que podría dificultar la continuidad y la sostenibilidad de las actividades. Para reducir este riesgo, el equipo del proyecto trabajará en estrecha colaboración con los puntos focales técnicos designados por el gobierno, para garantizar la participación efectiva, apropiación del proyecto y sostenibilidad de las acciones.

- 5.2 Otro riesgo, es la dificultad en la coordinación interinstitucional que pueda derivarse de la participación de tres actores en la ejecución de los tres componentes, para ello, se propondrá la creación de un comité tripartito en el que participen los puntos focales de cada entidad, las cuales estarán permanentemente informadas sobre las actividades desarrolladas en las tres instituciones, facilitando el diálogo y la coordinación entre los actores: el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la Fiscalía General del Estado.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No hay excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos ni estudios ambientales y sociales asociados a estos; por tanto, esta CT no cuenta con requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Matriz de Resultados - EC-T1503](#)

[Términos de Referencia - EC-T1503](#)

[Plan de Adquisiciones - EC-T1503](#)