

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECUADOR

PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: FORTALECIMIENTO DE LA EFICACIA POLICIAL MEDIANTE MEJORAS EN LA GESTIÓN Y USO DE LA INFORMACIÓN CRIMINOLÓGICA

(EC-L1098)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Pablo Alonso (ICF/ICS), Jefe de Equipo; Javier Reyes (ICS/CEC); Dana King (ICF/ICS); Pablo Ibararán (SPD/SDV); Marco Alemán (PDP/CEC); Santiago Schneider (PDP/CEC); Xavier Montalvo (CAN/CEC); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO); Patricia Nardelli (Consultora); Darwin Eufracio (Consultor); y Melissa Gonzalez (ICF/ICS), que ayudó a producir este documento.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A.	Contexto general, problemas y justificación	2
B.	Objetivos y componentes.....	8
C.	Indicadores claves de la Matriz de Resultados	11
D.	Evaluación económica	11
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	12
A.	Costos y financiamiento	12
B.	Riesgos principales y medidas mitigantes	12
III.	EJECUCIÓN Y PLAN DE GESTIÓN	13
A.	Resumen de mecanismos acordados para la ejecución.....	13
B.	Resumen del Esquema de Seguimiento y Evaluación del Programa (ESE)....	15

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

ENLACES ELECTRÓNICOS
OBLIGATORIOS <ol style="list-style-type: none">1. Plan de Actividades (POA) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362229272. Plan de Seguimiento y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362230833. Plan de Adquisiciones http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362711034. Formulario de Salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36222522
OPCIONALES <ol style="list-style-type: none">1. Plan de Ejecución del Programa (PEP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362229272. Evaluación Económica del Programa (EEP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362229933. Presupuesto Detallado (PD) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362229644. Plan de Desembolsos del Programa (PDP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362229755. Informe de Monitoreo del Progreso (PMR) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362229816. Manual Operativo del Programa (MOP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=363161617. Lógica del Programa (LP) http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362230018. Descripción detallada del Programa http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362230189. Términos de Referencia de las Consultorías del Programa http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=3622306310. Ficha e Información SEPA http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=3622294911. Estudio de Costo efectividad para la Selección del Motor de Base de Datos y la Herramienta de Desarrollo de las Aplicaciones para el SII-PNE http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36239310

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ARF	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
CMI	Control de Mando Integral
CPSC	Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana
DAI	Departamentos de Análisis de Información del Delito
DRAI	Departamentos Regionales de Análisis de Información del Delito
EBP	Estrategia del Banco con Ecuador
EDG	Equipo de Gestión
ESE	Esquema de Seguimiento y Evaluación
FGE	La Fiscalía General del Estado
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
GDE	Gobierno de Ecuador
MI	Ministerio del Interior
MOP	Manual Operativo del Programa
MR	Matriz de Resultados
MREMR	Matrices de Registro de Riesgo, Evaluación y Mitigación de los Riesgos del Programa
OE	Organismo Ejecutor
OSC	Observatorio de Seguridad Ciudadana
OZSC	Observatorios Zonales de Seguridad Ciudadana
PAD	Plan de Adquisiciones
PD	Presupuesto Detallado
PDP	Plan de Desembolsos del Programa
PEP	Plan de Ejecución del Programa
PMR	Informe de Monitoreo del Progreso
PNE	Policía Nacional del Ecuador
PNSCMP	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional
PNSI	Plan Nacional de Seguridad Integral
POA	Plan Operativo Anual
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación del Estado
SII-PNE	Sistema Nacional de Información Integrada de la Policía de Ecuador
SIS-911	Sistema Nacional de Comando Central Para la Seguridad Ciudadana
VAN	Valor Actual Neto

RESUMEN DEL PROYECTO

ECUADOR

PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: FORTALECIMIENTO DE LA EFICACIA POLICIAL MEDIANTE MEJORAS EN LA GESTIÓN Y USO DE LA INFORMACIÓN CRIMINOLÓGICA (EC-L1098)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República del Ecuador Organismo Ejecutor: Ministerio del Interior (MI)			Plazo de amortización:	25 años
			Período de gracia:	5 años
			Período de desembolso:	5 años
			Tasa de interés:	Basada en Libor
Fuente	Monto en (US\$)	%	Comisión de inspección y vigilancia:	*
BID (Capital Ordinario)	10.000.000	94	Comisión de crédito:	*
Local	631.600	6		
Total	10.631.600	100		
			Moneda:	Dólares de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.
Esquema del Proyecto				
El objetivo del programa es mejorar la eficacia policial en la detección, persecución y prevención del delito mediante mejoras en la generación y uso de la información criminológica. En particular, este proyecto busca mejorar la calidad de la recopilación y análisis de la información criminológica de manera que la policía pueda mejorar la capacidad de identificar los patrones del crimen y la causalidad del mismo y apoyar el diseño e implantación de operativos policiales, como mecanismo para reducir la delincuencia.				
Condiciones contractuales especiales: Condiciones Previas al primer desembolso del financiamiento: (i) la contratación del coordinador del programa y del personal clave del Equipo de Gestión (EDG) (párrafo 3.2); y (ii) la aprobación del Manual Operativo del Programa (MOP) por el Organismo Ejecutor (OE), con la previa no objeción del Banco (párrafo 3.4).				
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).				
Proyecto consistente con la Estrategia de País: Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				
El proyecto califica como: SEQ <input type="checkbox"/> PTI <input checked="" type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input checked="" type="checkbox"/> Headcount <input type="checkbox"/>				

(*) 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. Contexto general, problemas y justificación

- 1.1 Ecuador experimenta altas tasas de delincuencia. Por ejemplo, las estadísticas nacionales muestran un aumento significativo entre 2000 y 2009 en las tasas de homicidios (de 13,7 a 19 por cada 100.000 personas) y secuestro (de 1,33 a 3,43 por 100.000), entre otros delitos violentos¹. La Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud consideran epidémicas las tasas de homicidio superiores a 10 por cada 100.000 habitantes.
- 1.2 En Ecuador, como en otros países, es difícil identificar las causas del crimen, explicar su aumento reciente, y por ello, diseñar las políticas de prevención más adecuadas a cada caso². El Gobierno de Ecuador (GDE), es consciente de que existen distintos enfoques de prevención del crimen (ej. prevención social y rehabilitación, prevención técnica, y prevención situacional, entre otros)³ y que lo importante no es decantarse por uno de estos enfoques, si no adoptar un enfoque pragmático que combine las medidas más efectivas de cada uno de los enfoques dentro de un proceso de “prueba y error”⁴. Para ello, es necesario contar con evidencia empírica que permita diseñar e implementar políticas de prevención del crimen ajustadas a cada realidad, situación y tipo de crimen⁵. En este contexto, la generación de información adecuada y la capacidad para poder analizarla e implementar políticas de prevención efectivas, se convierten en un paso previo y fundamental para la prevención del crimen⁶.

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

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

³ La prevención social se enfoca en atender las causas últimas del crimen que los defensores de este enfoque creen que residen en la personalidad del potencial delincuente o en las circunstancias sociales que estiman promover el comportamiento criminal (ej. pobreza, bajos niveles educativos, desempleo, informalidad, inadecuada vivienda, exposición temprana a la violencia, etc.). La responsabilidad de este tipo de prevención suele recaer en los ministerios de carácter social. La prevención social propiamente dicha se enfoca en atacar las causas del crimen, individuales o ambientales, antes de que el crimen ocurra. Una vez que el crimen ha ocurrido, la prevención social se torna en rehabilitación y su manejo pasa a ser responsabilidad por lo general del sistema de justicia. La prevención técnica se enfoca en desarrollar las herramientas necesarias para detectar a los delincuentes, procesarlos y castigarlos. La prevención situacional se enfoca en disuadir a los posibles delincuentes mediante la intervención en el espacio físico y en el medioambiente urbano para dificultar o hacer más arriesgado la comisión de delitos y mediante la promoción del control y monitoreo social de los usuarios de esos espacios.

⁴ Crawford, A. ed., 2009. *Crime Prevention: Policies in Comparative Perspective*. William Publishing, Cullompton. Esta misma tesis es sostenida por Sherman et al. 2002 (Véase nota 6 *infra*).

⁵ El término “evidencia” se refiere a aquella obtenida mediante el método científico no a evidencia o información criminal.

⁶ Sobre la necesidad de la información y análisis véase Sherman, L.W., D. P. Farrington, B. C. Welsh and D. L. MacKenzie Editors, 2002, *Evidence-Based Crime Prevention: Revised edition*, Routledge, London and New York, p. 297; y Goldstein, H. 1979. Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime and Delinquency*, 25, 236-58. Esta perspectiva está recogida en la primera línea de intervención del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional.

- 1.3 Por ello, si bien ha iniciado distintas actividades en distintos ámbitos de la prevención del delito, el GDE ha solicitado al Banco que le ayude a mejorar la captura, proceso y análisis de la información criminológica como mecanismo para generar el conocimiento que permita a la policía, en una primera instancia, entender el problema y diseñar políticas para solucionarlo, y de esta manera mejorar su eficacia⁷.
- 1.4 Problema que pretende solucionar la presente operación. Limitada capacidad para recopilar y analizar información y para traducir dicha información en acciones policiales efectivas de prevención del delito. El GDE está realizando un gran esfuerzo para producir y analizar datos sobre el crimen. En la actualidad, tienen datos sobre el número y tipo de delitos desde 2006. Asimismo, han realizado dos encuestas de victimización (en 2008 y 2010). La Fiscalía General del Estado (FGE) está implantando un sistema automatizado para la recolección de denuncias de delitos el sistema actual, que está en etapa de implementación y pruebas⁸. Medicina Legal recoge información sobre muertes violentas y sus causas. Además, existen otras iniciativas como el Sistema Nacional de Comando Central Para la Seguridad Ciudadana (SIS-911) y el Sistema Nacional de Información Integrada de la Policía de Ecuador (SII-PNE)⁹, cuyos objetivos son coadyuvar a la mejora de captura, proceso y análisis de la información para la prevención del delito. Sin embargo, existe un amplio margen de mejora.
- 1.5 En cuanto a la calidad de la información se observa que ésta es incompleta, poco específica, poco oportuna, fragmentada, heterogénea y poco fiable.
- a. Integridad de la información. Las encuestas de victimización muestran que aproximadamente un 70% de los delitos no son reportados a las autoridades¹⁰. Ello es debido a muchos factores. Entre ellos se puede identificar la falta de confianza en la policía y su eficacia que desincentiva al ciudadano a denunciar, el miedo a represalias, y la falta de accesibilidad a puntos de denuncias (ej. no existe fiscalías, comisarías o centros de denuncias en zonas alejadas y, en esos casos, la policía no tiene los instrumentos adecuados para levantar denuncias)¹¹. Finalmente, para algunos delitos tales

⁷ La eficacia de la policía ecuatoriana tiene amplio espacio para mejora. Por ejemplo, el porcentaje de arrestos por homicidios y de arrestos por robo de vehículos es de sólo 22,6% y 7,3% respectivamente.

⁸ El ordenamiento jurídico ecuatoriano atribuye a la FGE la potestad de investigar y perseguir. La Policía Nacional de Ecuador (PNE), mediante su Policía Judicial, realiza la investigación del delito, por delegación de la FGE.

⁹ El SIS-911, que comenzará a funcionar en el tercer trimestre de 2011, permitirá centralizar y analizar la información que generen distintas entidades públicas (ej. meteorológica, sísmica, delincuencia, etc.) para la prevención de riesgos y atención de los mismos. El SII-PNE, si bien con una tecnología y aplicaciones informáticas obsoletas, ayuda a capturar y procesar información delictiva para apoyar la prevención del delito.

¹⁰ La “cifra negra” varía por delito. Por ejemplo, el robo de coches, dado que las agencias aseguradoras requieren la denuncia ante la Fiscalía para proceder al pago de la indemnización, tienen una cifra negra relativamente baja (13%). Otros delitos tales como los relativos a la violencia de género y doméstica, robos a personas y domicilios, etc. tienden a ser denunciados con menor frecuencia (76,6%). Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad 2008. Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

¹¹ La Fiscalía tiene un centro de recepción en 174 cantones de los 226 existentes. El distrito metropolitano de Quito cuenta con 8 y 4 el de Guayaquil. La policía tiene un centro por cada Jefatura (24) y subjefatura (27).

como las violaciones y la violencia intrafamiliar, inciden algunos elementos culturales: miedo al estigma social, en el caso de las violaciones, y tolerancia social en el caso de la violencia intrafamiliar.

- b. Especificidad de la información. La información existente carece de la especificidad necesaria (ej. información sobre las víctimas, los horarios y lugares de comisión de los delitos y de las circunstancias de los mismos, etc.), que permita identificar las causas de los delitos y patrones delictivos así como las mejores maneras de prevenirlos.
- c. Oportunidad de la información. La información relativa a los hechos delictivos ocurridos se obtiene principalmente de las denuncias recibidas por la Fiscalía y la policía, tanto en sus comisarías como en los centros de denuncias que habilitan algunas alcaldías. El número de centros de recogida de denuncias no es suficiente¹². Si bien la Fiscalía está implementando un sistema de recolección de denuncias automatizado que va a ayudar a reducir errores de transcripción y repetición, la policía no tiene acceso directo al mismo y la información no está georeferenciada. El acceso a esta información se realiza de forma manual. La policía transcribe las denuncias recibidas por la Fiscalía a hojas de cálculo para procesarla y elaborar sus informes de trabajo. Además, la información que la policía obtiene directamente mediante la elaboración de partes de incidentes elaborados en los sitios donde se producen los hechos delictivos o mediante la toma de denuncias en sus comisarías o centros de denuncias se realiza de forma manual, por lo que aparte de errores y dificultad en su análisis, se producen retrasos en su agrupación y clasificación. Esta situación impide la preparación de informes oportunos. Por ejemplo, los informes de Control de Mando Integral (CMI) de la Policía Nacional de Ecuador (PNE) se preparan mensualmente y las “Órdenes de Servicio” y los “Reportes Policiales de Efectividad” se producen con frecuencia semanal. Ello limita la capacidad de la policía para actuar oportunamente, lo que reduce su eficacia en la detección y prevención del delito. La frecuencia ideal sería de siete días para los informes del CMI y diaria para los otros dos.
- d. Fragmentación de la información. La información relevante está dispersa en distintas fuentes de información (ej. Policía Judicial, Fiscalía, Rehabilitación Social, Medicina Legal, Poder Judicial, Dirección General de Operaciones de la PNE, Ministerio de Salud, la Dirección Nacional de Género, la Agencia Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, etc.) y no existe un mecanismo que la centralice eficientemente. Ello dificulta tener una visión completa de la problemática del delito y dificulta la adopción de medidas efectivas de prevención.
- e. Heterogeneidad de la información. Cada institución que recopila información lo hace para servir sus objetivos, sin tomar en cuenta las necesidades de otras

¹² Véase nota 11 supra.

instituciones usuarias. Por ejemplo, la Fiscalía agrupa las denuncias sobre robos en una misma categoría. Igual, pasa en las denuncias por homicidios. Sin embargo, para poder realizar su trabajo, la policía, ente encargado de la investigación criminal, debe discriminar por tipo de robo (ej. contra las personas, contra las cosas, de vehículos automotores de motocicletas, etc.) y homicidio (ej. homicidio y asesinato). No existe un mecanismo que la homogeneíce eficientemente.

- f. Baja fiabilidad de la información. Hay varios factores que hacen que la información obtenida sea poco fiable. Por ejemplo, la Fiscalía se ve obligada por ley a recoger todas las denuncias que se den por un mismo delito. Por ejemplo, un robo o un homicidio puede ser denunciado ante la Fiscalía por todos los testigos. Si bien sólo se ha producido un delito, en la información de la Fiscalía aparecen tantos delitos como denuncias y la policía no tiene aún un sistema adecuado para corregir las repeticiones. La Fiscalía tiene como unidad a los involucrados, mientras que la policía, entidad encargada de la investigación, requiere la información teniendo como base los delitos, lo cual genera incompatibilidad en la información. Además, la recolección manual incrementa el número de errores materiales en aspectos importantes tales como las fechas y lugares de acaecimiento de los hechos y nombres y datos de los implicados (ej. cédula de identificación, nombre, dirección, etc.). En una auditoría sobre la integridad de la información recolectada por la Fiscalía en Guayaquil se encontró que los errores superiores a dos puntos porcentuales.
- g. Análisis de la Información. Para prevenir eficientemente el crimen, aparte de una información de calidad, es necesario tener la capacidad para poder analizarla¹³. Sin embargo, la capacidad de la policía judicial, ente encargado de la investigación criminal, para analizar las causas y patrones del crimen es limitada. En los 24 Comandos Provinciales de la Policía no existe personal con capacidad para realizar análisis estadísticos. Sólo existen cinco expertos con dichas capacidades en los Comandos Distritales de Quito y Guayaquil, lo que sólo les permite realizar análisis en las ciudades de Quito y Guayaquil pero no en el resto de los cantones de sus respectivas provincias. Por otro lado, las herramientas que utilizan para realizar análisis es rudimentaria (ej. hojas de cálculo). Se carece de capacidad para realizar análisis estadísticos sofisticados y de relacionar con otras bases de datos y para realizar análisis de riesgo y de “*business intelligence*”. Además, ninguno de los expertos en estadística tiene capacidad para realizar análisis criminológicos pues carecen conocimientos de criminología. La capacidad de análisis es inexistente fuera de Quito y Guayaquil. Finalmente, dada la naturaleza del trabajo que realiza la policía, el tipo de análisis que realiza es de carácter operativo pero no es suficiente para generar recomendaciones de política de prevención del crimen más generales y que involucren a otros actores necesarios en la prevención

¹³ Sherman, L.W., 1998. Evidence-Based Policing. *Ideas in American Policing*. Police Foundation. Washington, DC.

del crimen tales como a los gobiernos subnacionales, a la sociedad civil y a los sectores sociales. En Ecuador sólo existen dos instituciones que realizan este trabajo. El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito y el Observatorio de Seguridad Ciudadana (OSC) de Guayaquil. Ambos circunscriben sus acciones a la ciudad de Quito y Guayaquil respectivamente, y, el segundo, de reciente creación, aún carece de equipos y sistemas para cubrir adecuadamente toda la ciudad. La capacidad del Estado para realizar este tipo de análisis más allá de Quito y Guayaquil (con sus respectivas limitaciones) es inexistente.

- h. Uso efectivo de la información. La información y su adecuado análisis, por sí mismos, no reducen el crimen. Es necesario que dicha información sea asimilada por los organismos involucrados en la prevención del crimen y prioritariamente por la policía, y que éstos sepan traducir éste conocimiento en acciones específicas que sean evaluadas y mejoradas dentro de un proceso continuo de retroalimentación¹⁴. Sin embargo, los mandos policiales, especialmente en los Comandos Provinciales y Cantonales, no tienen capacitación adecuada para traducir la evidencia empírica en estrategias operativas de reducción del delito. Sus conocimientos estadísticos, criminológicos, y organizativos son insuficientes. Asimismo, las estrategias operativas son excesivamente genéricas, por lo que los operativos policiales no pueden explotar todo su potencial. Por ejemplo, una vez identificado un “punto caliente” la orden de los mandos policiales se limita a despachar un operativo policial a la zona. El protocolo para el trabajo del operativo policial se limita a exigir la presencia policial y, a veces, realizar controles genéricos como de documentación y alcoholemia, que pueden ser efectivos en unos casos pero no en otros (ej. el tratamiento de operativos dirigidos a casos de violencia doméstica, prostitución, aprehensión de armas y drogas, etc., requieren protocolos diferenciados)¹⁵. Asimismo, la capacidad de comunicación entre los mandos policiales y los operativos es insuficiente. El uso de radios para comunicar limita la capacidad de recepción de denuncias e instrucciones detalladas, por lo que las instrucciones que reciben los operativos son escuetas y poco precisas. Finalmente, la eficacia de los operativos no es evaluada, por lo que no se pueden sacar conclusiones de qué es lo que funciona y qué no funciona. Ello impide ir calibrando la acción policial para mejorar su efectividad.

¹⁴ Sherman (1998 -véase nota 13 *supra*) nota que en salud pública, a pesar de la cantidad ingente de artículos científicos en el campo de la salud (más de un millón a la fecha del artículo), la práctica médica no siempre se basa sobre ésta evidencia empírica debido a la inercia, la tradición, y a la resistencia al cambio de los profesionales de la medicina, y que la situación es aún más precaria en la prevención del crimen.

¹⁵ Sobre violencia doméstica véase Dunford 1990, Sherman et al 1992, Berk et al 1992, Pate y Hamilton 1992, Marcianak 1994; sobre infractores adolescentes, véase Klein 1986; sobre arresto de criminales reincidentes, véase Martin y Sherman 1986, Abrahamse et al., 1999; sobre “raids” en “casas” de venta de estupefacientes véase (Sherman y Rogan 1995); sobre operativos en playas de desguace de automóviles véase Krimmel y Mele 1998; sobre incautación de armas, véase Sherman et al 1995 y Kennedy et al 1999; sobre operativos en zonas conflictivas, véase Braga et al 1999 y Mazerrolle et al 2000.

- 1.6 Consecuentemente, la PNE cuenta con información que adolece de vicios que afectan su calidad, y no tiene capacidad suficiente para identificar las causas de los delitos, ni tampoco realizar recomendaciones efectivas y oportunas de prevención del crimen basadas en evidencia científica.
- 1.7 Justificación. Este programa se justifica en la solicitud que el GDE ha realizado al Banco para apoyar sus esfuerzos para mejorar la calidad, análisis y uso de la información criminológica por parte de la PNE en el marco de su estrategia general para prevenir el crimen, en el basamento teórico y empírico de las acciones comprendidas en esta operación, en la evaluación económica del programa, y en su encaje dentro de las prioridades del país y del Banco.
- 1.8 El GDE está, coadyuvado en parte con recursos de la ATN/SF-11999-EC, finalizando la preparación del Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI) que integrará: (i) acciones comprendidas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional (PNSCMP); (ii) acciones de prevención social (ej. jóvenes en riesgo, violencia familiar), rehabilitación, prevención técnica y prevención situacional (véase pár. 1.2 y nota al pie nº3); y (iii) acciones para el tratamiento de emergencias (ej. terremotos, inundaciones, epidemias, etc.)¹⁶. El PNSCMP, aprobado en 2008, es el instrumento de inversión que articula los proyectos y acciones del GDE y de la PNE en el área de seguridad ciudadana. La primera línea de intervención del PNSCMP es la de “Análisis e Investigación” que tiene como objetivo mejorar la calidad y análisis de la información como paso previo para poder identificar los problemas y sus causas para desarrollar políticas efectivas de prevención del crimen. El PNSCMP tiene, además otros objetivos tales como fortalecer la capacidad de la policía para detectar, perseguir y prevenir el delito, recuperar los espacios públicos, e involucrar a todos los niveles del Estado y de la sociedad en la prevención del crimen, mediante la creación de los Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana (CPSC) y Observatorios Zonales de Seguridad Ciudadana (OZSC). Los OZSC eventualmente compartirán sus análisis e información con los CPSC, en donde se encuentra representados todos los estamentos públicos y privados, para diseñar políticas integrales de prevención del crimen así como para supervisar la función policial. En este contexto, el GDE ha pedido al Banco que

¹⁶ Si bien el PNSI está en etapa de elaboración y su aprobación se espera en el corto plazo, el GDE ya ha adoptado medidas de prevención del delito, a parte de las ya mencionadas. En relación con la prevención de tipo social, instituciones tales como el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el Instituto del Niño y la Familia, el Ministerio de Inclusión Social y Económica, especialmente en lo relativo a la población vulnerable, y el Ministerio de Vivienda han venido trabajando con poblaciones en riesgo, temas de violencia doméstica y atención a las víctimas. En cuanto a la rehabilitación, el Ministerio de Justicia ha desarrollado un plan de rehabilitación y modelos de gestión de cárceles y de infraestructura carcelaria. En lo relativo a la prevención técnica, se ha reformado el Consejo de la Judicatura para fortalecer la función y judicial, hay planes para realizar estudios de las necesidades de cada circunscripción territorial para crear nuevos tribunales y juzgados en todo el país, y existen planes para reformar los códigos civil y penal y los procedimientos de ambas materias.

coadyuve a financiar la implementación del PNSCMP mediante la financiación de esta operación¹⁷.

- 1.9 Asimismo, la presente operación se enmarca dentro de los objetivos de Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. En particular, apoya a la consecución de los siguientes objetivos: 1 (Impulsar la protección social integral, Política 1.2); 3 (Propiciar condiciones de seguridad humana, Política 3.7); 5 (Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones, Política 5.7); 7 (Garantizar a la población el derecho al acceso y al disfrute de los espacios públicos en igualdad de condiciones, Política 7.1 y Mejorar los niveles de seguridad en los espacios públicos, Política 7.8); y 9 (Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades, Política 9.4).
- 1.10 El Documento de Programa de País 2011 para Ecuador incluye la presente operación. Además, este proyecto está relacionado con el área estratégica de inclusión económica y social de la Estrategia del Banco con Ecuador (EBP) (GN-2490), en su sección de desarrollar capacidades en el sector público (párrafo 1.51 de la EBP). Asimismo, este programa contribuye a la meta regional de desarrollo del GCI-9 de disminuir el ratio de homicidios por cada 100.000 habitantes, en apoyo a los gobiernos municipales y sub-nacionales mediante la creación o fortalecimiento de siete Departamentos Regionales de Análisis de Información del Delito (DRAI) y la creación o fortalecimiento de siete OZSC. Finalmente, este programa contribuye al logro de los objetivos del GCI-9 en lo relativo al enfoque de pobreza. Existe evidencia a nivel mundial de que la violencia afecta predominantemente a los grupos más desfavorecidos¹⁸. Los nuevos centros de análisis del delito y observatorios serán implantados en áreas tradicionalmente desatendidas.
- 1.11 Todas las propuestas de solución están encajadas en el PNSCMP, basadas en teorías contrastadas de prevención del crimen y evidencia empírica relevante y la Evaluación Económica muestra que la operación es altamente rentable (pár. 1.20). [Enlace opcional #10](#) contiene la evidencia empírica y teoría relevante.

B. Objetivos y componentes

- 1.12 El objetivo del programa es mejorar la eficacia policial en la detección, persecución y prevención del delito mediante mejoras en la generación y uso de la información criminológica. En particular, este proyecto busca mejorar la calidad de la recopilación y análisis de la información criminológica de manera que la policía pueda mejorar la capacidad de identificar los patrones del crimen y la causalidad del mismo y apoyar el diseño e implantación de operativos policiales, como mecanismo para reducir la delincuencia.

¹⁷ Una descripción completa de este plan así como su grado de implementación se puede encontrar en http://www.seguridadciudadana.gob.ec/www/home/index.php?botonera=1&reset_page=true.

¹⁸ Esty et al., 1998; Londoño et al., 2000; Fanjnzylber et al., 1998 & 2002; Bourguignon, 2001.

- 1.13 Para la consecución de los citados objetivos, este programa financiaría las actividades comprendidas en los siguientes tres componentes:
- 1.14 **Componente 1 - Mejora de la calidad de la información.** Este componente tiene como objetivo mejorar la especificidad, oportunidad, coherencia, homogeneidad y fiabilidad de la información delictual¹⁹. Para ello, se realizarán las siguientes actividades: (i) Migración y depuración de los datos delictuales contenidos en SII-PNE a una plataforma con tecnología moderna y abierta y con motores modernos de gestión de datos²⁰; (ii) desarrollo de un módulo de registro de incidencias que permita a la policía automatizar, sistematizar y georeferenciar la captura de la información del delito, y generar información más completa y específica; (iii) desarrollar una plataforma para centralizar, validar y homogeneizar la información criminológica proveniente de todas las fuentes de información (ej. policía, fiscalía, sistema penitenciario, comisarías de la mujer, instituto anatómico forense, etc.); y (iv) capacitar a 3.000 funcionarios de la policía en lo relativo a la recolección de la información.
- 1.15 **Componente 2 - Mejora del proceso de análisis de la información.** Este componente tiene como objetivo mejorar la capacidad de la policía para analizar la información de manera que se puedan identificar los patrones del crimen y la causalidad del mismo. Para ello, se realizarán las siguientes actividades: (i) capacitación de 100 mandos policiales en análisis estadístico; (ii) formación de 100 mandos policiales en criminología a través de un diplomado en criminología; (iii) fortalecimiento de los Departamentos de Análisis de Información del Delito (DAI) de Quito y Guayaquil para que puedan realizar análisis de inteligencia. Ello implicará la adquisición de licencias de software de “business intelligence” y la capacitación del personal asignado a tales tareas en el uso del citado software; (iv) creación de siete DRAI en las siguientes zonas de planificación definidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Estado (SENPLADES): Norte, Centro Norte, Central, Centro Sur, Sur, Cuenca del Pacífico, y Cuenca del Guayas. Ello implicará la adquisición de licencias de software de “business intelligence”, la capacitación del personal asignado a tales tareas en el uso del citado software en cada DRAI y la adquisición de equipo y mobiliario; (v) Conversión del OSC de Guayaquil en el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, mediante la adecuación de infraestructura (36 m²), la adquisición de mobiliario y equipamiento, la adquisición de software de estadísticas, la adquisición de GPS, la adquisición de mapas digitales y el financiamiento para realizar cuatro encuestas con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), y, al menos, ocho estudios criminológicos; y (vi) la creación e implementación de seis OZSC en las siguientes zonas de planificación de la

¹⁹ En relación con la reducción de la “cifra negra,” el presente programa sólo incidiría directamente sobre los factores relativos al acceso mediante la mejora de la capacidad de la policía para tomar denuncias allí dónde se produzcan los hechos delictivos, e, indirectamente, mediante la mejora de la eficacia policial, se espera que a largo plazo aumente la confianza de los ciudadanos en la policía y, con ello, su tendencia a denunciar. Véase Sherman (2002, pp. 315-319).

²⁰ El [enlace opcional #11](#) contiene el “Estudio de Costo efectividad para la Selección del Motor de Base de Datos y la Herramienta de Desarrollo de las Aplicaciones para el SII-PNE.”

SENPLADES Norte, Centro Norte, Central, Centro Sur, Sur, y Cuenca del Pacífico, mediante la adecuación de infraestructura (150 m² por OZSC), la adquisición de mobiliario y equipamiento, la adquisición de software de estadísticas, la adquisición de GPS, la adquisición de mapas digitales, y el financiamiento para realizar encuestas de victimización con el INEC y estudios criminológicos. El GDE se ha comprometido a dotar de personal los DRAI y los OZSC de conformidad con el detalle recogido en el [enlace opcional #4](#).

- 1.16 **Componente 3 - Apoyo al diseño e implementación de estrategias policiales operativas basada en información.** Este componente tiene como objetivo mejorar la capacidad de la policía para, sobre la base de evidencia empírica, diseñar políticas de prevención y operativos policiales efectivos, con un enfoque inicial en la ciudad de Guayaquil. Para ello, se realizarán las siguientes actividades: (i) capacitación de 100 Jefes Distritales en la elaboración de estrategias policiales, organización, gerencia y liderazgo; (ii) desarrollo de 25 protocolos específicos para los distintos operativos policiales, sobre la base de la información obtenida; (iii) la capacitación en el uso de los nuevos protocolos de 139 Jefes de Distrito, 51 capitanes de las 50 capitanías de Guayaquil, y 50 capacitadores para que capaciten a 2500 policías operativos de la ciudad de Guayaquil; (iv) adquisición de 1200 equipos de GPS con capacidad de recepción de denuncias y órdenes de intervención detalladas para igual número de coches patrullas y de 1600 para unidades motorizadas (i.e., motocicletas) para la ciudad de Guayaquil; y (v) el desarrollo de un mecanismo experimental de seguimiento, control y evaluación de los operativos, que implicará la realización de evaluaciones de 2.500 operativos, elegidos aleatoriamente, en la ciudad de Guayaquil, en aras de ir calibrando su efectividad y adecuado funcionamiento. La capacitación a nivel directivo y el desarrollo de los 25 nuevos protocolos para los operativos tendrá un alcance nacional. Sin embargo, se realizará una implementación experimental del mecanismo de evaluación, control y retroalimentación en la ciudad de Guayaquil para evaluar la idoneidad de los protocolos y el adecuado desempeño de la policía. La base de datos que se produzca servirá para realizar la evaluación de impacto y generará una rica información susceptible de ser utilizada por el Banco, el GDE, instituciones académicas y sociedad civil para comprobar nuevas hipótesis para la prevención del crimen, en un área donde escasea la información, y para controlar la función policial²¹.
- 1.17 La Matriz de Resultados (MR - Anexo II), la Descripción Detallada del Programa ([enlace opcional #8](#)), el Plan de Ejecución del Programa (PEP – [enlace opcional #1](#)) y los términos de referencia de las consultorías del Programa ([enlace opcional #9](#)), brindan una completa descripción del Programa. El Presupuesto Detallado (PD – [enlace opcional #3](#)), brinda un detalle pormenorizado de los costos a nivel de insumo. La Lógica del Programa ([enlace opcional #7](#)), resume la lógica de la intervención e identifica el conocimiento teórico y empírico sobre la que se basa.

²¹ Este componente da cumplimiento a la Guías Operativas de Seguridad (GN-2535, párr. 2.3) que establecen como requisito el fortalecimiento del control policial para la financiación de la compra de equipos.

C. Indicadores claves de la matriz de resultados

- 1.18 La MR (Anexo II) contiene los indicadores de resultado a nivel de “Impacto”, “Resultado” y “Propósito”. El indicador de “Impacto” está en línea con las metas del GCI-9 y el Plan del Buen Vivir 2009-2013 del GDE. Los indicadores de “Resultado” y “Propósito” han sido cuidadosamente elegidos para medir, respectivamente, la complejidad de los resultados esperados y los productos del Programa. Todos tienen línea de base, una meta establecida en cantidad y tiempo, y se ha identificado su fuente de procedencia.
- 1.19 Para medir el impacto del programa, se han utilizado algunos de los indicadores de delincuencia usados por el CMI. Para medir los resultados del programa se han utilizado seis indicadores de eficacia policial. Se espera que el programa coadyuve a aumentar: (i) el porcentaje de arrestos realizados por homicidios y asesinatos en relación con el número de levantamiento de cadáveres; (ii) el porcentaje de denuncias por robo de vehículos en las que se realiza por lo menos un arresto; (iii) el porcentaje de vehículos recuperados y entregados a sus propietarios por año; (iv) el número de detenidos en flagrancia por año; (v) el porcentaje de armas de fuego aprendidas en relación con el número de delitos cometidos con armas de fuego por año; y (vi) el porcentaje de operativos de vigilancia georeferenciados “efectivos”²². Además, se han utilizado once indicadores intermedios para monitorear el progreso de cada componente durante la implementación (ver Anexo II).

D. Evaluación económica

- 1.20 Se espera que el programa tenga una alta rentabilidad social. La “Tasa Interna de Retorno” del programa estimada se situaría por encima del 51%, con Valor Actual Neto (VAN) de US\$9,3 millones, dentro de un escenario conservador, realizando análisis de sensibilidad y riesgo. El análisis de riesgo indica que existe una probabilidad del 89,1% de que el VAN sea superior a cero. Las variables sensibles identificadas son el costo del robo a viviendas, el costo de robo a personas con fuerza y el ingreso anual de las personas que registran manualmente la información. Estas variables explican el 94,3% de la variación del VAN. Por ello, la evaluación económica ha asignado valores muy conservadores a dichas variables. Por ejemplo, el costo de robo a viviendas se ha estimado en US\$500, el costo de robo a personas con fuerza se ha estimado en US\$50²³, y el ingreso de las personas que registran manualmente se ha estimado en 500, cuando en realidad perciben 750.

²² Un operativo se considera efectivo cuando produce resultados de conformidad con la lista de efectividad de la Dirección General de Operaciones.

²³ El Proyecto de Seguridad Ciudadana de Costa Rica (CR-L1031) razonable y conservadoramente estimó este costo en US\$1.509, que incluye la pérdida de propiedad y los daños de salud resultante de la violencia.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Costos y financiamiento

- 2.1 El costo total del programa asciende a US\$10.631.600 de los cuales US\$10 millones serán financiados por el Banco con cargo a los recursos Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario, y US\$631.600 serán financiados con aporte local. El presupuesto consolidado por componente se muestra en la Tabla I, y en el PD ([enlace opcional #3](#)). Entre las categorías de gastos que serán cubiertas por el programa se incluyen adquisición de bienes, obras, servicios y consultorías. Los costos financieros del programa y los gastos corrientes que genere serán cubiertos con recursos del Tesoro General de la Nación. Los recursos del financiamiento financiarán todos los costos inherentes al programa.

TABLA II-1 – COSTO DEL PROGRAMA (EN US\$)

	BID	Aporte Local	TOTAL
Componente 1. Mejora de la calidad de la información	5.356.250		5.356.250
Componente 2. Mejora del proceso de análisis de la información	3.143.750		3.143.750
Componente 3. Apoyo al diseño e implementación de estrategias policiales operativas basadas en información	1.360.000		1.360.000
Actividades de Monitoreo	40.000		40.000
Evaluación Final	100.000		100.000
Auditoría		150.000	150.000
Administración del programa		481.600	481.600
TOTAL PROGRAMA	10.000.000	631.600	10.631.600

B. Riesgos principales y medidas mitigantes

- 2.2 Como parte del diseño de la operación se ha realizado, con participación de las entidades beneficiarias, un Taller de Gestión de Riesgos del Programa siguiendo la metodología del Banco. En particular se realizaron las siguientes actividades: (i) identificación y registro de riesgos y factores de probabilidad; (ii) ponderación de los riesgos del programa considerando su probabilidad y magnitud del impacto; y (iii) preparación del plan de mitigación de riesgos. Las Matrices de Registro de Riesgo, Evaluación y Mitigación de los Riesgos del Programa (MREMR) contienen el detalle del análisis de riesgos del Programa y el respectivo Plan de Mitigación, que incluye las medidas de mitigación para cada uno de los riesgos identificados con una ponderación media o alta, el presupuesto asignado para su implementación, las fechas de inicio y fin, y el indicador para medir su cumplimiento. Estos documentos se revisarán anualmente. El programa se considera de alto riesgo.
- 2.3 De los nueve riesgos identificados tres obtuvieron una calificación de “Alto” y cuatro de riesgo “Medio”. Los principales riesgos del programa (i.e., aquellos con calificación de “Alto”) son los siguientes: (i) la alta rotación del personal de la

policía, como consecuencia de la discreción en la asignación de destinos, que podría disminuir el impacto del programa; (ii) la falta de disponibilidad de personal debidamente capacitado en las zonas dónde se implementarían los OSC nuevos, que podría afectar el impacto del programa; y (iii) que la evaluación de la calidad de los operativos policiales sea deficiente como consecuencia del bajo número de firmas nacionales que tengan experiencia en estos menesteres, y la complejidad intrínseca de las tareas. Para mitigar el primer riesgo el Ministerio del Interior (MI) dispondrá mediante oficio a la Comandancia General el pase administrativo del personal que participará en la ejecución del proyecto por la duración del mismo. Para mitigar el riesgo relativo a la falta de disponibilidad de personal capacitado para los OSC, se ha acordado que el nuevo personal tomará un curso de capacitación virtual de cuatro módulos de 40 horas cada uno y un modulo presencial de paquetes informáticos (SPSS, MINITAB), por un costo de US\$70.000. Finalmente, para mitigar el riesgo de una posible evaluación deficiente, se ha acordado, realizar una licitación internacional, y contratar a un experto internacional para que acompañe el proceso de evaluación durante los cuatro años apoyado por un equipo de expertos, contratados a tiempo parcial.

- 2.4 De acuerdo con la política de salvaguardas ambientales, la clasificación del programa es Categoría C. El programa coadyuvará a que las estadísticas e indicadores que se generen produzcan información que permitan observar y analizar el impacto del crimen sobre los grupos vulnerables (ej. género, raza/etnia, desigualdad social, etc.), en particular en relación con los delitos sexuales y de violencia intrafamiliar, y desarrollar políticas que los beneficien directamente. Uno de los protocolos de operativos policiales versará sobre la modalidad de intervención policial en casos de violencia intrafamiliar, dónde existe una amplia evidencia empírica de cómo deben ser tratados ([enlace opcional #8](#)).
- 2.5 Adicionalmente, para mitigar los posibles incentivos perversos que pudieran generar algunos de los indicadores de resultados (ej. incentivar el número de arrestos innecesarios) (pár. 1.19), el Componente 3 financiará evaluaciones independiente y aleatoria de 2.500 operativos oficiales, cuya información se hará pública (ver pár 1.16).

III. EJECUCIÓN Y PLAN DE GESTIÓN

A. Resumen de mecanismos acordados para la ejecución

- 3.1 Prestatario y Organismo Ejecutor (OE). El prestatario será la República del Ecuador y el OE será el MI, que actuará por intermedio del Vice Ministerio de Seguridad a través de un Equipo de Eestión del Programa (EDG).
- 3.2 Equipo de Gestión del Programa (EDG). El EDG será la unidad responsable de la administración del programa y servirá de interlocutor con el Banco. Para cumplir con sus funciones el EDG contará con un coordinador del programa y con el siguiente personal clave: (i) un especialista administrativo-financiero; (ii) un especialista en adquisiciones; y (iii) un especialista en monitoreo y evaluación, quienes trabajarán en coordinación con personal de carrera de las áreas técnicas y

administrativas del MI. **La contratación del coordinador del programa y del personal clave del EDG será condición previa al primer desembolso.**

- 3.3 La PNE. La PNE será responsable de la dirección y ejecución técnica de las actividades que le correspondan. Ello implica apoyar a la EDG en la elaboración de los pliegos, las especificaciones técnicas, y términos de referencia para las contrataciones del programa, y la supervisión de las mismas.
- 3.4 Manual Operativo del Programa (MOP). El MOP contendrá los detalles relativos al mecanismo de ejecución del programa. **La aprobación del MOP por el OE, con la previa no objeción del Banco, será una condición previa al primer desembolso.**
- 3.5 Plan de Ejecución del Programa (PEP). El desarrollo de las actividades del programa seguirá una programación instrumentada a través del PEP y su revisión anual que se plasmará en el respectivo Plan Operativo Anual (POA). El PEP contiene el detalle equivalente al POA por cada uno de los años de ejecución. Sin embargo, deberá ser modificado cada año teniendo en cuenta el avance real del programa. Las revisiones anuales del PEP (ej. POA) deberán ser remitidas al Banco.
- 3.6 Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ARF). Los ARF (Anexo III) reflejan los lineamientos de gestión financiera y ejecución de adquisiciones que se aplicarán para la ejecución del programa. Los ARF se han desarrollado sobre la base del análisis del contexto fiduciario del país y del OE, el análisis institucional del OE, el taller de riesgos con el personal de todas las Entidades participantes, las reuniones mantenidas con personal del OE y las reuniones constantes con el Equipo de Proyecto y personal clave de las Entidades participantes.
- 3.7 Plan de Adquisiciones (PAD). El PAD 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; (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 PAD anualmente, o según las necesidades del programa. Cualquier propuesta de revisión del PAD debe ser presentada al Banco para su aprobación. Se han empaquetado las adquisiciones de bienes y servicios para reducir el número de procesos de licitaciones. Se usarán recursos de la ATN/SF-11999-EC para ir adelantando la preparación de las contrataciones internacionales y asegurar su idoneidad.
- 3.8 Las encuestas de victimización (párrafo. 1.15) serán realizada por el INEC por \$560.000. El INEC es una entidad con autonomía financiera y administrativa que, de acuerdo a la Ley de Estadística publicada en el Registro Oficial No. 82 de 7 de mayo de 1976, es el organismo central y rector del Sistema Estadístico Nacional. El Art. 10 de la referida Ley establece que corresponde al INEC, entre otras funciones, normar, planificar, dirigir, coordinar, supervisar y difundir la información estadística y los Censos de cobertura nacional en el Ecuador; operar como centro oficial general de

información de datos estadísticos del país; hacer inventarios estadísticos; realizar los censos de población y vivienda, agropecuarios, económicos y otros, además de publicar y distribuir sus resultados. Para la realización de las citadas encuestas, el MI deberá suscribir un convenio con el INEC a través del cual se establezcan las obligaciones y derechos de cada una de las partes y la forma en la que los recursos financieros serán entregados al INEC para realizar las actividades que estarán a su cargo.

- 3.9 Plan de Desembolsos del Programa (PDP). El PDP contiene la estimación de desembolsos para los cinco años del período de desembolsos del programa.

B. Resumen del Esquema de Seguimiento y Evaluación del Programa (ESE)

- 3.10 Seguimiento por parte del Ejecutor. Para realizar el seguimiento del programa, el ejecutor utilizará los siguientes documentos: (i) la MR; (ii) el PEP; (iii) el PAD; (iv) el ESE; (v) el PD; (vi) la MREMR; (vii) el PDP; y (viii) el Informe de Monitoreo del Progreso (PMR), por sus iniciales en inglés. El Especialista en Monitoreo y Evaluación, cuyas funciones se detallan en el ESE, preparará informes semestrales de avance para su revisión por el Banco.
- 3.11 Seguimiento por parte del Banco. El Banco realizará Misiones de Administración o Visitas de Inspección, dependiendo de la importancia y complejidad de la ejecución del programa, siguiendo el cronograma definido en el PEP. Además, el Banco utilizará el PMR, que recoge la estimación temporal de los desembolsos y del cumplimiento de metas físicas y resultados, y un mecanismo para evaluar el desempeño del programa.
- 3.12 Evaluación. Para realizar la evaluación del programa, el ejecutor utilizará la MR, y lo establecido en el ESE. El Banco conformará un grupo técnico que revisará los pliegos para la evaluación de impacto y realizará su seguimiento técnico.
- 3.13 El OE realizará una evaluación final del programa en el último semestre de ejecución 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 ESE (ver [enlace obligatorio #º2](#)). El OE se compromete a tener y mantener un sistema de monitoreo y evaluación de todos los componentes del programa, administrado por la EDG, sobre la base del cual el OE preparará los informes y datos que remitirá al Banco.

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 apoyo a economías pequeñas y vulnerables.	
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)		La intervención contribuye al fortalecimiento de siete gobiernos departamentales y de 134 unidades de policía comunitaria.	
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2490	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2617	La operación está incluida en el Documento de Programación del País 2011.
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
		8.8	Puntuación máxima
		6.3	10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		25%	10
4. Análisis económico ex ante		25%	10
5. Evaluación y seguimiento		25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		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/PDP)		Si	El proyecto se basa en el uso de los sub-sistemas de Presupuesto, Hacienda y de Información de 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		Si	Se sistematizó la experiencia del OSCG y se detectaron necesidades de fortalecimiento del SNSC, se apoyó a la definición de la línea de base de los indicadores de resultados.
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.		Si	Existe muy poca evidencia sobre la efectividad de la acción policial, y este programa será una contribución importante para medir la importancia de contar con dicha evidencia para la toma de decisiones y para medir la efectividad de políticas policiales basadas en análisis de la información detallada sobre el crimen. Asimismo, la observación directa de la acción policial documentará que las políticas desarrolladas con base en la evidencia sean efectivamente implementadas, lo cual constituye un avance en la literatura sobre el tema.

Este es un préstamo de inversión financiado con capital ordinario en beneficio de Ecuador, por lo que contribuye a cumplir la meta de préstamos a países pequeños y vulnerables. Por su naturaleza, busca contribuir a la reducción de la tasa de homicidios por cien mil habitantes, y está diseñado para fortalecer gobiernos subnacionales e implementar programas innovadores de seguridad ciudadana en 134 unidades de policía comunitaria en Ecuador. El proyecto se enmarca con las prioridades del país en materia de seguridad ciudadana y está contemplado en la programación del Banco en Ecuador para 2011.

En su diagnóstico el documento describe la situación de inseguridad objetiva y subjetiva y plantea la complejidad para identificar causas y soluciones al problema de inseguridad. Por ello, se plantea la importancia de contar con información confiable y oportuna para caracterizar el crimen en Ecuador y poder diseñar e implementar políticas específicamente dirigidas a reducir el crimen en el país. Se describen los retos para mejorar el sistema de captura y análisis de la información, y se plantea una inversión encaminada a mejorar la calidad de la información y a fortalecer la capacidad de análisis de información y diseño de políticas de la policía. Asimismo, se diseñaran protocolos específicos para acción policial de los delitos más relevantes en el contexto de Ecuador y se medirá su efectividad.

El objetivo del proyecto está bien definido en cuanto a qué se quiere lograr y cómo se plantea hacerlo. El proyecto cuenta con indicadores de producto y resultados aunque no todos son SMART. El análisis económico está bien desarrollado, y los beneficios utilizados en el mismo están reflejados en la matriz de resultados, y se plantea además replicar el análisis económico con los valores realizados al final del proyecto. El plan de evaluación es innovador al incluir la observación directa de la acción policial para documentar cuáles políticas tienen mayores impactos. Esta evaluación constituye un importante elemento de adicionalidad del proyecto que generará evidencia que es escasa sobre estos temas en la región. El proyecto cuenta con una matriz de riesgos que identifica posibles dificultades para la ejecución, así como medidas de mitigación con indicadores de seguimiento.

Matriz de Resultados

	Línea de Base (2010)	Meta (2016)
Impacto del Programa (Fin)	1. Tasa de homicidios y asesinatos por 100.000 habitantes = 18,4 2. Tasa de robos agravados a personas por 100.000 habitantes = 42,3 3. Número de robos a domicilios = 1674 4. Número de robos de vehículos automotores robados = 1.931 5. Número de robos de motocicletas = 808 Encuesta Nacional de Victimización 2010	1. Tasa de homicidios y asesinatos por 100.000 habitantes < 18,4 2. Tasa de robos agravados a personas por 100.000 habitantes < 42,3 3. Número de robos a domicilios < 1674 4. Número de robos de vehículos automotores robados < 1.931 5. Número de robos de motocicletas < 808 Encuesta Nacional de Victimización 2016
Objetivo Específico del Programa	Mejorar la eficacia policial en la detección, persecución y prevención del delito mediante mejoras en la generación y uso de la información criminológica.	
Indicadores de Resultados (Outcomes)	Línea de Base (2010)	Meta (2015)
Indicadores de Resultado Finales	Mejora de la eficacia policial en la detección, persecución y prevención del delito	
1. Porcentaje de arrestos realizados por homicidios y asesinatos en relación con el número de levantamiento de cadáveres	22,6 <i>Fuente: Dirección Nacional de Policía Judicial e Investigaciones (DNPJEI)</i>	25
2. Porcentaje denuncias por robo de vehículos en las que se realiza por lo menos un arresto	7,3 <i>Fuente: DNPJEI</i>	10
3. Porcentaje de vehículos recuperados y entregados a sus propietarios por año	86,1 <i>Fuente: DNPJEI</i>	90%
4. Número de detenidos en flagrancia por año	18,551 <i>Fuente: DNPJEI</i>	20,000
5. Porcentaje de armas de fuego aprendidas en relación con el número de delitos cometidos con armas de fuego por año	6,6 <i>Fuente: DNPJEI</i>	10
6. Porcentaje de operativos de vigilancia georeferenciados “efectivos” (Un operativo se considera efectivo cuando produce resultados de conformidad con la lista de efectividad de la DGO)	50% <i>Fuente: Dirección General de Operaciones (DGO)</i>	70%

Componente 1: Mejora de la calidad de la información						
Indicadores de Resultado Intermedios	Línea de Base (2010)	Meta (2015)				
1. Días de preparación de los informes del Control de Mando Integral	30 <i>Fuente: Control de Mando Integral de la PNE</i>	7				
2. Periodicidad en días de preparación de las “Órdenes de Servicio” y de los “Reportes Policiales de Efectividad”	7 <i>Fuente: Control de Mando Integral de la PNE</i>	1				
3. Porcentaje de errores encontrados en el sistema de información de delitos de la Policía Nacional de Ecuador (PNE)	2 <i>Fuente: Dirección Nacional de Comunicaciones de la Policía Nacional (DINACOM)</i>	0				
4. Número de expertos que han aprobado los cursos de capacitación en la recolección de información del delito	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	3000				
Indicadores de Productos por Subcomponente	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final
1.1 Migración y depuración de datos del SII-PNE al nuevo sistema más manejable						
257 Gigabytes de información migrados y depurados al nuevo sistema	0 <i>Fuente: Ministerio del Interior</i>	257	0	0	0	257
1.2 Desarrollo de módulo de registro de incidencias (delitos, contravenciones y otros tipos de incidencias)						
Módulo de registro de incidencias funcionando (i.e., capturando todas las denuncias en tiempo real)	0 <i>Fuente: Ministerio del Interior</i>	0	1	0	0	1
1.3 Desarrollo de la plataforma de anclaje y validación de la información criminológica						
Plataforma funcionando (i.e., la información de fiscalía y policía se integra diariamente al sistema de anclaje)	0 <i>Fuente: Ministerio del Interior</i>	0	0	1	0	1
1.4 Capacitación para el personal encargado de la recolección de la información						
Número de expertos capacitados en la recolección de información del delito	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	1.000	1.000	1.000	0	3.000

Componente 2. Mejora del proceso de análisis de la información						
Indicadores de Resultado Intermedios		Línea de Base (2010)			Meta (2015)	
1. Número de expertos que han aprobado los cursos de capacitación en análisis de información del delito		5			105	
2. N° de funcionarios diplomados en criminología		0			100	
Indicadores de Productos por Subcomponente	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final
2.1 Capacitación para el personal encargado del análisis de la información						
Número de expertos que han sido capacitados en análisis de información del delito	5 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	50	50	0	0	105
2.2 Capacitación en criminología						
N° de funcionarios cursan el diplomado en criminología	0 <i>Fuente: Ministerio del Interior</i>	50	50	0	0	100
2.3 Fortalecimiento de los Departamentos de Análisis de Información del delito (DAI) de Quito y Guayaquil						
Número de centros fortalecidos con capacidad para realizar análisis dinámico de la criminalidad. (Fortalecido implica la adquisición de licencias de <i>software</i> de “ <i>business intelligence</i> ” y la capacitación del personal asignado en tales tareas en el uso del citado <i>software</i> de conformidad con lo establecido en el EE 6)	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	2	0	0	0	2
2.4 Creación e implementación de 7 Centros Regionales de Análisis de Información del Delito (DAI Regional) (Regiones: Norte, Centro Norte, Central, Centro Sur, Sur, Cuenca del Pacífico y Cuenca del Guayas)						
Número de centros creados (Creados y funcionando implica la adquisición de licencias de <i>software</i> de “ <i>business intelligence</i> ” y de muebles y equipamiento, la capacitación del personal asignado en tales tareas en el uso del citado <i>software</i> , y la dotación de, al menos, 2 funcionarios expertos en estadística de	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	1	2	4	0	7

conformidad con lo establecido en el EE 6 y produciendo análisis georeferenciados del delito)						
2.5. Conversión del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Guayaquil (OSCG) en el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana Nacional (ONSC)						
OSCG fortalecido (Fortalecido significa la adecuación de infraestructura (36 m2), adquisición de mobiliario y equipamiento, adquisición de software de estadísticas, adquisición de GPS, adquisición de mapas digitales, y la dotación de, al menos 4 personas de conformidad con lo establecido en el EE 6)	0 <i>Fuente: OSCG</i>	1	0	0	0	1
OSCG fortalecido para desempeñar funciones de ONSC (Fortalecido para desempeñar funciones de ONSC significa adquisición de mobiliario y equipamiento, adquisición de software de estadísticas, financiamiento para realizar encuestas de victimización y estudios criminológicos, y la dotación de, al menos 6 personas de conformidad con lo establecido en el EE 6)	0 <i>Fuente: OSCG</i>	1	0	0	0	1
Nº de estudios criminológicos para identificar causalidad y patrones del crimen de las zonas más sensibles publicados en la página de internet del MI y a disposición del CMI de la PNE.	1 <i>Fuente: OSCG</i>	2	2	2	2	8
Nº de encuestas (de victimización u otras) para estudios específicos realizadas	0 <i>Fuente: OSCG</i>	1	1	1	1	4
2.6 Creación e implementación de 5 Observatorios de Seguridad Ciudadana Regionales (OSCR) en las siguientes Regiones: <u>Zona Norte</u> –Esmeraldas y Sucumbíos; <u>Zona Centro Norte</u> – Pichincha, Napo y Orellana; Manabí, <u>Zona central</u>, Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua y Pastaza, <u>Zona Pacífico</u>: Manabí, Santo Domingo, y Galápagos; <u>Zona Centro Sur</u> – Azuay, Cañar y Morona-Santiago; <u>Zona Sur</u> -, El Oro, Loja y Zamora.						
Nº de Observatorios Regionales creados y funcionando (Creados significa la adecuación de infraestructura, adquisición de mobiliario y	0 <i>Fuente: Ministerio del Interior</i>		3	2	2	8

equipamiento, adquisición de software de estadísticas, financiamiento para realizar encuestas de victimización y estudios criminológicos, y la dotación de, al menos 4 personas de conformidad con lo establecido en el EE 6; funcionando significa identificando patrones georeferenciados del crimen y realizando estudios criminológicos sobre la causa de los mismos)						
Nº de estudios criminológicos para identificar causalidad del crimen de las zonas más sensibles publicados en la página de internet del MI y a disposición del CMI de la PNE.	1 <i>Fuente: Ministerio del Interior</i>	3	5	5	5	18
Nº de encuestas (de victimización u otras) para estudios específicos realizadas y publicadas en el página de internet del MI	0 <i>Fuente: Ministerio del Interior</i>	3	3	3	3	12

Componente 3. Apoyo al diseño e implementación de estrategias policiales operativas basadas en información		
Indicadores de Resultado Intermedios	Línea de Base (2010)	Meta (2015)
1. Número de mandos directivos (Jefes Distritales) que han aprobado los cursos en metodología de estrategias policiales basada en información, gerencia y liderazgo	15	115
2. Jefes de Distrito que han aprobado los cursos de capacitación en el uso de los protocolos	0	139
3. Nº de capitanes de capitanías de Guayaquil que han aprobado los cursos de capacitación en el uso de los protocolos	0	51
4. Nº de capacitadores del equipo de capacitación de la Dirección de Educación de la Policía Nacional que han aprobado los cursos para capacitar a los policías en el uso y aplicación de los protocolos	0	50
5. Nº de policías operativos de Guayaquil que han aprobado los cursos de capacitación en el uso de los protocolos	0	2.500

Indicadores de Productos por Subcomponente	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final
3.1. Capacitación al nivel directivo en el diseño y construcción metodológica de las estrategias enfocadas en la reducción del delito						
Número de mandos directivos (Jefes Distritales) que han tomado los cursos en metodología de estrategias policiales basada en información, gerencia y liderazgo.	15 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	50	50	0	0	115
3.2. Adquisición de equipos para la implementación de las estrategias policiales de prevención del crimen en Guayaquil						
Nº de unidades (Patrulleros) equipadas con GPS y capacidad de recepción de denuncias	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	1200	0	0	0	1.200
Nº de unidades (Motos) equipadas con GPS	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	1600	0	0	0	1.600
3.3 Apoyo al monitoreo y evaluación de los operativos policiales						
Número de protocolos de operativos redefinidos	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	5	10	10	0	25
Jefes de Distrito que han tomado los cursos de capacitación en el uso de los protocolos	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	139	0	0	0	139
Nº de capitanes de capitanías de Guayaquil que han tomado los cursos de capacitación en el uso de los protocolos	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	51	0	0	0	51
Nº de capacitadores del equipo de capacitación de la Dirección de Educación de la Policía Nacional que han tomado los cursos para capacitar a los policías en el uso y aplicación de los protocolos	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	50	0	0	0	50

Nº de policías operativos de Guayaquil que han tomado los cursos de capacitación en el uso de los protocolos	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	0	2.500	0	0	2.500
Número de operativos en Guayaquil evaluados independientemente	0 <i>Fuente: Dirección de Planificación de la PNE</i>	625	625	625	625	2.500

ANEXO III ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PROYECTO No: EC-L1098

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio del Interior

PREPARADO POR: Marco Alemán y Santiago Schneider PDP/CEC

La evaluación institucional para la gestión fiduciaria del proyecto fue realizada en base a: 1) el contexto fiduciario del país, 2) los resultados de la evaluación de riesgos fiduciarios, 3) el análisis realizado al Ministerio del Interior utilizando la metodología SECI, 4) reuniones de trabajo con el equipo de proyecto y (5) reuniones con el personal de las diferentes áreas del Ministerio del Interior. Como resultado de esta evaluación se han elaborado acuerdos fiduciarios de Adquisiciones y Gestión Financiera para la ejecución del proyecto.

I. Contexto Fiduciario del País

Sistema de Adquisiciones: El Sistema Nacional de Contratación Pública – SNCP, se aprobó a través de la Ley Orgánica del SNCP en agosto/08. Entre los cambios sustanciales introducidos esta la creación del Instituto Nacional de Compras Públicas–INCOP, como rector de las Compras Públicas. El INCOP con el apoyo del Banco llevó cabo el Diagnóstico del SNCP mediante la aplicación de la metodología OECD/DAC; la misma que determina un desarrollo medio del SNCP.

Sistema de Gestión Financiera: Desde enero de 2008 las Entidades del Gobierno utilizan el Sistema de administración financiera e-SIGEF, que integra efectivamente los procesos de presupuesto, contabilidad, tesorería, pagos electrónicos y un esquema de centralización informática y uso de la tecnología Web. Asimismo, las entidades del Gobierno Central están sujetas al control y fiscalización del ente supremo de auditoría que es la Contraloría General del Estado. En términos generales, los sistemas nacionales de gestión financiera tienen un adecuado nivel de desarrollo, requiriendo ser complementados por el momento, para efectos de la ejecución de los proyectos que financia el Banco, en lo referente a reporte financiero específico y a auditoría externa (a ser efectuada por una firma elegible para el Banco).

II. Contexto Fiduciario del Organismo Ejecutor

El Ministerio del Interior –MI- se encuentra en un proceso de transformación, determinando una nueva estructura orgánica, funciones y la integración de las funciones de la Policía de acuerdo al Decreto 632. El MI se ha caracterizado por una alta rotación de personal en los cargos Gerenciales/Directivos dado por los frecuentes cambios de Ministro.

El Ministerio del Interior no tiene experiencia en la ejecución de programas con financiamiento del BID. En el 2010 manejo directamente un presupuesto de inversión muy bajo, dado que la gran parte de este presupuesto fue manejado la policía (aprox. 80 Millones). En este sentido, para la ejecución del presupuesto de inversión de la policía, se contaba con una unidad especializada autónoma y desconcentrada especializada para la realización de estos procesos.

En el 2011 esta unidad está siendo absorbida por el MI y consolidara las inversiones del MI, incluyendo la Policía, por lo que se requiere fortalecerla durante la ejecución del programa.

El Ministerio del Interior utiliza los sistemas nacionales de Adquisiciones y Gestión Financiera del país. El Control interno de la Entidad es realizado mediante la Contraloría General del Estado (CGE).

III. Evaluación del Riesgo Fiduciario y Acciones de Mitigación

Con base en la información disponible sobre el programa y del Ministerio del Interior, se han identificado los siguientes riesgos fiduciarios:

a) Debilidades en la capacidad de ejecución:

Factores: - Alta rotación del personal dentro del Ministerio.

Impacto: Retrasos en la ejecución.

Acciones de Mitigación: (i) Conformar un equipo de gestión con profesionales de carrera en el MI y otros profesionales con experiencia en ejecución de proyectos con capacidad y competencias técnicas y fiduciarias. (ii) El equipo fiduciario del Banco prestará apoyo, capacitación y acompañamiento para la ejecución.

Factores: - Entidad sin experiencia en la ejecución de proyectos financiados por el Banco. Desconocimientos de Políticas y Guías del BID.

Impacto: Retrasos en la ejecución. - Incumplimiento de cláusulas contractuales.

Acciones de Mitigación: (i) Conformar un equipo de gestión con profesionales de experiencia en ejecución de proyectos con capacidad y competencias técnicas y fiduciarias. (ii) El equipo fiduciario del Banco prestará apoyo, capacitación y acompañamiento para la ejecución. (iii) Con recursos de la CT se contratarán consultores que apoyen en la preparación de pliegos.

Factores: - Estructura orgánica en proceso de transformación, el Ministerio del Interior está en proceso de absorción de las funciones de la policía.

Impacto: Retrasos en la ejecución

Acciones de Mitigación: (i) Conformar un equipo de gestión con profesionales de experiencia en ejecución de proyectos con capacidad y competencias técnicas y fiduciarias. (ii) El equipo fiduciario del Banco prestará apoyo, capacitación y acompañamiento para la ejecución. (iii) Con recursos de la CT se contratarán consultores externos que apoyen en la preparación de pliegos.

b) Debilidades en el proceso de contratación:

Factores: Debilidades en la elaboración de TDRs, Documentos de Licitación y Solicitudes de Propuestas. . – Desconocimiento de las Políticas de Adquisiciones del Banco – Falta de consultores especializados Impacto: Retrasos en la ejecución — Incumplimiento de objetivos del programa.

Acciones de mitigación: (i) Capacitación al Equipo de Gestión de Proyecto en adquisiciones; (ii) Implementación del SEPA; (iii) Inicialmente la supervisión de las contrataciones se realizará de manera Ex – Ante; y (iv) Parte de la cooperación técnica ATN/SF-1199-EC se usará para la preparación de los pliegos para licitación para la migración de datos del SIIP-NE y el desarrollo del módulo de incidencias.

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

Algunos puntos para su consideración:

-1. Conformación del Equipo de Gestión, 2. Aprobación del Reglamento Operativo

V. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de las Adquisiciones

1. Ejecución de las Adquisiciones

En el Plan de Adquisiciones (PA) se establecerán las adquisiciones incluidas en el Programa; el mismo que podrá ser actualizado de manera anual o cuando sea necesario. La responsabilidad de aprobación del Plan de Adquisiciones y mantener actualizado el mismo durante la ejecución del programa es del Jefe de Equipo de Proyecto (JEP).

El programa contempla la Contratación de Bienes y Servicios y Contratación de Consultores bajo el marco establecido en las Políticas 2349-9 y 2350-9 respectivamente; las que se llevarán a cabo conforme lo establecido en el Plan de Adquisiciones aprobado por el Banco. Para las Contrataciones de Firms Consultoras que superen el monto de US 200,000.00 se utilizará la

Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) aprobada por el Banco. Para contrataciones por montos menores se utilizarán SEP acordadas con el ejecutor y aprobadas por el Banco.

2. Plan de Adquisiciones Inicial

El Plan de Adquisiciones está incluido en el Documento de Propuesta de Desarrollo de la Operación – POD; como un anexo del referido documento.

3. Supervisión de Adquisiciones

Considerando el contexto fiduciario del ejecutor y el nivel de riesgo asociado a la operación (medio), inicialmente se han determinado los siguientes umbrales para la Supervisión Ex – Post:

- a) Contratos de Obras por un costo total estimado equivalente igual o inferior a US\$50.000.00
- b) Contratación de Bienes por un costo total estimado equivalente igual o inferior a US\$10.000.00
- c) Contratos de Servicios de Consultoría con Firms Consultoras cuyo costo total estimado equivalente sea igual o inferior a US \$ 30.000

Los demás contratos estarán sujetos a revisión ex-ante por parte del Banco, incluyendo toda Contratación Directa de Bienes u Obras y Selección Directa de firmas consultoras o consultores individuales.

El tipo de supervisión podrá variar durante la ejecución del programa, teniendo en cuenta la implementación de las medidas de mitigación y el grado de fortalecimiento del ejecutor.

4. Disposiciones Especiales

A) Medidas Especiales. No se establecen medidas especiales.

B) Otros Procedimientos: No hay otros procedimientos.

5. Registros y Archivos

El ejecutor deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados de tal manera que los mismos puedan ser revisados por el Banco de acuerdo a los siguientes lineamientos:

- a. El archivo con la documentación inherente adquisiciones y contrataciones deberá estar en un solo file o carpeta única; que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiados con recursos distintos a los del programa.
- b. El Equipo de Proyecto proporcionará la herramienta SICLAR la misma que deberá ser implementada en el programa independientemente del esquema de supervisión de adquisiciones implementado.

6. Contratación anticipada y reconocimiento de gastos retroactivos: No Aplica.

VI. Acuerdos y Requisitos de Gestión Financiera

1. Programación y Presupuesto

El cuerpo legal que establece las normas generales que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Estas normas generales son aplicadas a la ejecución de los programas que financia el banco en el país. El sistema integrado eSigef, instrumentaliza y estandariza la aplicación de estas normas generales en todo el aparato de gestión pública nacional. El presupuesto del programa será calculado sobre la base del plan

operativo anual acordado entre el banco y el ejecutor, y servirá de base para la inclusión formal del mismo en el presupuesto general del Ministerio del Interior.

2. Contabilidad y sistemas de Información

La contabilidad gubernamental se lleva a través del sistema eSigef, el cual fue parametrizado de acuerdo al plan de cuentas contables gubernamental expedido por el MF.

La contabilidad oficial de proyectos que reciben financiamiento del banco se lleva a través del sistema eSigef conforme al plan de cuentas contables gubernamental y al clasificador presupuestario. El eSigef actualmente no permite la elaboración de informes relacionados con los aspectos específicos de los recursos suministrados por el BID, por lo cual es necesario que mediante informes separados se revele el estado y evolución de los proyectos.

Por lo anterior se acordó con el ejecutor que para la operación de préstamo se deberá implementar la herramienta Ketra la cual permite preparar los informes financieros detallados y reportes del proyecto en ejecución.

3. Desembolsos y Flujo de Fondos

Desde el 2008 el Gobierno de Ecuador instauró el mecanismo de Cuenta Única del Tesoro –CUT- a través de la cual se unificó la gestión de la tesorería de las entidades que conforman el Gobierno Central GC. Los pagos del programa serán ejecutados mediante debito a la CUT, mecanismo para manejo de la tesorería obligatorio para las entidades que conforman el GC.

Los desembolsos del Programa se realizarán de acuerdo a las necesidades reales de liquidez del proyecto, mediante la modalidad de Anticipo de Fondos de acuerdo a las necesidades de liquidez del programa de 5 meses. El ejecutor presentará al BID la solicitud de desembolso acompañada por el Plan Financiero y Flujo de Caja del proyecto para los próximos 180 días. Los desembolsos se justificarán en la próxima solicitud de desembolso, una vez los recursos del anticipo estén ejecutados en un mínimo de 80%.

Para la recepción de los recursos del préstamo el Ministerio del Interior abrirá una cuenta para el Programa en el Banco Central del Ecuador.

La revisión de la documentación soporte de los gastos o pagos efectuados será realizada en forma ex-post al desembolso de los recursos por parte del Banco. Se emitirán informes con los resultados en cada visita de revisión ex-post. La revisión ex-post de desembolsos será realizada por personal del Banco y/o Consultores y los Auditores Externos.

Aquellos gastos que no sean considerados elegibles por parte del Banco, deberán ser reintegrados con recursos del aporte local.

4. Control Interno y Auditoría Interna

En relación a los sistemas de control interno la Constitución de la República del Ecuador establece que la Contraloría General del Estado -CGE- es el ente encargado de dirigir el sistema de control, compuesto por la auditoría interna, auditoría externa y el control interno de las entidades del Sector Público, y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos, así como expedir la normativa para el cumplimiento de estas funciones.

El Ministerio del Interior cuenta con un área de auditoría Interna propia que depende directamente de la CGE, sin embargo el manual operativo incluirá procesos de control interno que ayudaran a asegurar que los controles estén funcionando en forma adecuada. Durante la ejecución, el equipo fiduciario evaluará el cumplimiento y la calidad de dichos procesos.

5. Control Externo e Informes

Debido a que la CGE no cuenta con la capacidad suficiente para ejercer el control externo sobre proyectos financiados con recursos externos, la auditoría externa del Proyecto será efectuada por auditores independientes aceptables por el Banco de nivel uno (firmas internacionales de auditoría), de acuerdo con los requerimientos del BID. Durante la ejecución, el Ministerio del Interior presentará anualmente los estados financieros auditados del proyecto de acuerdo con los lineamientos del Banco y sobre la base de términos de referencia previamente aprobados por el BID. Los costos de la auditoría serán cubiertos por los recursos de contrapartida local.

6. Plan de Supervisión Fiduciaria

Actividad de Supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza y alcance	FRECUENCIA	Responsable	
			Banco	Tercero
OPERACIONALES	Revisión del Informe de Progreso	SEMESTRAL	Equipo Fiduciario y Sectorial	
	Revisión de Cartera con el Ejecutor y el MF	De acuerdo a los Requerimientos del Ministerio de Finanzas	Equipo Fiduciario y Sectorial	
FINANCIERA	Visitas de Inspección	TRIMESTRAL	Especialista Fiduciario	
	Auditoría Financiera	ANUAL	Especialista Fiduciario	Ejecutor
	Revisión Ex-post Desembolsos	ANUAL	Especialista Fiduciario	
	Revisión Solicitudes de Desembolso	PERIODICA	Equipo Fiduciario	
ADQUISICIONES	Revisión Ex-ante Adquisiciones	N/A	JEP/con apoyo de Especialista Adquisiciones	Ejecutor
	Actualización Plan de Adquisiciones	Anual	JEP/con apoyo de Especialista Adquisiciones	Ejecutor
CUMPLIMIENTO	Cumplimiento Condiciones Previas	UNA VEZ	Equipo Fiduciario	
	Asignación Presupuestal	ANUAL	Especialista Fiduciario	Ejecutor
	Presentación Estados Financieros Auditados	ANUAL	Especialista Fiduciario	

7. Mecanismo de Ejecución

El Ministerio del Interior será el ejecutor del programa, para lo cual conformará un Equipo de Gestión con dedicación permanente a la ejecución del mismo, se considera necesario que el Equipo de Gestión se conforme por profesionales con experiencia relevante en la ejecución de este tipo de programas. El mencionado equipo debería estar, como mínimo, conformado por un Coordinador General, un especialista financiero, un especialista en adquisiciones y un especialista en monitoreo. Este personal trabajará en coordinación con personal de carrera de las aéreas técnica y administrativa del Ministerio.

8. Tabla de Adquisiciones:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36271103>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

RESOLUCIÓN DE-101/11

Ecuador. Préstamo 2584/OC-EC a la República del Ecuador
Programa de Seguridad Ciudadana: Fortalecimiento de
la Eficacia Policial mediante Mejoras en la Gestión
y Uso de la Información Criminológica

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o los contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como Prestatario, con el fin de otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de seguridad ciudadana: fortalecimiento de la eficacia policial mediante mejoras en la gestión y uso de la información criminológica. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$10.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y estará sujeto a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el 28 de septiembre de 2011)