



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal

**País:** Guatemala

**Sector/Subsector:** Reforma/Modernización del Estado-Modernización y Administración de Justicia

**Equipo de Proyecto Original:** Sandra Bartels (ICF/FMM), Jefe de equipo; Roberto Camblor, Susana Sitja (ICF/FMM); Miguel Coronado (LEG/SGO); Mario N. Yano (WSA/CGU); y Julieta Caunedo (CID).

**Número de Proyecto:** GU0177

**Número de Préstamo:** 1905/OC-GU

**Fecha del QRR:** 22 de julio de 2019

**Fecha de Aprobación Final del PCR:** 10 de octubre de 2019

**Equipo PCR:** Benjamin Santa Maria (IFD/ICS), Jefe de equipo; Lilena Martinez (FMP/CID), Hulda Salguero (CID/CGU), Giovanna Mahfouz (IFD/ICS); y Julio Cordoba (consultor).

## Índice

<b>I. INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>2</b>
* <i>MONTO ACTUAL (AJUSTADO PARA REDIRECCIONAMIENTO)</i> .....	2
<b>II. EL PROYECTO.....</b>	<b>3</b>
A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	3
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	4
<i>i. Objetivo(s) del Desarrollo .....</i>	<i>4</i>
<i>ii. Componentes.....</i>	<i>4</i>
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO .....	5
<b>III. RESULTADOS .....</b>	<b>8</b>
A. EFECTOS DIRECTOS.....	8
B. EXTERNALIDADES.....	11
C. PRODUCTOS .....	13
D. COSTOS DEL PROYECTO.....	17
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>18</b>
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	18
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	22
C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	23
<b>V. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>24</b>
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS .....	24
B. RIESGOS POTENCIALES.....	26
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	27
<b>VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>28</b>
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	28
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX POST .....	29
<b>VII. LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>29</b>

## Anexos

1. [Taller de Cierre y Acta del Taller de Cierre.](#)
2. [Evaluación del prestatario.](#)
3. [Informe de Evaluación Final del Programa.](#)

## Abreviaturas y Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCID	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CAJ	Centro de acceso a la justicia
CGC	Contraloría General de Cuentas de la Nación
CGU	Country Office in Guatemala – Banco Interamericano de Desarrollo
CIJ	Centro integrado de justicia (penal)
ICMSJ	Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia
IDPP	Instituto de la Defensa Publica Penal
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
INL	<i>Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs</i>
LP	<i>Loan Proposal</i> , por las siglas en ingles de Propuesta de Préstamo
LRR	<i>Loan Results Report</i>
MINFIN	Ministerio de Finanzas Publicas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MP	Ministerio Publico
NAFIN	Nacional Financiera (México)
OJ	Organismo Judicial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PMR	<i>Progress Monitoring Report</i>
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PETSJP	Plan Estratégico Sectorial para la Transformación del Sistema de Justicia Penal 2006-2010
PPMR	<i>Project Performance Monitoring Report</i>
PETSJP	Plan Estratégico para la Transformación del Sector Justicia Penal
SEICMSJ	Secretaria ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia
UE	Union Europea
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

**NO. PROYECTO:** GU0177

**Prestatario:** Republica de Guatemala

**Agencia ejecutora (AE):** Secretaria Ejecutiva de la  
Instancia Coordinadora de la modernización del sector  
justicia

**Préstamo (s):** 1905/OC-GU

**Sector:** Reforma/Modernización del estado-  
modernización y administración de justicia

**Instrumento de préstamo:** Inversión – facilidad  
unimonetaria

**TITULO:** Programa de apoyo al sector justicia penal

**Fecha aprobación Directorio:** 24 de octubre de 2007

**Fecha efectividad contrato préstamo:** 14 de diciembre de 2011

**Fecha elegibilidad primer desembolso:** 21 de febrero de 2013

#### Meses en ejecución

\* desde aprobación: 131

\* desde efectividad del contrato: 67

#### Períodos de desembolso

**Fecha original desembolso final:** 14 de diciembre de 2016

**Fecha actual desembolso final:** 30 de septiembre de 2018

**Extensión acumulativa (meses):** 21.5 meses

**Extensión especial (meses):** N/A

#### Monto préstamo(s)

\* **Monto original:** US\$30,000,000

\* **Monto actual:** US\$ 30,000,000

\* **Pari Passu (si aplica):** N/A

#### Desembolsos

**Monto a la fecha:** (94.74%) US\$ 28,423,086.76

**Costo Total del Proyecto (Estimado Original):** US\$30,170,020

#### Redireccionamiento

**Este proyecto:**

- recibió fondos de otro proyecto? ☐ ☐

- Envió fondos a otro proyecto? ☐ ☐

- N/A ☒ ☐

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto

\* *Monto actual (ajustado para redireccionamiento)*

**Reducción de Pobreza (PTI):** Si

**Equidad Social (SEQ):** Si

**Clasificación ambiental:** C

#### En estado de "Alerta"

**Está el proyecto "en alerta" por PAIS:** No

**De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI,  
y/o indicadores relevantes de PAIS):**

**Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este  
proyecto (si aplica):**

### Resumen de la Clasificación de Desempeño

<b>OD</b>	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input type="checkbox"/> Probable (P)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
<b>PI</b>	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<b>SO</b>	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## **II. El Proyecto**

### **a. Contexto del Proyecto**

- 2.1 Desde 1992 la justicia penal en Guatemala se rige por un sistema acusatorio, uno de los más maduros de la región de América Latina, pero los esfuerzos para acrecentar su capacidad institucional eran insuficientes para solucionar los problemas que existían en términos de acceso limitado a los servicios de justicia, debilidad en la capacidad de investigación criminal y en la coordinación institucional. La cooperación internacional comenzó a proporcionar asistencia para crear las instituciones de justicia necesarias.
- 2.2 Por el lado del BID, después del cierre del préstamo 1120/OC-GU (proyecto GU0092) en diciembre de 2006, cuya implementación tuvo una duración de 8 años y que desembolsó US\$ 24.48 millones de dólares, el Gobierno de Guatemala solicitó al Banco continuar el financiamiento mediante una segunda fase. Para responder a esta solicitud, se diseñó un nuevo programa, cuyo número de contrato de préstamo fue 1905/OC-GU, manteniendo la misma estructura de componentes (infraestructura física, infraestructura y equipo tecnológico, y fortalecimiento institucional), y como Organismo Ejecutor, la Secretaría ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (SEICMSJ), por su experiencia en la ejecución en el préstamo anterior y de operaciones financiadas por donantes como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea (EU).
- 2.3 El nuevo programa solicitado al Banco fue basado en el Plan Estratégico Sectorial para la Transformación del Sistema de Justicia Penal 2006-2010 (PETSJP 2006-2010), formulado por la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), tomando en cuenta el análisis de la problemática de la justicia penal guatemalteca, las lecciones aprendidas de la implementación de los diferentes proyectos financiados por la cooperación internacional mediante la SEICMSJ, y los diferentes planes de cada una de las instituciones penales que la conforman. Esta Secretaría Ejecutiva administraba un conjunto fragmentado de unidades ejecutoras por cada tipo de cooperante, con procesos manuales y no estandarizados, lo que se traducía en tiempos de implementación prolongados. Dicho plan estratégico careció de un dimensionamiento cuantitativo de los desafíos, y tampoco priorizó el tipo de delitos que debían ser atendidos prioritariamente por su impacto social negativo.
- 2.4 Para ampliar la cobertura y el acceso a la justicia en aquellos departamentos con mayor concentración de población y alto índice de delincuencia, el Gobierno de Guatemala propuso que en el nuevo programa se escalara y replicara en el interior del país la experiencia de construcción de cuatro Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), de baja complejidad técnica, que fueron construidos con los recursos del préstamo 1120/OC-GU, para albergar un juzgado de 24 horas del Organismo Judicial (OJ), una oficina del Instituto de la Defensa Pública (IDPP), y una estación de policía del Ministerio de Gobernación (MINGOB).
- 2.5 La propuesta en el nuevo programa fue diseñar y desarrollar un modelo de gestión de servicios de justicia, denominado Centro Integrado de Justicia para albergar a cuatro operadores penales (juzgado, defensa pública, estación de policía, ministerio público), oficina de mediación, laboratorio forense, unidad de logística para el traslado de reos y, donde fuera necesario, una oficina de la Procuraduría General de la Nación (PGN) para proteger los derechos de los niños. Con este modelo se pretendía brindar 24 horas de servicios de justicia penal los siete días de la semana. Este tipo de centro no es solo una solución arquitectónica multiservicios, sino un mecanismo para facilitar el control legal de las detenciones, proteger los derechos humanos de los detenidos, y evitar violaciones al debido proceso.

- 2.6 En 2007, cuando fue diseñado el programa 1905/OC-GU, el Gobierno requería mapear los procesos de las instituciones penales, la identificación de los casos con un número único, iniciar el intercambio automático de información, y definir los criterios para la recolección, procesamiento y divulgación de datos estadísticos, armonizados entre las instituciones. Para lo anterior fue considerado necesario equiparar la infraestructura tecnológica para la comunicación internas y externas, e iniciar el flujo de datos y documentos, por ejemplo, las órdenes de arresto. También el Gobierno consideró necesario fortalecer tecnológicamente la investigación técnico-científica y forense en las instituciones, y desarrollar mecanismos para institucionalizar la capacitación especializada.
- 2.7 Pero sin certidumbre acerca de la aprobación legislativa del contrato de préstamo aprobado por el Directorio del Banco en octubre de 2007, a solicitud del MINGOB, en 2011 el BID preparó y aprobó la cooperación técnica ATN/OC-12953-GU por US\$ 749,000.00, complementando la inversión de la cooperación internacional en el proceso de la reforma de la Policía Nacional Civil (PNC), cuya unidad responsable se ubicada en dicho ministerio.
- 2.8 El desarrollo y aprobación del préstamo 1905/OC-GU fue realizado durante el gobierno del Presidente Oscar Berger; durante la espera de la aprobación legislativa del contrato de préstamo transcurrió el gobierno del Presidente Alvaro Colom (2008-2012), y durante la etapa de implementación ocurrieron los gobiernos de los Presidentes Otto Perez (2012-2015), Alejandro Maldonado (2015-2016), y James Ernesto Morales (a partir de 2016).

## **b. Descripción del Proyecto**

- 2.9 Los componentes en la propuesta de préstamo (LP), Anexo Único del contrato de préstamo y en tres generaciones de sistemas de información y monitoreo del Banco (PPMR, PMR, y Convergencia) se detallan en esta sección.

### **i. Objetivo(s) del Desarrollo**

- 2.10 Aumentar la eficiencia, mejorar el acceso y la efectividad del sistema de justicia penal en Guatemala.

### **ii. Componentes**

- 2.11 Para lograr dicho objetivo se desarrollarán los siguientes componentes: (i) la ampliación del acceso a la justicia en los departamentos con la creación de CIJ, (ii) la mejora de la eficiencia y la eficacia del sistema a través del apoyo a la gestión y seguimiento de la información; y (iii) una mayor efectividad del sistema penal en las instituciones del sector mediante el fortalecimiento de la investigación científica. Los tres componentes se pormenorizan a continuación:
- 2.12 **Componente 1. Acceso a la Justicia.** El objetivo de este componente es reducir las barreras que dificultan el acceso a la justicia, en particular para las poblaciones marginadas. El componente debía financiar el diseño y planificación, construcción, supervisión, equipamiento, y capacitación de recurso humano para el funcionamiento de hasta 13 CIJ. Asimismo, se debía financiar a través de este componente: (i) hasta 5 sedes regionales del Instituto de la Defensa Pública Penal; (ii) hasta 15 remodelaciones de juzgados de paz; (iii) hasta 5 comisarías tipo, estaciones o subestaciones; (iv) hasta 5 fiscalías; (v) adquisición de terrenos y servicios básicos para las construcciones mencionadas, y (vi) actividades de sensibilización y capacitación a los operadores del sistema de justicia para la puesta en marcha de los centros.

- 2.13 **Componente 2. Gestión y Seguimiento de la Información del Sector Justicia Penal.** Este componente tiene como objetivo dotar de las herramientas de trabajo tecnológicas, y mecanismos de información esenciales al sistema de justicia en su integralidad, de modo que se pueda contar con información indispensable para el ejercicio de las funciones de cada institución, y generar estadísticas confiables. El componente financiaría un diagnóstico sobre los criterios y métodos para la captación, análisis, procesamiento e intercambio de información y el desarrollo del sistema de información sectorial con criterios e indicadores unificados. A través de este componente, se financiarían consultoría, compra de equipos, licencias y capacitación de los usuarios.
- 2.14 **Componente 3. Fortalecimiento sectorial en materia de investigación criminal y científica.** Este componente está orientado a la mejora del proceso de investigación criminal y científica mediante el apoyo integral al recurso humano que tiene a su cargo la función sustantiva dentro de cada una de las instituciones del sector. Busca fundamentalmente optimizar la capacidad de investigación técnica y coordinación entre las instituciones involucradas en el proceso.
- 2.15 El componente financiaría principalmente, las siguientes actividades: (i) capacitación en ciencias criminalísticas y forenses, escenas del crimen y verificación de la prueba; (ii) asistencia técnica y capacitación sobre utilización de elementos de alta tecnología para la investigación criminal y científica; (iii) elaboración de protocolos forenses para establecer el rol de cada operador de justicia (y otros actores que acuden a la escena del crimen), así como los manuales estandarizados para la obtención y conservación de la evidencia; y (iv) adquisición de equipos especializados, transporte y materiales para la investigación de campo, escena del crimen, análisis y verificación de las pruebas.
- 2.16 Como se detalla más adelante, del Componente 1 se concretaron sedes regionales del Instituto de la Defensa Pública Penal, las remodelaciones de juzgados de paz, las comisarías y estaciones de policía. En el caso de las fiscalías, fueron diseñadas y construidas para atender exclusivamente denuncias por el delito de violencia contra la mujer. Respecto a los trece CIJ planeados, no fue posible una adquisición de terrenos ni su construcción en terreno propio, por las razones que se exponen más adelante.
- 2.17 Respecto al Componente 2, fue realizado el diagnóstico, financiadas consultorías, adquiridos equipos y licencias, pero en vez de desarrollar un sistema de información interinstitucional fueron mejorados los cuatro sistemas existentes para aumentar su nivel de interconexión internamente e iniciar la interoperabilidad entre instituciones penales, así como definidos los primeros indicadores de gestión, a ser generados automáticamente en el futuro.
- 2.18 Por lo que toca al Componente 3, las actividades previstas fueron implementadas, fueron desarrollados los protocolos para la investigación criminal con un enfoque interinstitucional, y se adquirió un número mínimo de equipos especializados para la escena del crimen, porque durante la espera de la aprobación legislativa del préstamo, estos equipos habían sido financiados por otros cooperantes internacionales.

### **c. Revisión de la Calidad del Diseño**

- 2.19 La calidad del diseño se califica como Menos que Satisfactoria principalmente porque en el diseño de la estructura de los componentes no se consideró su impacto político, la demora en la aprobación legislativa del contrato de préstamo, y fue inviable la construcción de CIJ debido a la debilidad técnica y administrativa del OJ; la finalidad, el propósito, y los indicadores verificables del marco lógico del programa tenían sustento en el modelo de gestión de los CIJ, que finalmente no fueron construidos.

- 2.20 **El diseño del programa incluyó la participación de instituciones autónomas, y de dos poderes del Estado.** Esta razón significa que la SEICMSJ era el Organismo Ejecutor que se vinculaba con las instituciones penales a través de un convenio formal para el traspaso de bienes y servicios financiados por el préstamo. Esta propuesta de coordinación, políticamente era inconveniente debido a jerarquías diferenciadas: MINGOB corresponde al poder ejecutivo, el OJ es un poder constitucional y la SEICMSJ esta sectorizada en éste, y el MP e IDPP son organismos autónomos en el poder ejecutivo.
- 2.21 El diseño del programa, según la propuesta de préstamo (LP), se contempló un arreglo de implementación en el cual la estructuración de los componentes del programa estaba bajo la coordinación de la SEIMCSJ (que en este PCR se denomina como "arreglo de implementación centralizado"), reflejando la transversalidad necesaria en el programa para generar productos comunes o compartidos del sector de justicia penal. Sin embargo, en las revisiones sostenidas entre el Banco y el Prestatario sobre el Anexo Único del contrato de préstamo, los párrafos sobre el arreglo de implementación fueron simplificados respecto a lo prescrito en la LP, y las variables a considerar para la ubicación de la obra civil. De acuerdo con el texto en dicho Anexo, las entidades coejecutoras debían asumir su responsabilidad técnica, administrativa y financiera de las actividades en el programa, separadamente de la SEICMSJ (que en este PCR se denomina como "arreglo de implementación descentralizado").
- 2.22 La inconsistencia fue identificada al momento de la preparación del cumplimiento de las condiciones para el primer desembolso, incluyendo el manual operativo, cuando el MINFIN aclaró al organismo ejecutor que no podía haber desviación alguna respecto al texto aprobado por el legislativo en cuanto al arreglo de implementación. Al modificarse la redacción del arreglo de implementación como consecuencia de la simplificación de párrafos, la estructuración de los componentes perdió el enfoque transversal necesario en el programa, porque un arreglo de implementación descentralizado requiere de componentes o subcomponentes exclusivos por institución, por ejemplo, para el OJ y la SEICMSJ, tomando en el principio constitucional de independencia de poderes, o para el MP y el IDPP considerando que son órganos autónomos. Al fragmentarse la responsabilidad técnica, financiera y administrativa del programa entre cada participante, aumentó el compromiso de un coejecutor, el OJ, para producir 13 CIJ, con sus procesos internos y capacidad instalada.
- 2.23 En cuanto a transacciones del programa, el diseño de componentes descrito, significó que una transacción cotidiana como es una transferencia debía ser validada previamente por el poder ejecutivo (MINFIN) al recibir la solicitud por parte de la SEICMSJ que forma parte del poder judicial. Restar recursos a un coejecutor debido a debilidades en procesos internos de gestión, para transferirlos a otro coejecutor, tuvo como consecuencia una relación tensa entre los coejecutores involucrados, el Organismo Ejecutor y el Banco en el periodo 2016-2017.
- 2.24 Previo análisis de su capacidad institucional para construir obras, la solución hubiera sido diseñar un componente exclusivo para el OJ. Aunque dicho análisis de capacidad institucional fue realizado durante la implementación, las recomendaciones de la SEICMSJ y el Banco para que el OJ realizara obra civil de menor complejidad que un CIJ, por ejemplo, un mayor número de remodelaciones, no fueron aceptadas por la serie de presidentes sucesivos del OJ a lo largo de la vida del préstamo.
- 2.25 **En cuanto alcance técnico, la propuesta de préstamo careció de detalles sobre el tipo de delitos penales por atender, y su causa, y la transversalidad del diseño de los tres componentes se diluyó en la etapa de implementación.** Por una parte, el diseño del programa fue basado en una agenda temática y lista de problemas detallados en el PETSJP, sin definición de los tipos de delitos que prioritariamente se atenderían en la infraestructura física programada (Componente 1). Tampoco fue descrito si los sistemas de información



existentes eran manuales o automatizados (Componente 2); y no hubo un diagnóstico de necesidades de capacitación en investigación penal (Componente 3).

- 2.26 Los productos de los tres componentes del programa tenían una característica: actividades comunes a las instituciones penales (transversalidad), por lo cual la ejecución del programa se llevaría a cabo a través de la SEICMSJ, y con la participación de coejecutores. Por dicha transversalidad, los arreglos de implementación debieron considerar, en vez de un coordinador general, tres coordinadores, uno por componente, porque es improbable que una sola persona sea experta en obra civil, en tecnologías de la información, y además esté instruido en metodologías para la investigación criminal. Por dicho enfoque transversal, los CIJ debían ser espacios compartidos, el sistema de información debía ser único, y los protocolos de investigación científica y criminal contar con un enfoque interinstitucional. Ciertos paquetes específicos, separables, podían ser descentralizados, como es la remodelación de juzgados (OJ) o la construcción de fiscalías, estaciones de policía y sedes de la defensa pública.
- 2.27 Al momento de la preparación de la propuesta de préstamo fue anunciada la creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), una institución penal cuyos peritajes técnicos son clave para legitimar los procesos judiciales, pero no fue considerada como participante en el programa; cuando éste fue elegible para el primer desembolso, por resolución de la ICSMJ, dicho instituto fue incluido con calidad de institución beneficiaria de los fondos del préstamo, mediando el convenio correspondiente, a través de la SEICMSJ.
- 2.28 **La base del texto inicial del Anexo Único determinó la estructura de los arreglos de implementación del programa, y tuvo implicaciones en la estructuración de los componentes e indicadores.** A pesar de la justificación legal del Organismo Ejecutor ante el MINFIN para detallar la relación que debiera existir entre forma (arreglo de implementación), contenido (enfoque transversal de componentes) e indicadores, mediante el Reglamento Operativo del programa, el argumento del Prestatario fue que cualquier corrección, desviación u omisión respecto al texto original del Anexo Único, incluso una modificación en el cuadro de costos, implicaba devolver el documento de préstamo al poder legislativo para nueva revisión.
- 2.29 Finalmente, el programa fue implementado con base en el Anexo Único: un arreglo de implementación con operadores penales cuya capacidad técnica y fiduciaria no había sido evaluada *ex ante*, con excepción de la correspondiente a la SEICMSJ. Las consecuencias fueron las siguientes: (i) la imposibilidad del OJ para construir trece CIJ debido a la inexistencia de una unidad de construcción, así como de múltiples procesos internos de revisión y validación, antes de la firma final de un presidente magistrado que rota anualmente, (ii) la imposibilidad de desarrollar un sistema de información penal para garantizar la trazabilidad de un caso penal desde la detención por parte de la policía hasta la prisión dictada por sentencia, y (iii) una segmentación de metodologías para el fortalecimiento de capacidad de investigación criminal y científica, en unos casos propuestas por empresas de consultoría, en otros por consultores individuales.
- 2.30 Cabe comentar que la LP y el Anexo Único especificaron que el Componente 1 fue destinado a reducir las barreras que dificultan el acceso a la justicia, en particular para las poblaciones marginadas. Sin embargo, en el resto del texto del Anexo Único del contrato de préstamo, no fueron detalladas las variables consideradas en la LP, como son densidad poblacional y niveles de conflictividad en el caso de CIJ; carga de trabajo, número de defensores y costos respecto a la ubicación de sedes regionales del IDPP; cantidad de denuncias y costo de arrendamiento en cuanto a construcción de fiscalías; e índice de delincuencia, cobertura y necesidades de la población para construir comisarías de policía.

- 2.31 Finalmente, durante la etapa de implementación, las variables consideradas para la localización de la infraestructura física fueron el índice de marginalidad, una reserva territorial propia o la oportunidad de contar con una donación municipal para construir estaciones de policía y sedes de la defensa pública penal o espacios remanentes para adaptar una fiscalía adjunta a un hospital.
- 2.32 El programa logró desembolsar el 94.74% de los fondos del programa porque las necesidades de las instituciones penales no habían sido colmadas con recursos propios o con la contribución en especie o donaciones por parte de la cooperación internacional, particularmente de la Unión Europea (UE).
- 2.33 La calidad del diseño se califica como "Menos que Satisfactorio", considerando la demora significativa en la aprobación legislativa del préstamo (tres años y diez meses), y catorce meses para cumplir con las condiciones previas al primer desembolso, lo que originó que el diseño del programa quedara desalineado del contexto en el cual había sido preparado, en cuanto sus costos, indicadores, y el alcance de los productos y resultados.

#### Revisión de la Calidad del Diseño

☐ Muy Satisfactorio (MS)    ☐ Plenamente Satisfactorio (PS)    ☒ **Menos que Satisfactorio (MS)**    ☐ Insatisfactorio (I)

### III. Resultados

#### a. Efectos Directos

- 3.1 En el cuadro a continuación se muestran la Finalidad (Impacto), Propósito (Resultados) y metas considerados en el marco lógico original del programa, que finalmente no fueron cumplidos por ser inviable la construcción de trece CIJ:

## LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

### Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito):

Aumentar la eficiencia, mejorar el acceso y la efectividad del sistema de justicia penal en Guatemala.

### Indicadores Claves de Efectos Directos

#### Efectos Directos Planeados

Marco lógico	Linea de base 2007
<b>A nivel de Finalidad (Impacto): Fortalecimiento del Estado de Derecho, a través de la mejora en la efectividad y la prestación de servicios de la administración pública penal</b>	
Aumenta un 25% la cobertura poblacional de los servicios de justicia en el área de influencia del programa (2007).	2.5 millones
Aumenta en 10% la satisfacción de la población con respecto a los servicios de justicia en el área de influencia del programa	0

Por consenso con ejecutores en 2013, formalizado en una Ayuda-Memoria suscrita en 2014, se sustituyó el marco lógico del programa con una matriz de resultados, y se realizó una disminución porcentual en cuanto al indicador de cobertura y una modificación de su línea de base:

	Linea de base 2013
Aumenta un 10% la cobertura poblacional de los servicios de justicia en el área de influencia del programa (2007)	1 a 23 jueces por cada 100,000 habitantes 1 a 4 defensores por cada 100,000 habitantes 2 a 109 ministerios públicos por cada 100,000 habitantes; 2 a 75 policías por cada 100,000 habitantes.
Aumenta en 10% la satisfacción de la población con respecto a los servicios de justicia en el área de influencia del programa	0

#### Efectos Directos Logrados

El mayor número de productos planeados fueron trece CIJ que no fueron construidos, por lo cual no hubo efectos directos.

El estudio de percepción de seguridad y victimización no fue costado originalmente en el programa, pero mediante una transferencia de fondos entre componentes realizada en el 4º año, fue costado para ejecución en el último año de vida del programa.

La línea de base, parcial, obtenida en 2018, para futuras mediciones de percepción de seguridad y victimización es la siguiente:

- Nivel de satisfacción con el servicio (denuncia) de 53% con Policía Nacional Civil,
- Nivel de satisfacción con el servicio (denuncia) de 56% con Ministerio Público,
- Nivel de satisfacción con el servicio (denuncia) de 53.2% con juzgados de paz.

### Indicadores Claves de Efectos Directos

#### Efectos Directos Planeados

	Linea de base 2007
<b>A nivel de Propósito (Resultados): Aumentar el acceso y la eficiencia y efectividad del sistema de justicia penal</b>	
Aumenta en 25% el número de casos conocidos y resueltos.	140,058
Disminuye a 24 horas la duración en el cumplimiento de plazos procesales y constitucionales de la primera declaración ante el juez competente en los CIJ.	30 días promedio
Disminuye en 50% el número de detenciones ilegales que se procesan en las áreas donde se construyen los CIJ. E inversamente se incrementa en 20% el número de procesamientos	20% y 70% del total de detenciones que llegan al sistema
Se incrementa de 7 a 24 el número de horas y 5 a 7 días semanales la disponibilidad del servicio de justicia penal. En el área de influencia del programa	7 horas y 5 días

Por consenso con ejecutores en 2013, formalizado en una Ayuda-Memoria suscrita en 2014, se sustituyó el marco lógico del programa con una matriz de resultados, y se mantuvieron los resultados esperados, pero con una disminución porcentual, como se muestra en el cuadro siguiente:

#### Efectos Directos Logrados

El mayor número de productos planeados fueron trece CIJ que no fueron construidos, por lo cual no hubo efecto directo.

No habiendo CIJ, el producto (sistema de información) careció de datos para medir tiempo de cumplimiento de plazos procesales y constitucionales.

La fragmentación en la capacitación de funcionarios, y su implementación a partir del 4º año, impide atribuir directamente el aumento o decremento en el número de investigaciones.

	<table> <tr> <th></th><th>Linea de base 2013</th></tr> <tr> <td>Aumenta un 10% el número de casos por tipo de delito que ingresan en el sistema de justicia penal según perfil socioeconómico de la víctima e imputado (genero, edad, ocupación y escolaridad)</td><td>El número total de casos ingresados fue de 143,873 (18% por delitos agravado; 16% por robos; 13% por amenazas; por homicidios el 1%). El número total de imputados registrados son 138,058, (7,560 oscilan entre 25-40 años, 53,451 son hombres); el número total de víctimas registradas son 172,062 (62,633 oscilan entre 25-40 años y 91,810 son hombres)</td></tr> <tr> <td>Disminuye a 24 horas la duración en el cumplimiento los plazos procesales y constituciones de la primera declaración ante el juez competente en los CIJ</td><td>24 días promedio</td></tr> <tr> <td>Aumenta en un 10% el número de investigaciones abiertas por casos de homicidios y numero de investigaciones terminadas por casos de homicidios</td><td>El número total de investigaciones abiertas por el delito de homicidio fue de 1,659, y el número total de investigaciones terminadas por el delito de homicidio fue de 698, lo cual representa que se terminaron alrededor del 42% de las investigaciones iniciadas</td></tr> </table>		Linea de base 2013	Aumenta un 10% el número de casos por tipo de delito que ingresan en el sistema de justicia penal según perfil socioeconómico de la víctima e imputado (genero, edad, ocupación y escolaridad)	El número total de casos ingresados fue de 143,873 (18% por delitos agravado; 16% por robos; 13% por amenazas; por homicidios el 1%). El número total de imputados registrados son 138,058, (7,560 oscilan entre 25-40 años, 53,451 son hombres); el número total de víctimas registradas son 172,062 (62,633 oscilan entre 25-40 años y 91,810 son hombres)	Disminuye a 24 horas la duración en el cumplimiento los plazos procesales y constituciones de la primera declaración ante el juez competente en los CIJ	24 días promedio	Aumenta en un 10% el número de investigaciones abiertas por casos de homicidios y numero de investigaciones terminadas por casos de homicidios	El número total de investigaciones abiertas por el delito de homicidio fue de 1,659, y el número total de investigaciones terminadas por el delito de homicidio fue de 698, lo cual representa que se terminaron alrededor del 42% de las investigaciones iniciadas
	Linea de base 2013								
Aumenta un 10% el número de casos por tipo de delito que ingresan en el sistema de justicia penal según perfil socioeconómico de la víctima e imputado (genero, edad, ocupación y escolaridad)	El número total de casos ingresados fue de 143,873 (18% por delitos agravado; 16% por robos; 13% por amenazas; por homicidios el 1%). El número total de imputados registrados son 138,058, (7,560 oscilan entre 25-40 años, 53,451 son hombres); el número total de víctimas registradas son 172,062 (62,633 oscilan entre 25-40 años y 91,810 son hombres)								
Disminuye a 24 horas la duración en el cumplimiento los plazos procesales y constituciones de la primera declaración ante el juez competente en los CIJ	24 días promedio								
Aumenta en un 10% el número de investigaciones abiertas por casos de homicidios y numero de investigaciones terminadas por casos de homicidios	El número total de investigaciones abiertas por el delito de homicidio fue de 1,659, y el número total de investigaciones terminadas por el delito de homicidio fue de 698, lo cual representa que se terminaron alrededor del 42% de las investigaciones iniciadas								
<p><b>Estrategia de País:</b> Durante la implementación, el programa estuvo alineado con las estrategias del periodo 2008-2011 (GN-2501) y con la correspondiente al periodo 2012-2016 (GN-2689).</p>									
<p><b>Reformulación.</b> [X] N/A</p>									
<p><b>Reajuste ISDP:</b></p> <p>Una vez cumplidas las condiciones previas al primer desembolso y concluido el cabildeo para mantener el arreglo de implementación descrito en la LP, lo que tuvo una duración de un año, mediante taller de trabajo entre marzo y mayo de 2013, formalizado en una Ayuda-Memoria del 24 de abril de 2014, fue consensuada y validada la propuesta de sustitución del marco lógico por una matriz de productos y resultados, y acordadas las líneas de base, consecuentemente.</p> <p>El taller también fue una oportunidad para identificar duplicación con las actividades financiadas por la cooperación internacional. Específicamente, fue detectada la complementariedad con el programa de donación por 20 millones de euros de la Union Europea en lo que respecta a la mejora de la investigación criminal y el desarrollo de protocolos para la investigación criminal. El ajuste realizado a los indicadores y actualización de líneas de base pretendieron resolver parcialmente la debilidad identificada en la relación causal entre objetivos, productos y resultados por las siguientes razones:</p> <p>(i) <b>La relación causal entre los objetivos, productos, resultados e indicadores fue parcial.</b> Los productos fueron orientados a lograr un fortalecimiento sectorial, aportando herramientas y capacidades para obtener, por un lado, una efectiva coordinación interinstitucional, y un flujo de información entre las principales instituciones del sistema de justicia penal, para apoyar la toma de decisiones estratégicas en la operación del sector penal (Componentes 1 y 2). Por el otro lado, para obtener un fortalecimiento en materia de investigación criminal y científica (Componente 3); sin embargo, los resultados se definieron para dar respuesta, primero, para aumentar el acceso a la justicia y, en segundo lugar, a la eficiencia interna y efectividad del sistema de justicia, vinculados al fortalecimiento institucional más que sectorial (funcionamiento de CIJ). Tampoco se relacionó el resultado a los productos del Componente 3.</p> <p>(ii) <b>No se podía determinar alcance y metas de los productos de los Componentes 2 y 3.</b> Por ejemplo, no se definió el modelo conceptual del sistema de información a desarrollar e implementar en el Componente 2, y las unidades de trabajo en la escena del crimen e investigación de la prueba en funcionamiento en el Componente 3.</p> <p>(iii) <b>Los indicadores no fueron pertinentes y precisos a nivel de fin y resultado alcanzar con el Programa.</b> La métrica inicial no representaba información útil para el seguimiento final del Programa. Por ejemplo, el indicador de cobertura poblacional está señalado para medir el impacto del programa (efectividad de la prestación del servicio de justicia), siendo un indicador para medir el resultado de aumentar el acceso a la justicia. Asimismo, el indicador de detenciones ilegales no era pertinente para medir el resultado del Programa, porque es un dato que no está disponible, ya que un operador penal no suele registrar sus propios errores u actos ilegales; en cambio, el indicador ideal debió ser la reducción del tiempo de presentación de un detenido ante el juez.</p>									

La modificación del arreglo de implementación en el Anexo Único del contrato de préstamo, como consecuencia de una simplificación de párrafos, también tuvo implicaciones en la métrica del programa, porque los productos quedaron fragmentados en vez de mantener su integralidad y transversalidad entre instituciones penales. En opinión del equipo del PCR, tomando en cuenta que el Banco había reemplazado el marco lógico por una matriz de resultados, en vez de una cooperación técnica para la reforma policial hubiera sido mejor desarrollar e implementar una cooperación técnica para ayudar a la SEICMSJ y coejecutores en la actualización de costos de la obra civil, la recolección y sistematización de información para contar con una línea de base del programa, y la preparación del manual operativo, durante la espera de la aprobación legislativa del contrato de préstamo.

Por la simplificación comentada, se dejó bajo la responsabilidad del OJ la obra civil nueva más significativa del Componente 1 (CIJ) que fue la base para el diseño de indicadores a nivel de propósito (resultados) y finalidad (impacto) del programa. Sin haber construcción de CIJ en el Componente 1, pero concretados otros productos del mismo componente, así como logrados los productos de los Componentes 2 y 3, la calificación de los objetivos de desarrollo es **Poco Probable**.

#### Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

[ ] Muy Probable (MP) [ ] Probable (P) **[X] Poco Probable (PP)** [ ] Improbable (MI)

## b. Externalidades

3.2 Se pueden destacar ocho externalidades positivas, por orden cronológico, una de las cuales, la integridad en la gestión de los recursos del préstamo, fue internalizada inmediatamente, y el resto podría ser internalizado en el futuro.

3.3 **Entre 2012 y 2014, una política para incorporar elementos de un marco de integridad en la implementación de programas con recursos internacionales o nacionales:** En 2012, de la SEICMSJ surgió la propuesta para contratar a personal de unidades ejecutora y coejecutoras (coordinadores, especialistas financieros y especialistas en adquisiciones) bajo Renglón Presupuestario 022 (Cuentadancia) en vez de consultores temporales como típicamente se realiza en otros países con programas financiados por el BID. El propósito era garantizar la integridad en la administración de los fondos de programas financiados con préstamos, principalmente por la inversión en obra civil representaba el 56% del Programa. La propuesta, primero, fue rechazada; sin embargo, un año después, fue aprobada y generalizada como requisito para gestionar fondos con financiamiento externo en el país a partir de 2014.

3.4 **En 2017, un puente de dialogo técnico entre dos cuerpos colegiados sobre modernización de la justicia, pero institucionalmente separados; un marco para el fortalecimiento de las funciones sustantivas del MP, y dos membresías internacionales:**

#### **Dialogo técnico, nacional;**

- En 2017, el dialogo sobre el debido proceso, con pertinencia cultural y lingüística cuando un procesado es indígena, creó el primer puente de dialogo técnico entre la SEICMSJ y la Comisión Nacional de Apoyo y Seguimiento al fortalecimiento de la Justicia en Guatemala, a través de un análisis conjunto sobre las condiciones una reforma penal. La propuesta final fue preparada con base en los modelos colombiano y paraguay, después de una visita de campo conjunta en 2017 a ambos países.

#### **Fortalecimiento de la función de investigación criminal en el MP;**

- Un conjunto de diagnósticos con recomendaciones y planes de acción para modernizar la función de investigación; una metodología para tipificar los casos en rezago o mora; el rediseño de procesos de trabajo en tres niveles de fiscalías; el diseño institucional para una unidad de ciberdelitos; un modelo para realizar operaciones encubiertas y entregas vigiladas con el propósito de modernizar la investigación de delitos de alto impacto; recomendaciones para fortalecer tanto la operación de la dirección de investigaciones

criminalísticas como de las funciones financiero-administrativas del MP; y el diseño metodológico para la unidad de capacitación, con modalidades presencial y virtual.

**Membresía internacional del país;**

- La aceptación de la membresía de la Republica de Guatemala en la Comisión Europea para la eficiencia de la justicia (CEPEJ), que permitirá a las instituciones de justicia penal conocer y aprender las mejores prácticas sistematizadas en cuanto a metodología estadística e indicadores de eficiencia (tasas de resolución y tiempos promedio, reducción de rezago, etc.), cuya compilación es inexistente en la región de América Latina y el Caribe.

**Membresía internacional del MP;**

- En 2017, la membresía del Ministerio Publico (MP) a la Asociación Internacional de Fiscales, que le permitirá ampliar el conocimiento sobre formulación y ejecución de políticas de investigación y persecución penal, así como capacitación en línea en temas inéditos, por ejemplo, ciberdelincuencia.

**3.5 En 2018, la primera encuesta nacional de percepción de seguridad y victimización del país, un borrador de política judicial sustentado en un análisis estadístico, un plan de fortalecimiento del Organismo Ejecutor, y un "Benchmarking" entre sistemas de información de Guatemala, México y Chile:**

**Encuesta nacional;**

- Un estudio de percepción de seguridad y victimización a nivel nacional para estimar el impacto de la delincuencia y violencia, que también proporcionara información para actualizar la estrategia de investigación y persecución penal del MP. La línea de base se obtuvo durante el primer trimestre de 2018.

**Política judicial;**

- Un borrador de documento de política judicial del OJ, sustentado con análisis estadístico, enfocado en el problema del rezago judicial, particularmente en juzgados de primera instancia de la rama penal, donde se asume la investigación realizada por el MP en el caso de delitos de alto impacto, y alternativas de solución.

**Plan para fortalecer el Organismo Ejecutor;**

- Un plan de fortalecimiento de la SEICMSJ incorporando funciones financieras mediante una transferencia de conocimientos por parte de un intermediario financiero de México (NAFIN), y además un compromiso de financiamiento de dicho plan por parte de la AGCI. El plan incluye la creación de un Organismo Ejecutor con procesos estandarizados y automatizados, para realizar económicas de escala al administrar toda la cooperación internacional que aporta productos y resultados al sector justicia penal.

**Referente internacional;**

- Un "Benchmarking" entre Guatemala, México y Chile sobre el sistema de información penal financiado por el programa, para contar con un referente sobre el alcance final del sistema de información que fue mejorado en Guatemala, para información de la Dirección de Crédito Público de MINFIN.

## c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)				
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto			
<b>1. Componente 1 – Acceso a la justicia:</b>  <b>Costo original Componente:</b> <b>US\$ 16,970,826.00</b>  Contrapartida: US\$ 0.0  <b>Costo Final BID:</b> <b>US\$ 8,608,568.29</b>  <b>Clasificación: PS</b>	<b>Productos Planeados</b>		<b>Fin de Proyecto</b>	
	<b>Marco Lógico</b>	<b>Línea de base 2007</b>	<b>Productos</b>	<b># Año</b>
	13 centros integrados de justicia penal	3	Centros integrados de justicia penal	0 Ver nota, abajo
	5 sedes regionales de la defensa penal	0	Sedes regionales de la defensa penal	2 2017-2018
	15 juzgados de paz remodelados	24	Juzgados de paz remodelados	11 2017-2018
	5 comisarías tipo, estaciones o subestaciones	0	Comisarías tipo, estaciones o subestaciones	7 2017-2018
	5 fiscalías	57	Fiscalías (contiguas a hospitales)	8 2016
Por consenso con ejecutores en 2013, formalizado en una Ayuda-Memoria suscrita en 2014, se mantuvieron los productos planeados, sujeta a una reevaluación de costos. Sin embargo, los hitos fueron modificados de la siguiente manera:				
<b>Marco lógico con hitos originales</b>		<b>Matriz de resultados con hitos modificados</b>		
A los 12 meses de ejecución: 13 CIJ diseñados y terrenos obtenidos para las construcciones		A los 24 meses de ejecución: 13 CIJ diseñados y terrenos obtenidos para las construcciones		
A los 24 meses de ejecución: 13 CIJ, juzgados, comisarías y sedes regionales y municipales en construcción		A los 48 meses de ejecución: 13 CIJ, juzgados, comisarías y sedes regionales y municipales en construcción [hito: en funcionamiento]		
			Ninguno de los hitos se cumplió: los productos fueron generados en el 4o y 5o año de implementación, debido a la dificultad para contar con los terrenos necesarios, y la falta de experiencia y capacidad instalada para construcción por parte de la mayoría de las instituciones penales.	
			Por acuerdo entre el Prestatario y CGU, en el PMR fueron reportados dos CIJ financiados por la UE en 2017 porque contribuyen al cumplimiento de metas del Prestatario, aunque este financiamiento no pudiera ser contabilizado como contrapartida del programa, ni tampoco fuera posible un reembolso de gastos (ver sección V. Evaluación y Seguimiento).	



El desempeño del Componente 1 se califica como **Poco Satisfactorio** porque el mayor volumen de infraestructura física, trece CIJ, fueron originalmente planeados como productos transversales (inversión coordinada, a cargo de la SEICMSJ), pero debido a la simplificación de la redacción acerca del arreglo de implementación, la responsabilidad de su construcción fue transferida al OJ, que careció de la capacidad técnica y administrativa necesaria. Para construir los CIJ, de acuerdo con la Ley del Presupuesto se deben llenar una serie de requisitos, entre ellos la propiedad del terreno (registrado ante bienes del estado o donado a favor de las instituciones) que se no consiguió en el mercado inmobiliario. Así, el OJ tomo la decisión, en 2017, de enfocarse exclusivamente en la remodelación prevista de sus juzgados, tardíamente, de acuerdo con la planificación original del programa. Cuando logró la donación de un terreno en el municipio de Villanueva, el Banco no aprobó su ejecución debido al acercamiento de la fecha para realizar el último desembolso del programa.

Sin embargo, cabe notar que, bajo el marco institucional de la cooperación de la UE, fue posible para la SEICMSJ construir e implementar dos CIJ (inaugurados en agosto de 2018) en San Pedro Carchá, Alta Verapaz y en La Libertad, Petén, mediante una licitación internacional preparada con asistencia técnica internacional proporcionada también por la UE. La modalidad de contratación fue tripartita (UE, SEICMSJ, contratista), y los pagos a contratistas se realizaron por la UE desde Bruselas. Esto demuestra que los CIJ son viables, pero bajo otro modelo de implementación en el cual el OJ no tuvo ningún rol técnico ni administrativo.

Las demás inversiones contempladas en el componente se materializaron en edificios propios (remodelación de juzgados), terrenos propios o aportados por las municipalidades (comisarias, sedes de la defensa pública penal) u hospitales con terreno o espacio disponible (para habilitar pequeñas fiscalías, contiguas, para atender exclusivamente casos de violencia contra la mujer). Cada tipo de infraestructura física fue aprobada previa no objeción de un modelo de gestión, cuya localización debía considerar el grado de marginación poblacional, como fue descrito en el Anexo Único del contrato de préstamo aprobado por el poder legislativo. El componente cuenta, asimismo, con una memoria técnica de todos los productos financiados, el problema público por resolver (modelo de gestión), propuestas arquitectónicas, el proyecto ejecutado, y el manual de operación y mantenimiento para el primer año de funcionamiento (cláusula contractual), para que se repliquen con fondos nacionales o de la cooperación internacional.

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**  
**[X] N/A**

#### Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PS):

☐ Muy Satisfactorio (MS)    ☐ Satisfactorio (S)    ☒ **Poco Satisfactorio (PS)**    ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

#### 2. Componente 2 – Gestión y seguimiento de la información del sector justicia penal:

**Costo original Componente:**  
**US\$ 7,229,181.00**

Contrapartida: US\$ 0.0

**Costo Final BID:**  
**US\$ 14,190,338.13**

**Clasificación: S**

#### Productos Planeados

Marco Lógico	Línea de base 2007
Sistema de gestión y seguimiento de información desarrollado e implementado	Sistemas de información de cada institución funcionando

Por consenso con 29 representantes de coejecutores entre marzo y mayo de 2013, formalizado en una Ayuda-Memoria suscrita en 2014, se mantuvo el producto planeado. Sin embargo, se modificaron hitos:

Marco lógico - Hitos originales	Matriz de resultados – Hitos modificados
A los 18 meses del programa: diagnóstico y diseño del sistema de información y estadístico finalizado	Diagnóstico y diseño del sistema de información y estadística finalizado
A los 24 meses del programa: información estadística armonizada publicada en las páginas Web de las instituciones	Información estadística armonizada publicada en las páginas Web de las instituciones (4 coejecutores) y sistema de información en desarrollo e implementación

#### Fin de Proyecto

Productos	#	Año
Sistema de información mejorado, interconectando y alimentado por todas las instituciones participantes, con datos homogéneos y confiables para instrumentar el necesario control de gestión de la función pública en el sector, y generar estadísticas confiables	1	2017
"Paquete de actualización (software) para acelerar método especial de investigación criminal del MP instalado"	1	2017

El paquete de actualización (software) consistió en licencias para gestionar datos en un análisis de inteligencia (identificar de relaciones entre personas, eventos, patrones clave) cuyo costo fue de US\$ 1.07 millones.

Los productos fueron generados en el 3o y 4o año de implementación, debido a la revisión de procesos penales y redefinición del flujo de documentos, el acuerdo interinstitucional para intercambiar datos, y los enlaces entre instituciones para el intercambio automatizado de esos documentos.



El desempeño del Componente 2 se califica como **Satisfactorio**, cuyo producto también fue visible. A pesar de que no fue viable una reingeniería de procesos internos para introducir un número único del caso desde el principio hasta el final de un proceso penal, cuyo tiempo de revisión y ajuste requería un tiempo de maduración *versus* la presión por desembolsar los fondos de un préstamo considerado como problemático. El producto principal fue originalmente planeado a partir de un modelo conceptual desarrollado con una consultoría internacional, que consideró treinta y cuatro procesos penales en un flujo de información para el seguimiento de casos, interconectado internamente e interoperando entre cinco instituciones penales. Pero este modelo conceptual no fue viable por dos razones, la reticencia institucional a transferir datos de los casos en una empresa privada, y el arreglo de implementación descentralizado no fue un incentivo para una inversión coordinada. Finalmente, cada institución fue responsable de fortalecer y resguardar técnicamente sus propios datos y sistemas, aumentar su nivel de interconexión interna, e iniciar su interoperabilidad con otras instituciones, sin una previa reingeniería de procesos internos, que requería un diagnóstico técnico y legal de mayor alcance. Cabe notar que el sistema con la mayor debilidad de interconexión fue el MINGOB, y el sistema con mayor evolución en interconexión e interoperabilidad fue el MP.

Fue necesaria la suscripción de un convenio para el intercambio de datos entre instituciones penales cuando se detectaron discrepancias en los primeros informes estadísticos emitidos por las instituciones penales. El programa dejó diseñado un catálogo con indicadores estadísticos que pudieran ser automatizados y auditados a corto plazo, cuando sea creada una unidad de estadística en la SEICMSJ para administrar un tablero de indicadores de resultados en cuanto a acceso y eficiencia y, en el mediano plazo, de impunidad. Al cierre del programa existe un compromiso de la AECID para crear dicha unidad especializada.

El MP fue el mayor beneficiario de los recursos del componente; adquirió un producto adicional (paquete de actualización de software) con su propio techo presupuestal. Debido a la inversión necesaria en procesos internos de organización documental de fiscalías y archivo central (*backoffice*), fue preparado un informe sobre el efecto que tiene la reorganización del archivo central en la eficiencia de la fiscalía que atiende casos de violencia contra la mujer. Como memoria del componente, fue preparado un *Benchmarking* comparando el sistema de información financiado, con sistemas similares en México y Chile.

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente).  
Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**  
[X] N/A

#### Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (S):

[ ] Muy Satisfactorio (MS)      [X] Satisfactorio (S)      [ ] Poco Satisfactorio (I)      [ ] Muy Insatisfactorio (MI)

3. Componente 3 – Fortalecimiento sectorial en materia de investigación criminal y científica:	Productos Planeados		Fin de Proyecto		
	Marco Lógico	Línea de base 2007	Productos	Unidad	Año
<b>Costo total Componente:</b> <b>US\$ 1,340,000.00</b>  Contrapartida: US\$ 0.0  <b>Costo Final BID:</b> <b>US\$ 2,363,411.75</b>  <b>Clasificación: PS</b>	Se capacita el 100% de los funcionarios que tienen a cargo la función sustantiva y la investigación científica capacitados de acuerdo a los planes de cada institución	0	Se capacita el 100% de los funcionarios que tienen a cargo la función sustantiva y la investigación científica, capacitados de acuerdo a los planes especializados y en conjunto de cada institución.	702	2017
	Equipamiento y materiales de investigación criminal y verificación de la prueba adquiridos.	0	Se adquiere el 100% del equipamiento y materiales de investigación criminal y verificación de la prueba, requeridos por cada institución.	100%	2016
	Unidades de trabajo en la escena del crimen e investigación de la prueba en funcionamiento.	0	4 protocolos forense y manuales estandarizados para el tratamiento y conservación de la prueba elaborados	78	2017
	Protocolo forense y manuales estandarizados para el tratamiento y conservación de la prueba elaborados.	0	Metodología para la capacitación en investigación científica diseñada	1	2017
	Por consenso con ejecutores en 2013, formalizado en una Ayuda-Memoria suscrita en 2014, se mantuvieron los productos planeados, pero los textos correspondientes fueron ajustados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitado el 100% de los funcionarios que tienen a cargo la función sustantiva y la investigación, de acuerdo a los planes especializados y en conjunto de cada institución</li> <li>• Adquirido el 100% del equipamiento y materiales de investigación criminal y verificación de la prueba, requeridos por cada institución</li> </ul>		No hubo línea de base actualizada para funcionarios capacitados ni para la adquisición de equipamiento y materiales de investigación criminal; fueron adquiridos equipos por parte del MP, y equipos especializados y dos vehículos periciales por la SEICMSJ en favor de INACIF.		

<ul style="list-style-type: none"><li>• Elaborados 4 protocolos forenses y manuales estandarizados para el tratamiento y conservación de la prueba elaborados</li><li>• Metodología para la capacitación en investigación científica diseñada.</li></ul> <p>La versión original del hito se mantuvo:</p> <table><tr><th>Marco lógico - Hitos originales</th><th>Matriz de resultados – Hitos modificados</th></tr><tr><td>A los 12 meses del programa: metodología para la capacitación en investigación científica diseñada</td><td>A los 12 meses del programa: metodología para la capacitación en investigación científica diseñada</td></tr></table>	Marco lógico - Hitos originales	Matriz de resultados – Hitos modificados	A los 12 meses del programa: metodología para la capacitación en investigación científica diseñada	A los 12 meses del programa: metodología para la capacitación en investigación científica diseñada	<p>De los US\$ 481,750 comprometidos en favor del INACIF, fue ejercido un gasto de US\$ 487,303.69.</p> <p>Fueron desarrollados los diagnósticos de necesidades de capacitación y grupos focales para confirmarlas, por parte del MP, MINGOB y el OJ. Debido a la pérdida de la transversalidad, únicamente fue diseñado el modelo y la metodología para la unidad de capacitación del MP.</p> <p>El programa generó 78 protocolos institucionales. Seis protocolos (identificación de huellas quiroscópicas y pelmatoscópicas, fotografía en la escena del delito, extracción de datos de dispositivos móviles, etc.) fueron forenses, entendidos como los procedimientos específicos que se deben realizar por parte de la Policía Nacional Civil, para generar evidencia científica que permita sustentar la investigación criminal.</p>
Marco lógico - Hitos originales	Matriz de resultados – Hitos modificados				
A los 12 meses del programa: metodología para la capacitación en investigación científica diseñada	A los 12 meses del programa: metodología para la capacitación en investigación científica diseñada				

El desempeño del Componente 3 se califica como **Poco Satisfactorio** debido a que fue subfinanciado en el diseño del Programa, y debido al inconveniente del arreglo de implementación descentralizado, los resultados alcanzados no fueron transversales; sólo existen a nivel de cada institución. Debe destacarse que no fueron numerosos los ofertantes de asistencia técnica a las instituciones penales: la implementación del componente tuvo una demora debido al reducido tamaño del mercado de consultoría, por ejemplo, no hubo firmas especializadas en el tema de la defensoría pública penal, ni tampoco fue posible compilar una lista corta con seis firmas regionales para mejorar el sistema de gestión de fiscalías, como una alternativa para reducir mora fiscal. El mayor retraso se registró en la búsqueda de firmas consultoras con experiencia y calidad para desarrollar un modelo de capacitación para jueces, que finalmente fue desarrollado por un consorcio latino-europeo.

Tanto la capacitación como la metodología para los protocolos de investigación se concretaron durante el último año de la implementación del programa, razón por la cual sólo quedaron sentadas algunas bases técnico-legales; quedando pendiente aprovechar mucha sinergia entre ellas; este tipo de productos constituyen el inicio de procesos de actualización (capacitación) y modernización (colaboración institucional) que deberán de monitorearse de manera sistemática, para corregir deficiencias a la luz de la práctica.

Una mención especial merece el hallazgo de las debilidades del peritaje cultural que preparan los defensores públicos en Guatemala, y la propuesta de modificación según mejores prácticas en Colombia y Paraguay, para que sea admitido por jueces como prueba cuando los inculcados son indígenas.

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**  
**[X] N/A**

#### Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PS):

☐ Muy Satisfactorio (MS)    ☐ Satisfactorio (S)    ☒ **Poco Satisfactorio (I)**    ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

<b>Componente 4 – Administración:</b> Costo total Componente: US\$ 3,260,768.59	Contrapartida: 0	BID: US\$ 3,260,768.59	Desembolso BID % 100
<b>Componente 5 – Imprevistos:</b> Costo total Componente: US\$ 1,221,303.00	Contrapartida: 0	BID: US\$ 1,221,303.00	Desembolso BID % 100 Los recursos fueron transferidos a otros componentes para financiar gastos elegibles

## d. Costos del Proyecto

Costo Planeado del Proyecto				Costo Actual del Proyecto			% Diferencia
<b>Componente</b>	<b>BID</b>	<b>Local</b>	<b>Total</b>	<b>BID</b>	<b>Local</b>	<b>Total</b>	
<b>Costos Directos</b>	<b>25,540,007.00</b>		<b>25,540,007.00</b>	<b>25,162,318.17</b>		<b>25,162,318.17</b>	1.48
Acceso a Justicia	16,970,825.00		16,970,826.00	8,608,568.29		8,608,568.29	(-) 49.27
Gestión información	7,229,181.00		7,229,181.00	14,190,338.13		14,190,338.13	96.29
Fortalecimiento investigación	1,340,000.00		1,340,000.00	2,363,411.75		2,363,411.75	76.37
				<b>3,260,768.59</b>	<b>170,020.00</b>	<b>3,430,788.59</b>	(-)26.89
<b>Costos Indirectos</b>	<b>4,459,993.00</b>	<b>170,020.00</b>	<b>4,630,013.00</b>	3,260,768.59		3,260,768.59	0.68
Administración	3,238,690.00		3,238,690.00		170,020.00	170,020.00	0
Costos financieros		170,020.00	170,020.00				(-) 100.00
Imprevistos	1,221,303.00		1,221,303.00				
<b>Total</b>	<b>30,000,000.00</b>		<b>30,170,020.00*</b>	<b>28,423,086.76</b>		<b>28,593,106.76</b>	

(\*) El Contrato de Préstamo en Cláusula 1.01 estableció como costo total del programa la cantidad de US\$30,170,020.00, de los cuales US\$170,020.00 correspondían al aporte del Prestatario en concepto de Costos Financieros. De acuerdo con la información contenida en los sistemas financieros del Banco, el Prestatario al cierre del programa había pagado US\$1,789,891.31 en concepto de costos financieros, superando en monto establecido en el cuadro de costos del contrato del Anexo único del contrato de préstamo.

La explicación de las diferencias se puede resumir así: el diseño planteó un programa idealizado, que no pudo ser llevado a la práctica; la actividad sustantiva del Componente 1 fue la construcción de los CIJ, pero no siendo posible concretarlos bajo un arreglo de implementación descentralizado en el OJ, ello explica la reducción del monto planeado en el componente. En el diseño original, el 56% de los recursos estaba asignado a obra civil (Componente 1), el 28% para la adquisición de equipo tecnológico, consultorías y capacitación (Componentes 2 y 3), y el 16% para administración e imprevistos.

Inversamente, el Componente 2 original enfrentó otra realidad: para avanzar en el mejoramiento del sistema de información, era preciso, primero, invertir en *Backoffice* actualizar la capacidad técnica con hardware y software, crear seguridad informática y, hacia el final de la implementación, iniciar las actividades para asegurar la trazabilidad de casos penales, relacionando los números del caso asignados por cada institución penal.

Lo anterior tuvo como consecuencia casi una duplicación del presupuesto asignado al Componente 2 mediante una transferencia de fondos del Componente 1, debido a la renuncia de recursos por parte del OJ en favor, principalmente, del MP. En el componente 3, la capacitación y la inversión en metodología tuvo que realizarse en forma separada en cada institución, perdiendo las ventajas de las economías de escala, sin embargo, el componente, subfinanciado en su diseño, también se benefició de una transferencia sustancial de fondos del componente 1.

En suma, el programa terminó por ajustarse al presupuesto global, y las proporciones originales disminuyeron en obra civil y administración, en favor de equipo tecnológico y fortalecimiento de la investigación criminal. Del monto total desembolsado, US\$28.42 millones, el 30.29% de los recursos se invirtieron en obra civil (Componente 1) en vez del 56.56% proyectado; el 49.93% para la adquisición de hardware, software y consultorías individuales (Componente 2) en vez del 24.09% programado; el 8.32% para el fortalecimiento de la función sustantiva de investigación (Componente 3) en vez del 4.46% proyectado, y el 11.47% para administración en vez del 10.79% programado. Los recursos para imprevistos fueron transferidos a los componentes correspondientes a partir de 2017.

Por coejecutor, de acuerdo con el LMS1 a diciembre de 2018, la mayor inversión fue realizada por el MP con US\$11,559,880.65, principalmente en la adquisición de tecnologías de la información; el MINGOB con US\$8,664,222.88 especialmente en obra civil; la SEICMSJ con US\$3,235,109.75 en la contratación de servicios de consultoría internacional; el IDPP con US\$2,931,656.00 principalmente en obra civil. Finalmente, el OJ logró invertir US\$2,032,217.48 en servicios de consultoría y remodelaciones de juzgados.

## **IV. Implementación del Proyecto**

### **a. Análisis de los factores críticos**

- 4.1 Debido a la demora legislativa de casi cuatro años en la aprobación del contrato de préstamo para que fuera firmado en diciembre de 2011 por el MINFIN, la fecha de arranque de la etapa de implementación fue a partir de febrero de 2013. Durante la fase de cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso el Organismo Ejecutor intentó, en vano, confirmar el arreglo de implementación centralizado mediante una actualización del Reglamento Operativo. También tomó tiempo seleccionar y contratar equipos de consultores para cinco unidades ejecutoras; además, el grupo colegiado de las instituciones de justicia penal (ICMSJ) resolvió que el INACIF se incluyera como beneficiario de las actividades de los componentes 2 y 3 hasta por un monto de US\$ 481,750 dólares cedidos por los coejecutores, para lo cual fue suscrito el convenio correspondiente entre la SEICMSJ y dicho instituto, que fue aprobado por el Banco en 2014.
- 4.2 El programa tuvo en 2014 su primer PMR con un estatus de **Problema**; a partir noviembre 2016 el PMR hasta el cierre del programa el 30 de septiembre tuvo un estatus **Satisfactorio**. La velocidad de implementación fue desigual entre coejecutores, dependiendo de la experiencia del equipo de la unidad coejecutora en gestión de recursos provenientes de organismos multilaterales; el mejor desempeño lo tuvo el MINGOB en cuanto a obra civil, y el MP en cuanto a adquisiciones de tecnología. En el caso del IDPP, la rotación del especialista en adquisiciones retrasó un año y medio la ejecución programada, y por lo que toca al OJ, sus procesos internos le permitieron implementar remodelaciones de juzgados y consultorías individuales (preparación de documento de política judicial, y documento sobre justicia indígena) en el lapso de seis años.
- 4.3 Con base en la planificación realizada por el Organismo Ejecutor, considerando los procesos internos y capacidad instalada del OJ, se determinó que en el proceso de remozamiento de once juzgados que técnicamente es viable ejecutar en dos meses, el proceso de contratación, firma del contrato, orden de inicio, y tramite de ampliaciones contractuales tuvieron una duración superior al promedio del programa.
- 4.4 A pesar de las asimetrías institucionales para realizar las contrataciones, se logró desembolsar el 70% de los recursos entre 2015 y 2017. Sin embargo, en las revisiones semestrales de cartera, al mantenerse invariable el estatus como operación problemática entre 2014-2015, el Banco sugirió analizar el costo-beneficio de una cancelación parcial de recursos, debido a la imposibilidad de modificar el arreglo de implementación descentralizado para que la SEICMSJ asumiera la construcción de los 13 CIJ.
- 4.5 Además, el arreglo de implementación tuvo un impacto negativo en la transversalidad de objetivos y optimización de productos de los componentes, varios factores críticos, negativos, se presentaron durante los cuatro años que transcurrieron entre la aprobación del préstamo (2007), la firma del contrato (2011), los cinco años entre la etapa de reconocimiento de elegibilidad (2013), y el cierre (septiembre de 2018).
- 4.6 Por orden cronológico, los factores negativos fueron los siguientes:
- 4.7 **La necesidad de actualizar costos, realizar un mayor trabajo técnico, y actualizar necesidades y metas, después de la aprobación legislativa del contrato de préstamo.** En cuanto al Componente 1, los costos de estudios de preinversión y construcción tuvieron que ser actualizados, y fue necesario definir un modelo de gestión por cada tipo de

infraestructura física (estaciones de policía, fiscalías contiguas a hospitales, defensoría pública, y CIJ), considerando la demanda del servicio según tipo de delito predominante.

- 4.8 Por lo que respecta al Componente 2, ninguno de los ejecutores había visto un sistema de información penal funcionando fuera de Guatemala; cada institución contaba con su propio sistema para el seguimiento de casos, mayormente financiado por la cooperación internacional. Al conversar sobre el producto esperado del componente, los directores informáticos de las instituciones penales tuvieron que superar el dilema entre un sistema único versus sistemas independientes. Luego, se dieron cuenta que, para vincular los sistemas existentes, había desigualdades en capacidades tecnológicas, cobertura y generación de datos.
- 4.9 Por lo anterior, un grupo compuesto por los directores informáticos de cada operador penal realizaron en julio de 2013 una visita a la Fiscalía General y el Centro Estatal de Control, Comando, Comunicaciones y Computo del Estado de Chihuahua, México, para ver en funcionamiento sus sistemas; inmediatamente después visitaron el Poder judicial en Baja California, también en México, para el mismo propósito. Regresando de la visita, el grupo tomó la decisión de constituir una Mesa Tecnológica con participación de los directores de informática de cada operador penal y del INACIF, para revisar los sistemas existentes, procesos, y datos. También tendría la función de revisar y validar los términos de referencia y especificaciones técnicas que serían presentadas al Banco para desembolsar los recursos del Componente 2. En cuanto al Componente 3, la adquisición de unidades de trabajo en la escena del crimen fue realizada con recursos nacionales durante el periodo de espera de la aprobación legislativa del contrato de préstamo, por lo cual fueron adquiridas únicamente dos unidades.
- 4.10 **El concepto integral de CIJ conlleva desafíos presupuestarios y administrativos.** El diseño original del programa en cuanto a productos y resultados giró en torno al concepto teórico de centro integral, a construir en el interior del país, que concentra servicios de justicia de cada operador penal durante las 24 horas y 7 días de la semana, para facilitar la comunicación inmediata entre el primer respondiente (policía), fiscal, defensor, y juez. Este planteamiento es teórico porque ciertos servicios requieren una mayor desconcentración geográfica (estaciones de policía, fiscalías distritales), mientras que otros requieren sedes con cobertura regional (defensoría pública, laboratorios forenses). Lo importante es que la cercanía entre operadores penales facilite el control legal de las detenciones y proteger los derechos humanos de los detenidos, para mitigar el riesgo de violaciones al debido proceso.
- 4.11 El desafío presupuestal y administrativo fue que cada CIJ es una obra de infraestructura a desarrollar en un terreno específico para ser financiada y utilizada por parte de cuatro tipos de ocupantes: MINGOB, MP, IDPP, y OJ, y tentativamente INACIF y PGN. La división de los recursos presupuestarios requeridos entre cuatro operadores penales para contar con una obra común no era legalmente viable, a menos que la fuente presupuestal se concentrara en una misma institución que pudiera gestionar la inversión en una infraestructura común para el sector de justicia penal. Esa institución también tendría la responsabilidad de asignar espacios, pagar servicios de reparación mantenimiento. Estas funciones idealmente serían realizadas por Organismo Ejecutor, según el diseño original del programa en 2007, pero al modificarse el arreglo de implementación en el contrato de préstamo, la SEICMJS quedó debilitada para coordinar dichas funciones.
- 4.12 **Debido al arreglo de implementación descentralizado, los recursos de los componentes tuvieron que ser repartidos entre los operadores penales por acuerdo de la ICMSJ en 2012.** La primera carga de montos por categoría en el sistema del Banco fue realizada para reflejar la distribución acordada por los tomadores de decisiones<sup>1</sup>. Para

---

<sup>1</sup> Informe de los Auditores Independientes, 31 de diciembre de 2013.

comprometer a los operadores penales en el cumplimiento del programa de desembolsos y metas, en 2012 la SEICMSJ tuvo que realizar una distribución de los recursos del préstamo, independientemente de la relación jerárquica o poder constitucional al que perteneciera el operador penal. Por esta distribución, al OJ le fue asignado el 40% del préstamo, como se ilustra en el cuadro siguiente, particularmente para construir trece CIJ, lo que nunca pudo concretarse por las razones comentadas previamente.

CO-EJECUTOR	USD
SEICMSJ	3,054,265.00
OJ	12,070,328.00
MP	4,976,956.00
IDPP	4,750,565.00
MINGOB	5,147,886.00
<b>TOTAL</b>	<b>30,000,000.00</b>

- 4.13 A pesar de un informe de consultoría internacional donde fueron resaltados los tiempos promedio de duración de un proceso de contratación en el OJ, sus autoridades no reconocieron las recomendaciones para simplificar sus procesos de revisión y validación para cumplir la meta de construcción de CIJ. Al acercarse la fecha original de fin del programa, aceptaron a finales de 2016 el rompimiento de la distribución de fondos realizada en 2012, de manera que los operadores penales más eficientes al implementar su programa operativo anual, el MP y MINGOB, aprovecharan el saldo no utilizado para implementar actividades que tuvieran un alineamiento con el objetivo y componentes del préstamo. Esta decisión permitió justificar la primera extensión a la fecha del desembolso final.
- 4.14 **La escasez de personal, y experimentado, para conformar un Organismo Ejecutor (SEICMSJ) y cuatro coejecutores (IDPP, MP, MINGOB, OJ).** En vez de contar con un Organismo Ejecutor bajo un arreglo de implementación centralizado, fue necesario contratar a cinco equipos de trabajo (Organismo Ejecutor y coejecutores). La selección y contratación de cinco consultores necesarios por cada función clave (coordinación, especialista financiero, especialista en adquisiciones, especialista en planificación, y especialista en infraestructura) fue un proceso lento. La mayor dificultad fue identificar candidatos para realizar la función de contrataciones, y esperar a que su curva de aprendizaje les permitiera gestionar licitaciones nacionales e internacionales. El Organismo Ejecutor y coejecutores realizaron la administración del préstamo con procesos manuales, que requieren inversión de tiempo para categorizar y sumar cifras, y son susceptibles al error humano.
- 4.15 **La ambigüedad de unidades ejecutoras acerca de la normatividad aplicable en la implementación del préstamo.** A pesar de que la Ley de Contrataciones del Estado de Guatemala establece que para los procesos de adquisiciones que se realicen con recursos de préstamos externos o donaciones a favor del Estado se aplicarán las políticas y procedimientos establecidos por los entes financieros o donantes, y que el Decreto Número 37-2011 de aprobación de las negociaciones establece que para las adquisiciones se observará lo que para el efecto establezca el contrato de préstamo, persistió la ambigüedad. En 2015 fue evidente que los primeros procesos de contratación superaban los 12 meses, debido a que las unidades ejecutoras tenían que cumplir con los requisitos que establece la ley nacional, simultáneamente a los establecidos en el contrato de préstamo, situación que se mantuvo hasta el cierre del Programa.
- 4.16 **La crisis política e institucional en Guatemala durante el periodo 2015-2016.** La coyuntura fue internacionalmente conocida, en la cual 680 personas fueron procesadas por corrupción incluidos dos expresidentes, vicepresidente, Ministro de Gobernación, exdirectores



de PNC, generales retirados, políticos, y empresarios. Esto tuvo como consecuencia un aumento de la percepción pública de riesgo de integridad en el gobierno central, por tanto, la desconfianza del mercado de constructores y proveedores para ofertar en los procesos de licitación del programa.

**4.17 La criminalización de aspectos administrativos de la implementación del préstamo.**

A pesar de que el Organismo Ejecutor y coejecutores hayan obtenido la No Objeción del Banco en una etapa del proceso de contratación, cualquier error o defecto procedimental podría convertirse en elemento de investigación administrativo o penal. En este contexto, una demora en registrar administrativamente los documentos de contratación, se traducían en un hallazgo y una multa aplicada a todos los miembros del Organismo Ejecutor o coejecutores que correspondiera.

**4.18 El temor a revisiones, hallazgos y multas de la CGC.**

El personal del Organismo Ejecutor y coejecutores manifestaron que el problema crítico asociado al cumplimiento de doble normatividad era el temor a una sanción por parte de los auditores gubernamentales de la CGC. A pesar de la circular A-007-2017 enviada por el Contralor a los auditores gubernamentales, el personal de unidades ejecutoras continuó protegiéndose, cumpliendo con dos marcos normativos.

**4.19 La rotación de personal operativo y de autoridades.**

La SEICMSJ tuvo un cambio de Secretario Ejecutivo pero el sustituto fungía previamente como Subsecretario Ejecutivo y estaba familiarizado con el alcance del programa; el IDPP tuvo un cambio de Directora General y también de coordinador y especialista en adquisiciones del Organismo Ejecutor, que se trajo en una pérdida de memoria de políticas de contratación y proceso de aprobación del BID; el MINGOB tuvo tres cambios de ministros, pero la unidad coejecutora se mantuvo inalterable; el MP tuvo dos fiscales generales (el relevo había fungido como magistrada presidente del OJ por lo cual estaba familiarizada con el programa), y solo hubo un cambio de coordinación de unidad coejecutora.

4.20 El caso del OJ fue el más crítico porque el magistrado presidente rota anualmente, así como el equipo de asesores que revisa y valida los documentos para su firma final. Aunque el personal de la unidad coejecutora formaba parte del organigrama del OJ, su acción registró el menor ritmo de implementación y limitados logros técnicos. Los cambios de autoridades de la alta jerarquía judicial pusieron en pausa todas las decisiones de los antecesores, en espera de su aprobación o modificación.

4.21 Por lo demás, la exigencia de que el personal debía tener la condición de cuentadante implicaba que debía ser personal de planta, con legítimas aspiraciones a ascensos y mejoras salariales, las cuales sólo podían materializarse cambiando a otras funciones dentro de la institución. La gente de reemplazo no tuvo experiencia de gestión con recursos externos y tendió, por inercia, a aplicar los procedimientos habituales de las normas locales.

4.22 Cabe mencionar que los factores anteriores (v), (vi), (vii) y (viii) también afectaron la cartera de proyectos de CGU.

4.23 Entre factores positivos del programa 1905/OC-GU, se pueden mencionar los dos siguientes:

**4.24 Coordinación interinstitucional mediante grupos de trabajo especializados:** En 2014, la SEICMSJ creó grupos de trabajo en equipo, cooperación e intercambio técnico, para facilitar el emparejamiento de conocimientos y capacidades técnicas entre operadores penales, denominados "Mesa de infraestructura" y "Mesa de tecnología". Estos grupos, conformados por personal del organigrama institucional, también sirvieron como mecanismos de validación

técnica de términos de referencia y especificaciones técnicas, para el monitoreo de avances, y asegurar transparencia sobre el aprovechamiento de los recursos del préstamo.

- 4.25 También fue creada una “Mesa financiera” compuesta por directores financieros de las instituciones, para conformar un grupo de apoyo que armonizara las acciones financieras y presupuestarias ante MINFIN, y colocar temas específicos en la agenda financiera, por ejemplo, la reprogramación de saldos de caja de cada unidad coejecutora al final del año fiscal, para garantizar continuidad de pagos al siguiente, y preparar proyecciones de desembolso por cuatrimestre para el Banco.

#### **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

- 4.26 Según lo señalado en los factores críticos anteriores, parte de ellos se atribuyen a temas internos del país, como la doble aplicación de normatividad, y la rotación del personal. Estos factores podrían ser comunes a todos los programas, tanto del Banco como de otros organismos multilaterales. La única crítica hecha sobre el Prestatario por parte del Organismo Ejecutor y coejecutores es que las modificaciones y ampliaciones presupuestales tuvieron incidencia en la ejecución del programa; sin embargo, reconocieron que todas las solicitudes fueron aprobadas. El compromiso con el programa por parte de la SEICMSJ y MINFIN nunca se debilitó; la SEICMSJ mantuvo sin cesar una disciplina en la planificación de actividades y la actualización de riesgos técnicos y fiduciarios, así como el seguimiento de resultados y desempeño general del programa.
- 4.27 Los puntos criticables en el desempeño financiero fueron los siguientes: (i) no fue resuelto el tema del arreglo de implementación para la construcción centralizada de los trece CIJ dentro del periodo de vida del proyecto; (ii) como se detalla en la sección V Evaluación y Seguimiento, la inviabilidad técnica y legal de ejecutar la cláusula contractual para el reembolso de gastos, y (iii) a pesar de que el conjunto de la ICMSJ firmó un convenio para el intercambio de datos, no se pudo emitir un documento estadístico integrado de las instituciones de justicia penal porque las cifras no pudieron ser concordadas, debido a criterios desiguales de nomenclatura.
- 4.28 De acuerdo con la discusión plenaria en taller de cierre del programa realizado el 14 de agosto de 2018 con doce funcionarios del Organismo Ejecutor y coejecutores, cuya acta fue breve (ver Anexo) dado que no hubo inconformidad con el contenido del PCR, considerando que estos mismos funcionarios habían sido entrevistados para la realización de la evaluación final (ver Anexo), independiente, se autocalificaron con desempeño “Muy Satisfactorio”. Seis días después del taller, esta autoevaluación fue formalizada ante el Banco con fecha 20 de agosto de 2018 (ver Anexo).
- 4.29 Por lo anterior, en este PCR se mantiene esa clasificación, considerando los desafíos enfrentados por el Organismo Ejecutor para implementar un programa que demoró sesenta meses desde su aprobación hasta cumplir condiciones para un primer desembolso, con arreglo de implementación descentralizado, sin posibilidad de ejecutar la cláusula contractual para solicitar un reembolso de gastos, y con una doble carga de trabajo para cumplir con los requisitos que establece la ley nacional, simultáneamente a los establecidos en el contrato de préstamo.
- 4.30 Considerando su capacidad instalada, experiencia de implementación de proyectos, en un contexto de arreglo de implementación descentralizado, los mejores ejecutores fueron MINGOB (obra civil), el MP (sistema de información penal), y la SEICMSJ (coordinación, mesas de trabajo, marco de planeación, monitoreo y evaluación).



- 4.31 Con baja capacidad instalada y experiencia técnica, el IDPP logró la construcción de dos sedes regionales, adquirir tecnología mediante una licitación internacional para lo cual el Banco proporcionó apoyo de un consultor externo, y contratar pocas consultorías individuales. En cuanto al OJ, debido a sus procesos internos, la planificación del Organismo Ejecutor permitió determinar que la construcción, supervisión y equipamiento de un CIJ demoraría, por lo menos, cuatro años, a partir del momento en que contara con el terreno apto.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

### c. Desempeño del Banco

- 4.32 El desempeño del Banco, en la fase de diseño del proyecto, se califica con **Poco Satisfactorio** durante la etapa entre la aprobación del Banco y la aprobación legislativa del préstamo, que fue mejorando a **Satisfactorio** en la etapa de implementación. El Banco y el Prestatario tuvieron una responsabilidad compartida en el diseño original del programa aprobado en 2007, pero es claro que los arreglos de implementación descentralizados fueron desafiantes. El programa original fue diseñado para ser implementando con un esquema centralizado en la SEICMSJ, y tenía consistencia interna. La autorización legislativa al contrato de préstamo fue casi cuatro años después de la aprobación del Banco, con un arreglo de implementación como resultado de la simplificación de párrafos, mantuvo el mismo diseño programático (los componentes).
- 4.33 Cuando finalmente el Organismo Ejecutor cumplió con los requisitos para activar la etapa de implementación (2012-2013), el desempeño fue mejorando hacia **Satisfactorio**, considerando la tasa de desembolso. En vez de que el único interlocutor fuera la SECISMJ, el Banco tuvo que mantener contacto cotidiano con cada miembro del cuerpo colegiado de la ICMSJ (Presidente del OJ, Fiscal General, Directora del IDPP, y Ministro de MINGOB) para informar, prevenir y actualizar prioridades que el esquema de coordinación y arreglo de implementación no permitían realizar.
- 4.34 La interlocución fue realizada con éxito, pero con críticas de parte minoritaria de coejecutores; curiosamente, dichas diatribas apuntaron a que esperaban una intervención más fuerte del Banco en temas que solo correspondían al país decidir. Durante las entrevistas realizadas para la evaluación final, independiente (ver Anexo), se criticó que el Banco haya asumido tardíamente, hasta 2017, un rol proactivo en la aclaración de la normatividad que prevalece en la gestión de recursos de financiamiento externo, y que tardíamente también se realizara la capacitación a directa a los auditores gubernamentales de la CGC al respecto. De acuerdo con la mayoría de los funcionarios participantes en las entrevistas para evaluación final, el Banco no tenía responsabilidad en el conflicto por la aplicación simultánea de normatividades del Contrato de Préstamo y de la Ley de Adquisiciones, y tampoco correspondía al Banco ninguna acción frente al temor de los funcionarios respecto a la CGC.
- 4.35 La sugerencia acerca de que el Banco contratara al personal de las unidades ejecutoras se apoyaba, además, en señalar que de esa manera se pudiese haber mitigado el problema de la rotación de personal. Otras críticas resaltaron que el Banco debió tener un diálogo directo con los coejecutores, en vez de privilegiarlo con el personal del Organismo Ejecutor. Cabe comentar que esto es una moneda de dos caras, ya que, si bien es cierto que, en teoría podría haberse dado el trato directo, en la realidad por el arreglo de implementación *sui generis* de un programa de justicia era indispensable reforzar el rol de la ICMSJ y su brazo técnico, la SEICMSJ, involucrándolas en las decisiones generales y opiniones sobre las decisiones

particulares. Obviamente, para algunos funcionarios, era molesto sentirse intermediados, mientras otros se adaptaron a la coyuntura.

- 4.36 Finalmente, varios de los entrevistados señalaron que la relación personal del jefe del proyecto privilegiaba la comunicación con las unidades ejecutoras que avanzaban con mayor rapidez en la implementación del programa de infraestructura física (MINGOB) y adquisición de tecnología (MP). Nuevamente, esta crítica debe ser relativizada, ya que, en un arreglo de implementación *sui generis*, las metas cuantitativas de un componente pueden alcanzarse por cualquier unidad coejecutora, resultando lógico reasignar recursos de los coejecutores más lentos hacia los más expeditos.
- 4.37 El 20 de agosto de 2018 el Organismo Ejecutor calificó el desempeño del Banco como "Muy Satisfactorio" (ver Anexo), pero en este PCR se considera una calificación menor, considerando la evolución de la tasa de desembolso de los recursos aprobados.

#### Clasificación del Desempeño del Banco

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

## V. Sostenibilidad

### a. Análisis de Factores Críticos

- 5.1 El programa tuvo un alto nivel de compromiso político por parte de los miembros del cuerpo colegiado de la ICMSJ, una tasa de desembolso ascendente, la mayoría de las metas (productos) fueron cumplidas, pero no habiendo CIJ, no se cumplieron la finalidad y propósitos del marco lógico original. A pesar de las variables externas que jugaron en contra de la implementación ininterrumpida del programa, fue generado un conjunto de aportes valiosos que podrían aprovecharse o languidecer: modelos de gestión de infraestructura, un sistema de seguimiento de casos interconectado y en etapa inicial de interoperabilidad; la primera encuesta nacional de percepción de seguridad y victimización; los protocolos interinstitucionales para la investigación criminal, y una propuesta de mejoramiento del peritaje cultural para la defensa de un procesado indígena, cuando su conducta puede ser justificada debido al entorno cultural.
- 5.2 Considerando un panorama global, el Prestatario y el Banco realizaron un esfuerzo por poner en marcha un programa con objetivos profundos que no fueron correctamente medidos al principio y final del programa por la transición del marco lógico a una matriz de resultados: el fortalecimiento del estado de derecho, la mejora de acceso, el aumento de eficiencia y efectividad. Al cierre del programa, el factor crítico estratégico más importante es acrecentar la voluntad de coordinación de las instituciones penales en torno a objetivos estratégicos compartidos, y materializar esa voluntad de coordinación en el nivel operativo. Los seis factores estratégicos para la sostenibilidad son los siguientes:
- 5.3 Acceso a la justicia;
- **Atención a la población vulnerable**, mediante accesos físicos integrados como el caso de las comisarías de policía, y trámites sencillos, explicaciones u orientaciones claras acerca de los servicios que prestan la PNC, el MP, el IDPP y el OJ; y un convenio con PGN para descentralizar servicios para la protección de menores.

- **Encuestas nacionales de percepción de seguridad y victimización**, cuya línea de base obtenida en 2018 permitirá monitorear la evolución del sector de seguridad ciudadana y justicia penal, mediante indicadores que facilitaran comparaciones internacionales.

#### 5.4 Gestión y seguimiento de información;

- **Seguridad jurídica electrónica del sistema de información penal.** El aumento del flujo y la capacidad de almacenamiento digital (por ejemplo, fotografía, video, archivos de documentos electrónicos) correspondientes a los casos penales, la trazabilidad de las comunicaciones electrónicas requiere la certificación de la autenticidad de la fuente de información. A principios de 2018 hubo una fuga del sistema de información penal, de órdenes de captura transmitidas electrónicamente, debido a la falta de registro en bitácoras para la identificación de actores en la comunicación electrónica entre jueces y policía. Esta fuga evidenció una falla en el proceso electrónico, y generó que las autoridades judiciales perdieran la confianza en el flujo de comunicación electrónica, retrocediendo al documento en soporte físico, llenado manualmente, hasta la fecha.

#### 5.5 Así, el factor crítico se encuentra en la certeza jurídica incorporada en el sistema, para mitigar el riesgo de un retroceso a la comunicación escrita mediante oficio firmado, sellado y foliado. La incorporación del lenguaje de Blockchain puede contribuir a elevar el nivel de confianza en la comunicación mediante un proceso que permita que toda la información que se genere a lo largo del proceso se integre en los distintos sistemas con validez legal para aprobar evidencias y datos.

#### 5.6 Fortalecimiento sectorial;

- **Metodologías para el manejo de situaciones delictuales**, compartidas por todas las instituciones, orientadas a generar expedientes sólidos para el funcionamiento eficiente de los operadores de la justicia penal;
- **Incorporar funciones financieras a la SEICMSJ**, para que pueda asumir con eficacia y eficiencia los roles institucionales que crecientemente le están siendo asignados, por ejemplo, funciones financieras, de manera que pueda traspasar fondos para el desarrollo de instituciones penales, por ejemplo, mediante un fondo concursable (orientado a la demanda);
- **Una reingeniería de procesos de la SEICMSJ**, para una administración integral de los recursos de la cooperación internacional en un Organismo Ejecutor común, para implementar programas con eficiencia, e incorporar un sistema informático alineado al resultado de dicha reingeniería. Para ello es vital la continuidad de la transferencia de conocimientos iniciada entre la SEICMSJ y NAFIN (México) con apoyo del Banco, y posteriormente de la cooperación chilena y Unión Europea, fue pactado en Santiago de Chile en 2017;
- **Mantener activas las membresías internacionales**, para permitir a funcionarios penales el contacto con prácticas prometedoras y evidencia para garantizar eficiencia en la gestión de juzgados y ministerios públicos.

#### 5.7 En el plano operativo, aparecen como críticos los siguientes factores para lograr una la coordinación interinstitucional efectiva:

#### 5.8 Gestión y seguimiento de la información;

- **Mantener la Mesa Tecnológica**, vinculándola orgánicamente con un Coordinador o Gerente permanente ubicado en la SEICMSJ, tentativamente, el responsable de la futura unidad de estadística e indicadores;

- **Mantener la Mesa de Infraestructura**, encargándole la misión de hacer viable la construcción de los CIJ bajo la ejecución de la SEICMSJ, y también validar técnicamente la obra civil financiada por la cooperación internacional;
- **Establecer una Mesa o grupo de trabajo especializado de coordinación institucional**, responsable de monitorear y evaluar periódicamente la aplicación de protocolos de investigación y procedimientos forenses, así como generar los faltantes (MINGOB), con financiamiento de la cooperación internacional.

5.9 La construcción de una unidad de datos estadísticos para construir un índice de impunidad dependerá en el futuro del apoyo de la cooperación internacional para crear una unidad de datos estadísticos en la SEICMSJ, con la función adicional de gerenciar el sistema de información penal.

## b. Riesgos Potenciales

5.10 Podrían afectar la sostenibilidad de productos y resultados los siguientes riesgos:

- En cuanto a **infraestructura física**, el mayor riesgo potencial es el deterioro o disfuncionalidad de las instalaciones, por incumplimiento de los respectivos planes de mantenimiento a partir del segundo año de funcionamiento. Para evitarlo, se prepararon los respectivos Manuales de Operación y Mantenimiento, lo que reduciría el riesgo de subasignación de los recursos presupuestarios necesarios en cada institución;
- Respecto a **infraestructura tecnológica** ("Hardware") del sistema de información penal, el mayor riesgo es la desatención a los equipos o la carencia de disponibilidades de recursos para mantenimiento y reposición de partes y piezas durante su vida útil;
- Acerca del **conjunto de programas** ("Software") del sistema de información penal, el riesgo potencial está dado por debilidades en las capacidades de detección y defensa frente a ataques de programas malignos ("Malware") e incidentes cibernéticos (hackeo) que comprometan los sistemas. Estas capacidades caen en la obsolescencia en forma vertiginosa, por lo que se requiere atención permanente y recursos financieros de rápida aplicación para mantener la integridad de los sistemas;
- Por lo que toca a la **interconexión e interoperabilidad** del sistema de información penal, el mayor riesgo es la caída de los enlaces logrados, ya sea por razones técnicas (solucionables) o políticas (no colaboración). Con importancia similar está el riesgo de comprometer la funcionalidad sistémica, por no desarrollar nuevos enlaces, a medida que el trabajo conjunto de las instituciones va progresando y generando nuevos requerimientos para el flujo de datos y documentos;
- Acerca de la **capacitación institucionalizada de recursos humanos**, el riesgo es doble: la obsolescencia de la formación recibida por los funcionarios actuales, a consecuencia de los avances técnicos que se vayan logrando y para los cuáles se requieren conocimientos y habilidades diferentes; y la no reposición oportuna de las capacidades humanas que se pierden con la rotación de personal; y
- Sobre los **protocolos interinstitucionales para la investigación criminal**, el riesgo mayor es la no implementación cabal de las recomendaciones elaboradas por el programa, lo que pudiera ocurrir ya sea por la no apropiación técnica por parte de algún operador penal o por alguna decisión institucional de restarse a la cooperación, por ejemplo, que se detuviera la coordinación bilateral entre MINGOB y MP en realización de operativos policiales en las órdenes de captura.

### **c. Capacidad Institucional**

- 5.11 El desafío para el Prestatario fue pasar de la noción de “sector justicia penal”, que es conceptual, al concepto de “sistema de justicia”, que es funcional. En otras palabras, para que el sector se modernice con proyectos, debe autoconceptualizarse como un sistema de instituciones que debe funcionar de manera integral y sincronizada. Como en todo sistema, éste debe tener un grupo colegiado que se ocupe de los intereses estratégicos del conjunto (ICMSJ) y una estructura institucional que se concentre en los elementos tácticos (SEICMSJ). A su vez, los operadores penales deben atender a sus funciones en forma colaborativa y coherente con los intereses del sistema de justicia penal.
- 5.12 Al final del programa, debe reconocerse que, para que funcione un arreglo de implementación *sui generis* para el sector justicia, es fundamental contar con una SEICMSJ con funciones definidas, capacidad técnica, y adecuadamente financiadas. La lección aprendida de la coordinación institucional indica que, como mínimo, se debe impulsar la institucionalización de las Mesas temáticas - Tecnológica, Infraestructura, etc., constituidas por los respectivos responsables institucionales según el tema, pero coordinadas por un funcionario permanente ubicado en la SEICMSJ.
- 5.13 Las funciones de esas mesas deben incluir la traducción de los planes estratégicos de la ICMSJ en directrices de implementación institucional; homologar conceptos, definiciones y nomenclaturas; compatibilizar tecnologías de enlace comunicacional; consolidar información interna para emitir informes estadísticos unificados del sector penal; pulir metodologías de trabajo forense de manera mancomunada; establecer planes de trabajo conjuntos en áreas específicas; darles seguimiento y evaluar sus resultados. Sin la capacidad institucional, simétrica en cada operador penal, creada para tales tareas, el sector de justicia penal no puede desarrollarse como un sistema.
- 5.14 La revisión retrospectiva del programa 1905/OC-GU confirma la complejidad de operacionalizar una visión integral de un sistema de justicia, y lo difícil que es, en la teoría y en la práctica, su coordinación institucionalizada para construir infraestructura compartida o desarrollar un sistema único de información u homologar estrategias de capacitación. Guatemala seguirá requiriendo fuentes financieras internacionales para ampliar la cobertura de su sistema de justicia penal en el interior del país. La experiencia demostró que gestionar estos recursos no fue fácil, sino que para poder hacerlo con eficacia y eficiencia se requiere recorrer una curva de aprendizaje, un capital que puede aprovecharse o perderse.
- 5.15 Aunque es deseable un mayor control de la legalidad de una detención por parte de un juez, el conjunto de instituciones de la justicia penal no debiera ser hegemonizado por el OJ en los aspectos de infraestructura física. Por ello, lo ideal es que la SEICMSJ evolucione para convertirse en una instancia especializada en gestión de programas con financiamiento externo, en beneficio de instituciones penales, asegurando la integralidad y transversalidad de productos, y midiendo las aportaciones a resultados comunes esperados por la cooperación internacional, por ejemplo, en la reducción de impunidad.
- 5.16 Aun en el caso de que alguna operación de préstamo fuera destinada exclusivamente para un operador penal, por ejemplo, el MP, sería conveniente que las tareas de un Organismo Ejecutor especializado y automatizado, por ejemplo, en materia de infraestructura física, estuviesen radicadas en la SEICMSJ. Otra opción es que ésta asesorara y supervisara alguna unidad ejecutora que fuese creada en la institución de algún programa financiado en Guatemala por organismos financieros internacionales.

- 5.17 Como los ejecutores participantes en el programa lograron concretar productos, parcialmente los previstos en el Componente 1, y los demás considerados en los componentes 2 y 3, la clasificación de la sostenibilidad se califica como Poco Satisfactorio.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## VI. Evaluación y Seguimiento

- 6.1 En 2013 tuvo que reestructurarse, parcialmente, el marco lógico en una matriz de indicadores del programa, para que el PMR de la operación tuviera indicadores evaluables, pero también como consecuencia de la demora en la aprobación legislativa del contrato de préstamo. Esta modificación también pretendió resolver la debilidad identificada en la relación causal entre objetivo, productos y resultados.
- 6.2 Durante el inicio de la implementación, debido a las demoras en la definición del arreglo de implementación descentralizado, y a las limitaciones para utilizar el reembolso de gastos como método de desembolso, el Programa figuró en problema dentro del sistema de monitoreo semestral de la cartera del Banco. Ante esta situación, el MINFIN no pudo autorizar un reembolso de gastos en la construcción de siete comisarías de policía con recursos propios (por lo menos US\$ 2.0 millones) a pesar de existir una auditoria técnica y de costos favorable, y dos CIJ contruidos con recursos de cooperación internacional.
- 6.3 El riesgo de cancelación del programa, programado para finalizar el 14 de diciembre de 2016, volvió trivial la realización de la evaluación intermedia, porque aunque confirmara carencias, ninguna de las más críticas era subsanable: imposibilidad de retomar el arreglo de implementación centralizado, inviabilidad de ejecutar las cláusulas contractuales para facilitar un reembolso de gastos; sumado a lo anterior, el desinterés, inicial, del mercado de constructores por participar en los eventos de licitación nacional anunciados con recursos del préstamo.
- 6.4 La evaluación externa del programa fue documentada en 70 páginas, ofreciendo un análisis crítico y detallado del proyecto, con base en una revisión de documentos, entrevistas a personal del Organismo Ejecutor y coejecutores, y observación en campo.

### a. Información sobre Resultados

- 6.5 La SEICMSJ podría cargar en su portal de internet algunos productos sustanciales, como son la compilación de la memoria técnica del Componente 1 (modelos de gestión de comisarías de policía, fiscalías, oficinas de defensa publica penal, y juzgados remodelados) cuya información técnica fue solicitada por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) al momento de preparación de su préstamo (Programa de Inversión y Modernización para el Sector Justicia, en espera de autorización legislativa) que incluye, entre otros, la multiplicación de sedes de la defensa publica; el Benchmarking, con perspectiva comparada, sobre el sistema de información penal de Guatemala, México y Chile; las recomendaciones para mejorar el peritaje cultural cuando un procesado es indígena; el plan de fortalecimiento de la SEICMSJ, y la evaluación final del programa. Este conjunto de productos y resultados, al ser públicos, contribuirán a actualizar la visión de la modernización de las instituciones de justicia penal por parte de toda la cooperación internacional en Guatemala.

- 6.6 La línea de base de la primera encuesta nacional de percepción de seguridad pública y victimización será para monitorear la respuesta del sector de seguridad pública, así como actualizar la estrategia de investigación y persecución penal del MP.

### **b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex Post**

- 6.7 El seguimiento depende, exclusivamente, de la continuidad y fortalecimiento de la SEICMSJ. Los logros alcanzados por el presente programa no corresponden a productos finales, sino que, más bien, pueden considerarse como el inicio de un proceso de concepción y fortalecimiento del sector como un sistema penal. Sólo después de avanzar hacia nuevas etapas sería posible realizar una evaluación *ex post*. Por el momento, es viable que la SEICMSJ, con recursos propios o de la cooperación internacional, haga seguimiento de las innovaciones en materia de protocolos forenses, indicadores estadísticos y sistemas comunicacionales, para corregir detalles y afianzar su funcionamiento.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

- 7.1 Las lecciones aprendidas relevantes se dividen de acuerdo con tres etapas del ciclo del proyecto, diseño, contrato de préstamo, e implementación:

### **Diseño**

- 7.2 **Considerando los plazos relacionados con el proceso de autorización legislativa, es recomendable considerar desde el diseño de las operaciones una cooperación técnica.** El propósito es acompañar la preparación del cumplimiento de las condiciones para el primer desembolso, e idealmente la actualización de estudios técnicos, así como de la línea de base de la matriz de indicadores. Si el proyecto incluye obra civil nueva, también se deben actualizar y proyectar los costos correspondientes para determinar si los productos esperados serán viables, una vez que se cuente con la aprobación legislativa del contrato de préstamo. Adicionalmente, es importante realizar o actualizar el análisis de la capacidad institucional del ente que tendrá a cargo la ejecución de las obras, a fin de asegurar que cuente con los elementos técnicos, administrativos y de capital humano requeridos.
- 7.3 **Un proyecto de justicia debe incluir un dimensionamiento de los desafíos y enfocarse en los delitos correspondientes.** Cuando incluya obra civil, su escala técnica debe ser compatible con el tamaño de población donde será construida, y con la proyección del nivel de la demanda del servicio que será proporcionado, de acuerdo con la tipología de casos delictivos que atenderá el proyecto.
- 7.4 **Es viable el diseño de proyectos de justicia con múltiples coejecutores, siempre y cuando existan componentes específicos para cada uno de ellos.** La estructura de componentes debería respetar la división de poderes (el OJ), incorporar un componente transversal bajo la responsabilidad de una institución (la SEICMSJ, sectorizada en el OJ), y otros componentes, separadamente para el IDPP y el MP, órganos autónomos del poder ejecutivo.
- 7.5 **Cuando en un proyecto se incluyen instituciones autónomas y/o pertenecientes a distintos poderes del Estado, la estructuración de los componentes del programa puede reflejar esos atributos.** Una alternativa es agrupar las actividades en componentes



que pueden ser llevados a cabo por instituciones de un mismo poder constitucional o definir un componente *ad hoc* separando el presupuesto específico. El préstamo 1905/OC-GU debió tener un diseño programático que detallara un componente exclusivo por cada institución participante en vez de un fondo común de recursos.

- 7.6 **Si el arreglo de implementación varía sustancialmente, también debe ser ajustado el contenido.** El arreglo de implementación original fue modificado en 2011, pero no se revisó su coherencia con los componentes del programa, y el marco lógico correspondiente. Como consecuencia de la modificación, se deshizo el arreglo centralizado, con tres componentes transversales, compartidos por cuatro instituciones de diferente nivel jerárquico, quedando la implementación a cargo de un Organismo Ejecutor y cinco coejecutores, de jerarquía diferente, que generaron productos segmentadamente.
- 7.7 **Los modelos conceptuales y de gestión deben ser vistos en funcionamiento por el Prestatario, para facilitar la comprensión del programa, y su replicación en el contexto y capacidades locales.** La SEICMSJ tenía una experiencia acumulada de modernización judicial financiada por el BID y el Banco Mundial, particularmente respecto a la construcción de CAJ, compatibles para una escala específica de población. Pero al pretender un modelo de gestión más amplio, con cuatro tipos de servicios de justicia para la población (policía, ministerio público, defensa pública, juzgado), fue subestimada un análisis de su relación con diferentes densidades poblacionales, y la disponibilidad inmediata de terrenos.
- 7.8 En cuanto al mejoramiento, interconexión e interoperabilidad del sistema de información, las visitas en 2013 y 2014 a dos entidades federativas de México, permitió agilizar la preparación de modelos conceptuales, términos de referencia y especificaciones técnicas para los componentes 2 y 3. La visita a Chile en 2017 para confrontar el sistema guatemalteco con el sistema financiado por el Banco mediante una operación de préstamo, permitió observar la ventaja de la interoperabilidad legal chilena, vis-a-vis el sistema mejorado en Guatemala. Esta visita técnica es ejemplo de la importancia de invertir tiempo y recursos durante la preparación de un préstamo e implementación para que el personal del Organismo Ejecutor observe en otros países el funcionamiento de los modelos y sistemas que serán financiados por el Banco.

### **Contrato de préstamo y Anexo Único**

- 7.9 **Las operaciones de préstamo que demoran en ser aprobadas tienen que ser actualizadas en cuanto a costos y cambios en el contexto institucional.** La operación de préstamo 1120/OC-GU fue aprobada por el Banco y confirmada por el Congreso en siete meses, pero no sucedió lo mismo en el caso de la operación 1905/OC-GU por una demora de 3 años y 10 meses. Un desfase de esta magnitud significa invertir en actualización de diagnósticos, costos, líneas de base, así como revisar la complementariedad o redundancia respecto a la inversión que realiza la cooperación internacional en Guatemala, particularmente la más cuantiosa como es la norteamericana (USAID, INL) y la europea (UE).
- 7.10 **Debe haber un alineamiento de definiciones del país y del Banco en el contrato de préstamo.** Debido al tipo de fiscalización que realiza la CGC, el Prestatario no fue anuente a implementar transacciones operativas comunes que no estuvieran redactadas explícitamente en el contrato de préstamo, por ejemplo, reembolso de gastos efectuados (reintegros, en el lenguaje del sistema presupuestario de Guatemala) o ampliar el párrafo que se refiere al tipo de cambio, para explicitar su utilización en el financiamiento de actividades alineadas con el objetivo del préstamo en cuestión. El contenido del Anexo Único de un contrato de préstamo



con múltiples ejecutores, debe reflejar los arreglos de implementación descritos en la LP correspondiente.

### **Implementación**

- 7.11 **Gestionar un proyecto financiado con recursos de organismos internacionales requiere unidades ejecutoras especializadas, con personal capacitado.** El personal asignado a unidades ejecutoras necesita una capacitación especial sobre la manera de operar con el Banco; hay una curva de aprendizaje que, después de ser remontada, el equipo de gestión empieza a ser eficiente. Por la misma razón, es muy conveniente que se retenga al personal entrenado para evitar la pérdida del capital humano almacenado en cada especialista.
- 7.12 **La aplicación simultánea de las normas y procedimientos establecidos por las leyes locales y las normas del Banco es innecesaria e inconveniente.** Cuando existe alta rotación de personal, las personas que recién se incorporan tienen una tendencia natural a aplicar las normativas locales que conocen. Cuando el trabajo cotidiano les exige utilizar las políticas de contrataciones del Banco, a menudo optan por aplicar simultáneamente ambas normativas, lo que crea lamentables confusiones. Esto es inconveniente, por una parte, porque es innecesario, dados los acuerdos suscritos por el país, y, por otra parte, crea una confusión acerca de roles.
- 7.13 En términos generales, las normas y políticas del Banco establecen que le corresponde velar, en todo momento, por los correctos procedimientos, lo cual implica un rol protagónico muy activo. En cambio, las normas locales no contemplan ningún rol para el Banco. Los equipos sin experiencia tienden a omitir el trabajo con el Banco y ocupan procedimientos locales que luego son cuestionados por el Banco, lo que obliga a rehacer etapa.
- 7.14 **La evidencia, hasta el momento, sobre los efectos de la cadena de bloques (*Blockchain*) es contradictoria.** Se espera que, cuando haya evidencia de su efectividad, mediante cadenas de bloques o Blockchain, se aplique para generar la certificación de validez legal de datos. Idealmente, esta tecnología y lenguaje permitiría la identificación de cada parte del proceso de una solicitud, autorización y ejecución de órdenes de captura por vía electrónica; conocer quien fue la persona que intervino, la fecha y la actividad realizada, mediante procesos de confirmación electrónica y aprobaciones de confianza entre los operadores penales conectados al sistema de información.

### **Anexos**

1. [Taller de Cierre y Acta del Taller de Cierre.](#)
2. [Evaluación del prestatario.](#)
3. [Informe de Evaluación Final del Programa](#)