

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**GUYANA**

**APOYO AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**

**(GY-L1044)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Arnaldo Posadas (IFD/ICS), jefe de equipo; Mariko Russell (ICS/CSU), jefe de equipo suplente; Melissa González (IFD/ICS); Norma Peña Arango (SCL/GDI); María Camila Padilla y Paula Louis-Grant (FMP/CGY); Nathalie Hoffman (IFD/ICS); Mónica Lugo (LEG/SGO); Derise Williams (CCB/CGY); Federico Changanaqui, Leila Parris y Sophia Whyte-Givans (consultores). Beatriz Abizanda (ICS/CCR) y Dana King (ICS/CTT) contribuyeron a la calidad del documento.

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS .....	1
A.	Antecedentes, problema abordado, justificación.....	1
B.	Objetivo, componentes y costo.....	9
C.	Indicadores de resultados clave .....	13
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES.....	14
A.	Instrumentos de financiamiento .....	14
B.	Riesgos de salvaguardia ambiental y social .....	14
C.	Riesgo fiduciario .....	14
D.	Otros riesgos y consideraciones clave.....	14
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN .....	16
A.	Resumen de los mecanismos de ejecución .....	16
B.	Resumen de las disposiciones para el seguimiento de resultados .....	18

## APÉNDICES

Proyecto de resolución

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo II	Matriz de resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
<b>REQUERIDOS</b>
1. <a href="#">Plan de ejecución plurianual</a>
2. <a href="#">Mecanismos de seguimiento y evaluación</a>
3. <a href="#">Plan de adquisiciones y contrataciones</a>
<b>OPCIONALES</b>
1. <a href="#">Análisis económico</a>
2. <a href="#">Matriz de la lógica vertical del programa</a>
3. <a href="#">Filtro de política de salvaguardia y formulario de análisis de salvaguardias para la clasificación de proyectos</a>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FU	Facilidad Unimonetaria
ICAS	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
LPN	Licitación pública nacional
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PEFA	Análisis del gasto público y la responsabilidad financiera
SBCC	Selección basada en costo y calidad
SCC	Selección basada en la cualificación de consultores
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**GUYANA**  
**APOYO AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**  
**(GY-L1044)**

Términos y condiciones financieras						
Prestatario: República Cooperativa de Guyana				Capital Ordinario (CO)	Fondo para Operaciones Especiales (FOE)	
Organismo ejecutor: Ministerio de Justicia			Plazo de amortización:	30 años	40 años	
			Período de desembolso:	5,5 años	5,5 años	
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	6 años	40 años	
BID (Capital Ordinario):	4.000.000	50	Comisión de inspección y vigilancia:	(a)	N/A	
BID (FOE):	4.000.000	50	Tasa de interés:	FU fija <sup>(b)</sup>	0,25%	
			Comisión de crédito:	(a)	N/A	
Total:	8.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólar estadounidense	Dólar estadounidense	
Esquema del proyecto						
Objetivos y descripción del proyecto: El objetivo general del programa es contribuir a reducir la elevada concentración de población penitenciaria en Guyana. Los objetivos específicos son (i) reducir la proporción de presos en detención preventiva, y (ii) aumentar el uso de sentencias alternativas en el país.						
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) Presentación de constancia de que el Ministerio de Justicia ha creado la Unidad de Implementación del Programa y seleccionado al administrador del proyecto, al funcionario de adquisiciones, al funcionario financiero y al funcionario de seguimiento y evaluación, de acuerdo con perfiles profesionales satisfactorios para el Banco; (ii) presentación por parte del organismo ejecutor, a satisfacción del Banco, del plan de adquisiciones y contrataciones, el primer plan operativo anual y el plan financiero para el programa; (iii) presentación de constancia del establecimiento del Comité Coordinador del Programa; y (iv) preparación y aprobación del manual de operaciones del programa por parte del Ministerio de Justicia, conforme a los términos previamente acordados con el Banco (párrafo 3.7).						
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.						
Alineación estratégica						
Desafíos <sup>(c)</sup> :	ISI	<input type="checkbox"/>	PI	<input type="checkbox"/>	IE	<input type="checkbox"/>
Temas transversales <sup>(d)</sup> :	IG	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>	CI	<input checked="" type="checkbox"/>

- (a) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (b) El prestatario deberá pagar intereses sobre el saldo pendiente del préstamo del Capital Ordinario a una tasa basada en Libor. La tasa de interés se fijará cada vez que el saldo pendiente alcance el 25% del monto neto aprobado o de \$3 millones, lo que sea mayor.
- (c) ISI (inclusión social e igualdad); PI (productividad e innovación); e IE (integración económica).
- (d) IG (igualdad de género y diversidad); CC (cambio climático y sostenibilidad ambiental); y CI (capacidad institucional y estado de derecho).

## I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problema abordado, justificación

- 1.1 El crecimiento de la población penitenciaria en Guyana y las condiciones de hacinamiento en las que vive esa población se ha tornado en un motivo de considerable preocupación en el país. Según las cifras oficiales, la tasa de población penitenciaria en Guyana es de 256 por cada 100.000 habitantes<sup>1</sup>, significativamente por encima del promedio mundial de 146 por 100.000<sup>2</sup>. Más aún, la población penitenciaria supera la capacidad carcelaria del país (con una tasa de hacinamiento del 118,5%)<sup>3</sup>. Por lo general, el hacinamiento se relaciona con efectos muy nocivos para el bienestar físico y mental de los presos, incidentes violentos y numerosos desafíos para la gestión de la seguridad<sup>4</sup>.
- 1.2 El hacinamiento en las cárceles no necesariamente es producto de un aumento en los niveles de delincuencia, sino que también puede derivarse de políticas de la justicia penal<sup>5</sup>. De hecho, los estudios de investigación sugieren que una política penal que se proponga disminuir el crimen exclusivamente mediante encarcelamiento muy probablemente redunde en un aumento de la tasa de reclusión, a la vez de tener un mínimo efecto en las tasas de delincuencia<sup>6</sup>. En realidad, es poca la evidencia que existe sobre los efectos del encarcelamiento para disuadir la comisión de delitos. Las condenas de cárcel parecen no tener un efecto disuasorio si se comparan con sanciones alternativas no privativas de la libertad. En cambio, las sentencias de cárcel pueden de hecho aumentar la reincidencia, sin importar la duración de la sentencia, en comparación con las sentencias no privativas de la libertad<sup>7</sup>. De acuerdo con el Servicio Penitenciario de Guyana, el país tiene una tasa de reincidencia del 21,3%<sup>8</sup>.
- 1.3 Las posibles consecuencias negativas del encarcelamiento se han asociado con (i) la proclividad criminal futura de una persona, debido principalmente a la

---

<sup>1</sup> Véase [Institute for Criminal Policy Research – ICPR](#), (2016). [World Prison Brief, World Prison Population List, décimo primera edición](#).

<sup>2</sup> Otros países en el Caribe muestran tasas similares o más altas, por ejemplo: Las Bahamas (363), Barbados (322), Jamaica (145), Suriname (183) y Trinidad y Tobago (258). Ver op. cit. ICPR.

<sup>3</sup> De acuerdo con el ICPR (op. cit.), la población penitenciaria total es de 1.944 presos y la capacidad oficial es de 1.640 (a octubre de 2015). El hacinamiento se calcula comparando la tasa de ocupación con la capacidad oficial de las prisiones. Se refiere a una situación en la que el número de presos supera la capacidad oficial de las prisiones.

<sup>4</sup> Un motín carcelario el 3 de marzo de 2016 (en el marco de protestas supuestamente relacionadas con el hacinamiento y los retrasos que afectan a presos en espera de juicio) ocasionó [17 muertos y 7 heridos de gravedad](#). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) instó al Gobierno de Guyana a reducir la sobrepoblación penitenciaria y adoptar medidas para prevenir este tipo de pérdida de vidas en el futuro (véase [CIDH condena muertes por incendio en prisión de Guyana](#)).

<sup>5</sup> *Penal Reform International* (2012). [Ten Point Plan to Reduce Prison Overcrowding](#).

<sup>6</sup> En el caso de Guyana, el hacinamiento penitenciario se ha venido produciendo a pesar de que no ha ocurrido un aumento pronunciado en la delincuencia (el aumento en la mayoría de las categorías delictivas ha sido de un solo dígito entre 2013 y 2015; véase, Departamento de Estado de Estados Unidos, Consejo de Seguridad en el Extranjero). Como se explicará en este documento, prácticas tales como el uso excesivo de la detención preventiva y la aplicación de penas privativas de la libertad por delitos menores son factores fundamentales que contribuyen al hacinamiento en las cárceles.

<sup>7</sup> Nagin, Daniel (2013). *Deterrence in the Twenty-First Century, Crime and Justice: A Review of Research*.

<sup>8</sup> La región del Caribe muestra tasas de reincidencia similares o mayores, de acuerdo con datos oficiales de países vecinos: Las Bahamas (24%), Jamaica (28%), Barbados (64%) y Trinidad y Tobago (60%).

interacción social en la que los presos pueden aprender nuevas habilidades delictivas conforme se deprecia su capital humano<sup>9</sup>; (ii) sentimientos de resentimiento en contra de la sociedad<sup>10</sup> y afianzamiento de la “identidad aberrante” del delincuente<sup>11</sup>; y (iii) debilitamiento de los lazos con instituciones tales como familia, empleo, escuela y normas convencionales<sup>1213</sup>.

- 1.4 Incluso si una expansión de las instalaciones penitenciarias pudiera concebiblemente reducir la presión impuesta a los sistemas penitenciarios, deben cambiarse las causas de fondo de las elevadas tasas de encarcelamiento. De otra manera, lo más probable es que las nuevas cárceles se llenen y sea preciso construir constantemente nuevos centros penitenciarios<sup>14</sup>. Como se ha señalado insistentemente, los efectos nocivos del encarcelamiento no se limitan a sus costos económicos, ya que se ha asociado con otros efectos dañinos, como la reincidencia, incluso en cárceles donde el hacinamiento no es un problema<sup>15</sup>.
- 1.5 **Actores pertinentes.** Para abordar las causas del hacinamiento penitenciario se requiere una visión amplia de todos los órganos públicos que instrumentan las políticas relacionadas con el funcionamiento del sistema de justicia penal. De hecho, la eficacia de las actividades de este programa se basará en un enfoque coordinado de varias instituciones de justicia penal cuyas decisiones inciden en el tamaño de la población penitenciaria<sup>16</sup>. A continuación se presenta un resumen de algunas de las instituciones y los actores pertinentes para el programa:

---

<sup>9</sup> La asociación con presos más experimentados puede llevar a los nuevos presos a adoptar conductas aberrantes (Hawkins, Gordon (1976). *The Prison: Policy and Practice*. Chicago, IL: Chicago University Press; Steffensmeier, Darrell y Ulmer, Jeffrey T. (2005). *Confessions of a Dying Thief*. New Brunswick, NJ: Aldine/Transaction).

<sup>10</sup> Sherman, Laurence (1993). Defiance, Deterrence and Irrelevance: A Theory of the Criminal Sanction. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 30: 445-473.

<sup>11</sup> Matsueda, Ross (1992). Reflected Appraisals, Parental Labeling, and Delinquency: Specifying a Symbolic Interactionist Theory, *American Journal of Sociology*, Vol. 97, No. 6.

<sup>12</sup> Durlauf, Steven y Nagin, Daniel, (2011). *Imprisonment and Crime. Can Both be Reduced? Criminology and Public Policy*.

<sup>13</sup> Se ha observado que las consecuencias negativas del encarcelamiento inciden especialmente en las mujeres en general, pues tienen un mayor riesgo de abuso y violencia a lo largo del proceso penal (véase, por ejemplo, *Women in the Criminal Justice System; The Sentencing Project* (2007)). En el caso de Guyana se estima que las mujeres representan el 3,5% de la población penitenciaria total (Penal Reform International, *Women in the Criminal Justice System. World Prison Brief*, Institute for Criminal Policy Research (datos de 2013)).

<sup>14</sup> Véase ONUDD (2013). *Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones*, Serie de Guías de Justicia Penal, Nueva York.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Bondeson, U.V., *Global Trends in Corrections, International Annals of Criminology*, Vol. 36, 1998, págs. 91-116; Cid, J. (2009). “Is Imprisonment Criminogenic?: A comparative study of recidivism rates between prison and suspended prison sanctions. *European Journal of Criminology*. 6(6):459-480; Lappi-Seppala, T., *Crime Prevention and Community Sanctions in Scandinavia* ([http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS\\_No74/No74\\_06VE\\_Seppala2.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No74/No74_06VE_Seppala2.pdf)); The Matrix Knowledge Group, *The Economic Case for and against Prison*; Cocker, S. (2006) *Using reconviction data to explore the effectiveness of community penalties in West Yorkshire*, Report No. 2005/6-5, National Probation Service, West Yorkshire; Bartels, L. (2009) *The weight of the Sword of Damocles: a reconviction analysis of suspended sentences in Tasmania*, *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Vol. 42, págs. 72-101.

<sup>16</sup> Por ejemplo, las decisiones que promueven la menor utilización posible del encarcelamiento pueden contribuir a reducir el número de ingresos a las cárceles. Una mayor eficiencia en el desempeño de las responsabilidades fundamentales de las instituciones puede disminuir los retrasos innecesarios y la imposición de sentencias injustas.

- a. El Ministerio de Asuntos Jurídicos, que se encarga de asegurar el funcionamiento adecuado del sistema de administración de justicia, así como de brindar asesoría jurídica, servicios y representación para el gobierno, y de redactar legislación para consideración del Parlamento. El Ministro de Asuntos Jurídicos, quien también desempeña las funciones de Procurador General, es responsable ante el Parlamento y el Gabinete de todas las instituciones del sector de justicia que no están representadas en el Parlamento o el Gabinete. Por consiguiente, el Ministerio de Asuntos Jurídicos tiene un cometido prominente en la representación del sector de la justicia y en cerciorarse de que los procesos de reforma en este ámbito se ejecuten de manera coordinada y coherente.
- b. El Poder Judicial, que comprende el Tribunal de Apelaciones, el Tribunal Superior y los Tribunales de Magistrados. Para los fines del programa, se pondrá énfasis en los Tribunales de Magistrados, que manejan alrededor del 90% de todos los litigios en el país. Dentro la jurisdicción penal, esto incluye (i) infracciones no procesables (delitos menores no violentos con posibles sentencias de hasta cinco años) y (ii) investigaciones preliminares de delitos procesables (audiencias iniciales de casos que se remiten a el Tribunal Superior para juicio).
- c. El Servicio Penitenciario de Guyana, que depende del Ministerio de Seguridad Pública, está encargado del alojamiento y la rehabilitación de presos. Hay cinco prisiones en Guyana, una de las cuales, la cárcel de Georgetown (también conocida como *Camp Street Prison*), aloja aproximadamente al 65% de los presos del país (incluidos presos en detención preventiva)<sup>17</sup>.
- d. La Fiscalía General es responsable de entablar y llevar a cabo los procesos penales (excepto cortes marciales) y de asumir y continuar procesos penales entablados por la policía cuando la Fiscalía General considera que ello redundará en interés de la justicia. En la práctica, la policía judicial se encarga de los procesos en los Tribunales de Magistrados y la Fiscalía General procesa los casos del Tribunal Superior. La Fiscalía General supervisa todos los procesos penales y brinda asesoría jurídica en materia penal a la policía y otras agencias del orden.
- e. El Servicio de Libertad Condicional forma parte del Ministerio de Protección Social. Lo encabeza el Jefe de Libertad Condicional y Bienestar Familiar y está a cargo de rendir informes a los jueces y magistrados para efectos de la imposición de condenas. Asimismo, cuando existen recursos suficientes, los agentes de libertad condicional visitan las prisiones y sirven como fuente de asesoría para los presos y para establecer vínculos entre ellos y sus familias. Este servicio también se encarga de supervisar a los presos que han recobrado la libertad antes de completar su sentencia como resultado de su rehabilitación.
- f. Abogados. La mayoría de los abogados en Guyana trabajan en bufetes privados. Actualmente hay cerca de 200 abogados en ejercicio, el 30% de los cuales son miembros del Colegio de Abogados, cuya membresía es voluntaria. Los despachos de abogados tienden a ser pequeños; acondenas

---

<sup>17</sup> Los otros centros de detención se conocen como New Amsterdam, Mazaruni, Sibley Hall, Lusignan y Timehri.

unos cuantos tienen más de seis abogados. Muchos egresados de la carrera de derecho empiezan a trabajar por cuenta propia inmediatamente después de su titulación. La titulación como abogado consiste en una licenciatura en derecho seguida de un certificado de educación jurídica (generalmente obtenido en facultades de derecho de Las Bahamas, Jamaica o Trinidad y Tobago), que incluye cierta experiencia práctica. No se requiere período de prácticas para obtener un certificado para ejercer.

- g. Organizaciones no gubernamentales. En Guyana, al igual que en otros contextos, la sociedad civil ha contribuido a mejorar la administración de justicia mediante la prestación de servicios a usuarios del sistema de justicia (por ejemplo, ayuda jurídica en materia civil); como capacitadores (por ejemplo, algunas organizaciones han impartido capacitación sobre violencia doméstica a policías recientemente reclutados); y como promotores del cambio (mediante cabildeo y defensa de causas específicas, como la eliminación de la pena de muerte).

- 1.6 **El problema.** El problema general que abordará esta operación es el hacinamiento en el sistema penitenciario para adultos de Guyana. El programa hará frente a este desafío enfocándose en dos factores específicos que contribuyen a esa situación (i) la alta proporción de individuos acusados de delitos no violentos que se encuentran en detención preventiva; y (ii) la dependencia que hay en el sistema de justicia penal de sentencias privativas de la libertad por delitos menores.
- 1.7 **Uso de la detención preventiva.** En todo el mundo, una alta proporción de personas acusadas de delitos menores no violentos son encarceladas durante la etapa previa al juicio<sup>18</sup>. Guyana no es la excepción, pues los datos del Servicio Penitenciario muestran que, al final de 2015, el 38,46% de los presos adultos del país estaban encarcelados en etapa preprocesal<sup>19</sup> (personas que han sido privadas de la libertad en relación con un supuesto delito tras un proceso legal, pero que no han sido sentenciadas definitivamente por un tribunal<sup>20</sup>). Según datos del Servicio Penitenciario de Guyana, el 37% de los detenidos en etapa previa al juicio permanecen encarcelados durante dos a cuatro años antes de que se emita un fallo en sus casos. De ese total de detenidos, 46% fueron arrestados por delitos menores no violentos. El uso de la detención preventiva es otro factor que contribuye al

---

<sup>18</sup> Como se ha observado, la mayoría de los presos en detención preventiva son pobres y económica y políticamente marginados. Los pobres e indefensos carecen de dinero para contratar a un abogado o pagar una fianza (o bono de fianza) o un soborno. *Presumption of Guilt: the Global Overuse of Pretrial Detention*. Open Society Foundation, Justice Initiative (2014).

<sup>19</sup> De acuerdo con el World Prison Brief, esta cifra supera el promedio mundial (32%) y en el continente americano (30%). Otros países del Caribe registran los siguientes porcentajes: Las Bahamas (42%), Barbados (44,1%), Jamaica (14,8%), Suriname (50%), Trinidad y Tobago (43,3%). Véase, [International Centre for Prison Studies – ICPS \(2012\), World Pre-trial/Remand Imprisonment List, Segunda Edición.](#)

<sup>20</sup> La detención preventiva puede tener un efecto negativo en la capacidad de los acusados de prepararse para un juicio, dado que las condiciones carcelarias a menudo los obligan a defender su propia seguridad en lugar de preparar su defensa. El acceso a un abogado o a la información relacionada con sus casos suelen ser limitados si el acusado está detenido. Como se ha señalado, es más probable que los presos en detención preventiva sean condenados que las personas que permanecen libres antes de ser enjuiciadas (véase, por ejemplo, el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, E/CN.4/2006/7, 2006).

hacinamiento en las cárceles guyanesas<sup>21</sup> y constituye un desafío bastante complejo<sup>22</sup>, redundando en él los siguientes factores determinantes:

- a. La mayoría de los adultos arrestados acusados de delitos menores carecen de defensa legal. La mayoría de los adultos acusados en casos penales en los Tribunales de Magistrados (que se encargan de todos los casos de delitos menores) no tienen representación. Esta falta de acceso a asesoría jurídica puede deberse a que no existe legislación que garantice el derecho de un acusado a un abogado, aunado a la falta de un sistema de asistencia jurídica funcional y eficaz y la escasez de abogados o auxiliares jurídicos que trabajen pro bono<sup>23</sup>. Los Tribunales de Magistrados calculan que el 90% de los acusados de delitos menores en 2016 comparecieron en los tribunales sin representación<sup>24</sup>.
- b. Prolongados retrasos en la etapa procesal. Los juicios por delitos penales menores son responsabilidad de policías judiciales asignados a todos los casos ante un Tribunal de Magistrados específico, independientemente de la complejidad del caso o del nivel de experiencia (en un contexto en el que los recursos para capacitación son escasos). Los policías judiciales manejan los casos manualmente, sin un sistema de rastreo adecuado, lo cual hace más difícil mantener buenos registros de expedientes y del estado de los casos (entrevista con policías judiciales, agosto de 2016). Muy rara vez se ejercen las facultades discrecionales de la fiscalía para desestimar los cargos o negociar las condenas en casos de delitos menores (o para tomar en cuenta la situación de los grupos vulnerables), pues a menudo la policía judicial carece de las aptitudes necesarias para manejar este tipo de decisiones. De acuerdo con los registros judiciales, durante 2015 solo el 23% de los casos que pasaron a juicio por delitos menores recibieron un fallo ese mismo año.
- c. Volumen elevado de casos penales pendientes en el sistema judicial correspondientes a delitos menores. El aplazamiento de juicios es frecuente debido a la sobrecarga de casos en los Tribunales de Magistrados, la falta de testigos y las dificultades para registrar, radicar y rastrear los casos, así como para programar audiencias (entrevista con la Magistrada Principal, agosto de 2016). El número de casos pendientes por delitos menores superó 15.000 en

---

<sup>21</sup> En algunos casos, los presos en detención preventiva permanecen con los presos sentenciados, lo que contraviene las prácticas óptimas internacionales e impide la rehabilitación (entrevista con miembros del Colegio de Abogados de Guyana). De hecho, los estudios han concluido que la detención de acusados de riesgo bajo y moderado, incluso durante unos cuantos días, guarda una fuerte correlación con tasas más altas de nuevos actos delictivos tanto durante el período previo al juicio como años después del cierre de los casos. Por ejemplo, en modelos bivariantes y multivariantes (de regresión logística) aplicados a un conjunto de más de 153.000 acusados en Kentucky se concluyó que (i) los acusados de bajo riesgo que han permanecido detenidos 2 o 3 días tienen casi 40% más probabilidades de cometer otros delitos antes de ser enjuiciados que los que han estado detenidos no más de 24 horas; (ii) los acusados de bajo riesgo que han permanecido detenidos entre 8 y 14 días tienen 51% más probabilidades de cometer otro delito dentro de los dos años siguientes al cierre de sus casos que los que permanecieron detenidos no más de 24 horas (Lowenkamp et al., 2013. *The Hidden Costs of Pretrial Detention*).

<sup>22</sup> El uso excesivo de la detención preventiva no solo afecta a los detenidos, sino también a sus familias y comunidades, pues tiene consecuencias para la salud pública, el estado de derecho y el desarrollo socioeconómico (ver op. cit. Open Society Foundation).

<sup>23</sup> Los pocos abogados que proporciona el Estado se reservan para delitos graves (capitales). (Guyana Business Law Handbook, Volumen 1, *Strategic Information and Basic Laws*, International Business Publications, 2015, págs. 64-65).

<sup>24</sup> Entrevista con la Magistrada Principal de Guyana, agosto de 2016.

2015 (lo que representa el 83% de este tipo de demandas originadas ese año, de acuerdo con los registros judiciales). Según las estadísticas del secretario de los Tribunales de Magistrados, un caso puede tomar, en promedio, 220 días para pasar del auto de procesamiento a la conclusión de la indagación preliminar (incluso en casos de delitos menores que implican detención preventiva).

- d. Falta de alternativas para resolver disputas menores. Las alternativas que permiten a las víctimas y los delincuentes (y a algunos otros miembros de la comunidad) reunirse y acordar planes para corregir la situación (como la justicia restitutiva) han tenido éxito en otras jurisdicciones, incluido el Caribe, puesto que pueden reducir las probabilidades de que los delincuentes sigan participando en actos ilícitos. Este tipo de alternativas entrañan dos beneficios conexos importantes: reducir la reincidencia y reparar los daños provocados a las víctimas de delitos<sup>25</sup>. Estas alternativas actualmente no existen en el contexto guyanés, donde ninguna controversia menor entre adultos se resuelve de esta manera<sup>26</sup>.

1.8 **Uso de sentencias de prisión por delitos menores.** La tendencia hacia una aplicación más estricta de la ley y sentencias más severas es un problema específico que redundará en aumentos significativos en la población penitenciaria, puesto que se encarcela a personas acusadas de delitos menores y no violentos. Según el Servicio Penitenciario de Guyana, aproximadamente la mitad de los presos condenados del país (49,4%) habían sido acusados de infracciones menores y delitos no violentos. Este problema se ve afectado por los siguientes factores determinantes:

- a. Poco uso de alternativas disponibles al encarcelamiento. La legislación de Guyana solamente permite una gama limitada de alternativas al encarcelamiento. Ello se complica por la renuencia del sistema de justicia a aplicar las opciones permitidas por la ley. De hecho, los jueces guyaneses pueden dictaminar la libertad condicional y el servicio comunitario como alternativas al encarcelamiento. No obstante, estas medidas se usan muy poco (en 2015, solo el 0,4% de todos los adultos condenados estaban en libertad condicional)<sup>27</sup>, porque los magistrados carecen de incentivos para aplicar estas opciones y no confían en la eficacia del Departamento de Libertad Condicional (Ministerio de Protección Social) para supervisar eficientemente a los delincuentes en sus comunidades debido a la insuficiencia de recursos y de personal capacitado<sup>28</sup>.
- b. Falta de opciones para la imposición de condenas por delitos menores. Como ya se mencionó, una sentencia privativa de la libertad —con efectos a menudo dañinos— generalmente es una sanción inadecuada, en especial para delitos

---

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, Sherman, Laurence, (2005). *Effects of face to face RJ on victims of crime in four randomized controlled trials*. Journal of Experimental Criminality 1:367-395.

<sup>26</sup> CARICOM: *Regional Forum stresses the need for RJ* (2016); entrevista con la Presidenta del Tribunal (2016).

<sup>27</sup> Información proporcionada por el Servicio de Libertad Condicional de Guyana.

<sup>28</sup> Entrevistas con agentes de libertad condicional, agosto de 2016. Se prevé que para superar esta renuencia judicial se requerirán iniciativas coordinadas entre más de un actor pertinente (además del organismo ejecutor). Este enfoque conjunto se promoverá mediante los arreglos de ejecución del programa, conforme se describe en el Capítulo III del presente documento.

menores no violentos<sup>29</sup>. En otras jurisdicciones se han puesto en práctica distintas alternativas, tales como fianzas, incautación de documentos de viaje, comparecencia periódica ante la policía u otra autoridad, seguimiento electrónico u horas obligatorias de llegada a sus hogares y sentencias condicionales o suspensión de condenas. El Ministerio de Asuntos Jurídicos de Guyana está encargado de redactar nueva legislación en materia de justicia penal y de remitirla a consideración del Parlamento. Sin embargo, el Ministerio actualmente atraviesa dificultades institucionales para llevar a cabo esta función permanentemente. De hecho, solo ha podido dedicar para ello a un experto jurídico (contratado con recursos finitos de ayuda internacional), que no dispone de apoyo ni de equipo adecuados. En consecuencia, se han rezagado las revisiones legislativas para asegurar la introducción de alternativas modernas al encarcelamiento<sup>30</sup>.

- 1.9 **Lecciones aprendidas.** Se pueden extraer lecciones aplicables de dos operaciones financiadas por el Banco ejecutadas previamente en Guyana. En primer lugar, el Programa de Seguridad Ciudadana (un préstamo de inversión, [1752/SF-GY](#), aprobado en 2006 y completado en 2014), orientado a mejorar la cohesión social fomentando un enfoque preventivo hacia la violencia mediante el fortalecimiento de las instituciones clave del sector de seguridad, así como a mejorar las relaciones entre los residentes de las comunidades en riesgo. Cuando concluyó el programa se observó una tendencia positiva en el número de delitos cometidos en las comunidades beneficiarias. La segunda operación, el Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia (una operación híbrida, [1745/SF-GY y 1746/SF-GY](#), aprobada en 2006 y concluida en 2013), apuntó a abordar reformas clave de política relacionadas con el funcionamiento integral del sistema de justicia y apoyó la capacidad operativa del poder judicial a nivel del Tribunal Superior. A la conclusión del programa habían mejorado los índices de casos resueltos del Tribunal Superior, aumentó el enjuiciamiento exitoso de delitos violentos, así como el número de disputas civiles resueltas por mediación. Se prevé que el presente programa se sume a los logros de estos programas, abordando temas de justicia penal que no se abordaron directamente con esas iniciativas anteriores, como los efectos criminógenos del uso excesivo del encarcelamiento.
- 1.10 Algunas lecciones clave identificadas en esos programas anteriores incluyen (i) la importancia de contar con personal dedicado, de tiempo completo, en la unidad de implementación del programa con la experiencia y las habilidades necesarias, así como con la supervisión estructurada y constante del desempeño de la unidad de implementación del programa<sup>31</sup> por parte del organismo ejecutor; y (ii) la importancia de asegurar la participación de todas las entidades involucradas en la solución de

---

<sup>29</sup> Cullen, Francis, Cheryl Lero Johnson y Daniel S. Nagin (2011). *Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science*. The Prison Journal, 91 (3).

<sup>30</sup> La mayoría de las funciones de revisión legislativa se redujeron después de que cesó la ayuda internacional en 2010; desde entonces no se ha dado ninguna reforma jurídica significativa en materia de justicia penal (entrevistas con personal del Ministerio de Asuntos Jurídicos, agosto de 2016).

<sup>31</sup> En el caso del programa híbrido de justicia (1745/SF-GY y 1746/SF-GY), la estructura de ejecución del proyecto contemplaba la designación de dos unidades de implementación del programa. Esto generó ciertas ineficiencias en ámbitos como adquisiciones (por ejemplo, la licitación de tecnologías informáticas se podría haber gestionado con mucha mayor eficiencia mediante licitaciones consolidadas), informes de gestión del proyecto (incongruencias en los formatos, que a la larga se rectificaron) y flujos y cargas de trabajo desiguales. Se prevé evitar esas deficiencias en la presente operación mediante el nombramiento de una sola unidad de implementación del programa.

los temas que abordan los programas. Las lecciones aprendidas se han incorporado en el diseño de este programa mediante la inclusión de órgano coordinador (véase el párrafo 3.3) que permitirá que todas las agencias pertinentes proporcionen insumos y colaboren en el logro de los objetivos del programa. De igual manera, la ejecución del programa correrá a cargo de un grupo de profesionales dedicados a la implementación de las actividades de la operación. Adicionalmente, otras lecciones de sectores más específicos incluyen, entre otras, la importancia de asignar recursos a la generación de datos en materia de crimen (durante la ejecución de este programa se realizarán encuestas carcelarias), y la necesidad de promover alianzas con los ministerios del sector social que ya han emprendido intervenciones para prevenir la delincuencia (el Comité Coordinador del programa incluirá al Ministerio de Protección Social).

- 1.11 **Justificación de la intervención.** Este programa contribuirá a reducir el hacinamiento penitenciario mediante un enfoque integral que combina actividades de fortalecimiento institucional para varias instituciones pertinentes. El programa también será congruente y complementario respecto a otro proyecto del BID que está actualmente en ejecución en Guyana: el Programa de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana (operación 3369/BL-GY), un préstamo por US\$15 millones aprobado en 2014. Esa operación incluye un componente orientado a mejorar la eficacia del Servicio Penitenciario de Guyana y reducir la reincidencia delictiva a nivel nacional mediante dos ejes de actividad. Con el primer eje, el Programa de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana se propone fortalecer la capacidad del Servicio Penitenciario de Guyana para ejecutar programas de rehabilitación y ofrecer oportunidades de reintegración a través del financiamiento de una encuesta carcelaria nacional y una evaluación institucional de necesidades y activos; el diseño e implementación de un modelo de rehabilitación y reintegración que incluye capacitación de personal penitenciario y proveedores de servicios y el uso de una herramienta de gestión de casos. Con el segundo eje de actividades, el Programa de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana busca contribuir a mejorar el conocimiento que se tiene de la detención preventiva mediante el financiamiento de un estudio detallado sobre su uso y efectos, así como el análisis de las alternativas no privativas de la libertad. Al abordar las deficiencias en otros ámbitos del sistema de justicia que afectan el hacinamiento (tales como la defensa legal, los juicios, el poder judicial y la libertad condicional), el presente programa complementará el trabajo iniciado por el Programa de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana.
- 1.12 **Alineación estratégica.** Este programa está incluido en el Informe del Programa de Operaciones de 2016 (documento GN-2849) y en el documento de Programa de País 2016. Está alineado con la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Guyana (Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana, capítulo 9). También contribuye a la “esfera para un continuo diálogo estratégico”, seguridad ciudadana, incluida en la Estrategia de País del BID con la República Cooperativa de Guyana 2012-2016 (documento GN-2690). El programa se encuadra dentro de la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (documento AB-3008) y con el tema transversal de capacidad institucional y estado de derecho, por cuanto (i) asegura que los presos en detención preventiva tengan acceso a asistencia jurídica; (ii) les da a los fiscales capacidad de aplicar su facultad discrecional para negociar las condenas en casos no violentos antes de que sean remitidos a juicio; (iii) fortalece la capacidad de los Tribunales de Magistrados para resolver casos; (iv) pone en marcha un programa de justicia reformativa; y (v) fortalece el servicio de libertad condicional. Adicionalmente, el programa contribuirá al indicador de

productos del Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (documento GN-2727-6) “Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos” al incluir entre sus productos (i) número de oficinas para la Comisión de Reforma Jurídica equipadas y en funcionamiento; (ii) número de herramientas de riesgo y evaluación diseñadas y adoptadas; y (iii) número de centros de libertad condicional equipados y en funcionamiento (véase la matriz de resultados).

- 1.13 El programa también está alineado con las Guías operativas para el diseño y la ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana (documento GN-2535-1), específicamente su área prioritaria de prevención, justicia penal y alternativa y rehabilitación desde una óptica preventiva (Componente 3); la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (documento GN-2587-2), específicamente su componente de reducción de la inseguridad y la violencia; y el Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia (documento GN-2771-3), específicamente su tercera dimensión de éxito relacionada con el acceso de los ciudadanos a servicios de justicia penal eficientes y oportunos.

## **B. Objetivo, componentes y costo**

- 1.14 El objetivo general del programa es contribuir a reducir las altas concentraciones de población penitenciaria en Guyana. Los objetivos específicos son (i) reducir la proporción de presos en detención preventiva y (ii) aumentar el uso de condenas alternativas en el país.
- 1.15 **Componente 1. Reducción del uso de la detención preventiva (US\$3.375.000).** Este componente se propone abordar las brechas institucionales que contribuyen a la elevada proporción de personas detenidas en espera de juicio. El componente financiará:
- a. Un proyecto piloto (bajo el Ministerio de Asuntos Jurídicos) para prestar asistencia jurídica a personas acusadas de delitos menores no violentos que se encuentran en detención preventiva. Mediante actividades de capacitación se reforzarán las aptitudes de representación jurídica entre organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros proveedores de ayuda. El programa podría utilizar auxiliares jurídicos supervisados<sup>32</sup> para dar apoyo en diversas tareas de asistencia jurídica en cárceles y estaciones de policía, tales como gestionar la desestimación de los cargos, tramitar el desvío de las sentencias cuando proceda, argumentar en favor de la liberación bajo fianza y, en general, evitar

---

<sup>32</sup> Los auxiliares jurídicos prestan asistencia, bajo la supervisión de dos abogados en ejercicio, para reducir la carga de trabajo y encargarse de tareas jurídicas que no requieren la participación directa de los abogados de acuerdo con las leyes locales.

retrasos procesales<sup>33</sup>. Se dará preferencia a acusados de delitos menos violentos. El programa financiará (i) una evaluación de las ONG idóneas para prestar asistencia jurídica; (ii) un programa de diseminación y capacitación para reforzar las aptitudes de representación jurídica de las ONG y de proveedores individuales de asistencia jurídica<sup>34</sup>; (iii) un estudio para establecer normas de calidad para los servicios de asistencia jurídica, elaborar programas estandarizados de capacitación y mecanismos de seguimiento y evaluación de la calidad, y explorar medidas de sostenibilidad financiera para un sistema permanente de prestación de asistencia jurídica; y (iv) contratación de un equipo (auxiliares jurídicos y abogados supervisores) para asumir la defensa ante los tribunales de algunos casos no violentos seleccionados. Se estima que esta intervención beneficiará al 20% de personas acusadas de delitos menores no violentos en detención preventiva.

- b. Este componente también buscará mejorar la capacidad de la Fiscalía General y de la policía judicial para manejar sus casos antes de que sean remitidos a juicio. Ello incluirá (i) la creación de un conjunto de criterios para decidir sobre la conveniencia de desestimar un caso o imponer una medida adecuada no privativa de la libertad<sup>35</sup>; (ii) la capacitación de la Fiscalía General y de policías judiciales para mejorar el manejo de sus casos de manera sistemática y justa, así como para crear conciencia entre ellos sobre las necesidades de los grupos vulnerables; y (iii) el suministro de equipo de tecnología informática para los fiscales que contribuya a su eficacia en la solución de casos y reduzca la necesidad de aplazamientos<sup>36</sup>.
- c. Fortalecimiento del Poder Judicial a nivel de los Tribunales de Magistrados mediante (i) la puesta en marcha de un proyecto piloto mediante el cual se impartirá capacitación a los magistrados para que puedan evaluar la pertinencia de condenas alternativas en ciertos casos (como parte del piloto, se analizarán casos en los que ya se haya impartido una sentencia a efectos de aplicar alternativas disponibles al encarcelamiento en casos de delincuentes no violentos cuando proceda); (ii) la entrega a los Tribunales de Magistrados de un sistema de programación y gestión de casos y equipo de

---

<sup>33</sup> Hay evidencia de que al aumentar el acceso a la representación jurídica se puede reducir la detención preventiva. Mediante la implementación de un proyecto piloto en Sierra Leona que ofrecía asistencia jurídica inmediata a sospechosos y detenidos en estaciones de policía y prisiones, en combinación con difusión comunitaria, logró reducirse en un 20% la población en detención preventiva como porcentaje de la población penitenciaria total (Bilal Siddiqi, 2012). (*A Quasi-Experimental Impact Evaluation of a Criminal Justice Paralegal Program in Sierra Leone*, Center for the Study of African Economies, Oxford University). El proyecto se enfocó en impartir capacitación básica sobre procedimientos de justicia penal a auxiliares jurídicos para que trabajaran con presos en detención preventiva en las cárceles, con sospechosos arrestados en las estaciones de policía y con miembros de la comunidad y funcionarios del sector de la justicia, intervinieran en las primeras etapas el proceso de justicia penal y ayudaran a resolver problemas conforme se fueran presentando.

<sup>34</sup> El programa considerará organizaciones defensoras de los derechos de la mujer como parte de esta actividad.

<sup>35</sup> Este conjunto de criterios abarcará la consideración de situaciones en las que las mujeres o los hombres sean la única persona encargada del cuidado o el sustento de su familia.

<sup>36</sup> Garicano, L., y Heaton, P. (2010) encontraron que, cuando se aplica en una agencia se implementa una combinación de tecnología informática, especialización de los trabajadores, nuevos métodos de trabajo que integren tecnología y capacidad técnica, se produce un incremento relativo del 15% en el índice de casos resueltos (Garicano, L., y Heaton, P. (2010). *Information technology, organization, and productivity in the public sector: evidence from police departments*. *Journal of Labor Economics*, 28(1), 167-201).

tecnología informática para asegurar una mayor agilidad en la resolución de casos; y (iii) la implementación de una campaña pública de sensibilización y toma de conciencia para difundir las consecuencias del encarcelamiento para la sociedad y los beneficios de las alternativas en lo que respecta a la reinserción social de los delincuentes y la seguridad pública<sup>37</sup>.

- d. Diseño y aplicación de un programa de justicia reformativa bajo el Ministerio de Asuntos Jurídicos para resolver delitos menores o disputas mediante alternativas al enjuiciamiento<sup>38</sup>. El componente financiará (i) el diseño de normas de procedimiento adecuadas; (ii) la propuesta de normas de desempeño adecuadas; (iii) una guía sobre los tipos de delitos que deben someterse a procesos de justicia reformativa; (iv) el diseño e implementación de un programa de capacitación para funcionarios de justicia reformativa (que incluirán al personal de tribunales, abogados, fiscales, medios de comunicación y el Ministerio de Asuntos Jurídicos, entre otros); (v) el diseño e implementación de una estrategia de mercadotecnia para difundir los beneficios de los procesos de justicia reformativa<sup>39</sup>; y (vi) la adquisición de mobiliario y equipo conexo para un centro de justicia reformativa.

1.16 **Componente 2. Mayor uso de condenas alternativas (US\$3.300.000).** Mediante este componente se procurará promover un uso más proactivo de condenas alternativas en el sistema de justicia penal. Como ya se ha señalado, se observa en el sistema de justicia penal de Guyana una tendencia a usar el encarcelamiento como la sanción por defecto<sup>40</sup>. Al igual que en otros países, ello podría radicar en la creencia de que la mejor manera de atender a los intereses de la sociedad consiste en la aplicar condenas privativas de la libertad, en las tendencias punitivas del sistema de justicia penal en su conjunto, y en la renuencia de los jueces a que se les considere “indulgentes” con la delincuencia<sup>41</sup>. Con el ánimo de contribuir a cambiar estas circunstancias, este componente financiará las siguientes actividades:

- a. La implementación de un proyecto piloto en los Tribunales de Magistrados para aplicar las alternativas al encarcelamiento disponibles actualmente (como la libertad condicional) en los casos de delincuentes no violentos que lo ameriten. El piloto incluirá (i) un análisis de casos seleccionados en los que ya

---

<sup>37</sup> Un proyecto piloto cuasiexperimental (comparación de grupos no equivalentes) en ocho tribunales en la India (cuatro intervenidos y cuatro no intervenidos) arrojó una tasa promedio de reducción del 7% en casos civiles, penales y de menores pendientes al combinar la mentoría ejecutiva de jueces con sistemas de gestión de casos (Sanjay Salkute, 2014). *Court Management – To reduce Backlog of old pending cases and Increase rate of disposal in subordinate Judicial System. International Journal of Information, Business and Management*, Vol. 6, No. 1, 2014.

<sup>38</sup> En siete estudios realizados en el Reino Unido, el 72% de las víctimas que experimentaron justicia reformativa expresaron satisfacción con la respuesta del sistema de justicia penal, en comparación con el 60% del grupo de control (Strang, H., L. Sherman, E. Mayo-Wilson, D. Woods, B. Ariel, (2013). *RJ Conferencing: Using Face-to-Face Meetings of Offenders and Victims: Effects on Offender Recidivism and Victim Satisfaction*). Asimismo, una revisión sistemática de Campbell Collaboration en Sudáfrica determinó que dos iniciativas de justicia reformativa lograron resoluciones en 80% a 90% de los casos (Monaghan, Rachel, 2008).

<sup>39</sup> Dando especial consideración a los grupos más vulnerables de la población.

<sup>40</sup> *United States State Department, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. Guyana 2015 Human Rights Report*.

<sup>41</sup> Véase ONUDD, op. cit.

se haya impartido una sentencia, con énfasis en delitos no violentos<sup>42</sup>; (ii) la formulación de políticas judiciales (con la participación del Poder Judicial) encaminadas a reducir el uso excesivo del encarcelamiento; y (iii) un estudio sobre el tratamiento adecuado del abuso de drogas como tema de salud.

- b. El fortalecimiento del Servicio de Libertad Condicional (acompañado de capacitación adecuada, equipos y programas informáticos) para que pueda llevar un adecuado seguimiento del tratamiento aplicado dentro de la cárcel y después de la liberación, a fin de atender mejor las necesidades de rehabilitación de quienes planteen un riesgo menor de reincidencia<sup>43</sup>. Esto incluirá (i) la revisión de los protocolos y el diseño de instrumentos de evaluación de riesgos para asegurar el rastreo correcto de presos puestos en libertad; (ii) la capacitación de agentes de libertad condicional en el uso de sus facultades discrecionales para responder adecuadamente a cada caso individual; y (iii) el suministro de sistemas y equipo para el Servicio de Libertad Condicional de manera que pueda generar y mantener la información pertinente sobre los delincuentes liberados<sup>44</sup>.
- c. El fortalecimiento de la Comisión de Reforma Legislativa del Ministerio de Asuntos Jurídicos en su cometido de redactar nueva legislación en la que se introduzcan condenas no privativas de la libertad adecuadas para distintos

---

<sup>42</sup> Para que este piloto contribuya a reducir la tasa de encarcelamiento, deberá elegirse correctamente a los grupos establecidos como meta. Durante el proceso de implementación se llevará a cabo una selección cuidadosa de los delincuentes para identificar a personas elegibles para medidas no privativas de la libertad, dando prioridad a los que actualmente están cumpliendo condenas carcelarias cortas y evaluando sus perfiles.

<sup>43</sup> Los tribunales típicamente otorgan la libertad condicional a quienes han delinquido por primera vez o son de bajo riesgo. Un estudio reciente en el que se analizan distintos tipos de libertad condicional concluyó que la libertad condicional domiciliaria se asocia con un menor riesgo de reincidencia entre quienes han cometido delitos violentos por primera vez en comparación con individuos asignados a albergues colectivos o instalaciones más seguras, como los campamentos de libertad condicional. Esta es una conclusión importante, porque les ayuda a los responsables de la formulación de políticas a identificar estrategias eficaces y efectivas para interrumpir trayectorias delictivas que no trastornan lazos sociales importantes con sus familias, compañeros y escuelas. (Ryan et al. 2014), *First-Time Violent Offenders: Probation, Placement, and Recidivism, Social Work Research*). Una de las conclusiones concretas fue que, en comparación con la libertad condicional domiciliaria, las probabilidades de reincidencia eran 2,12 veces mayores en el caso de personas asignadas a un campamento de libertad condicional y 1,28 veces mayores para los asignados a albergues colectivos.

<sup>44</sup> Otras intervenciones similares han demostrado resultados positivos. Por ejemplo, un cuasiexperimento (de series de tiempo interrumpido) de reformas a la supervisión de la libertad condicional que utilizó prácticas basadas en pruebas (que incluyeron herramientas de evaluación y capacitación del personal), mostró una reducción del 17% en la reincidencia de arrestos entre individuos en libertad condicional y del 77% entre delincuentes de bajo riesgo (Fabelo, A., Nagy, G., y Prins, S. (2011), *A Ten-step Guide to Transforming Probation Departments to Reduce Recidivism: A Report*. Nueva York: Justice Center, Council of State Governments). Asimismo, un análisis estadístico exhaustivo (modelo multivariante con control de variables que se ha comprobado sirven para pronosticar la reincidencia; regresión logística y análisis de supervivencia), aplicado a más de 1.530 delincuentes en Kansas City, mostró que los condenados a cárcel tenían 2,3 veces más probabilidades de reincidir que los sentenciados a libertad condicional (ser acusados de un delito nuevo), 1,8 más probabilidades de ser declarados culpables de un delito nuevo que los delincuentes en libertad condicional y 2,2 más probabilidades de ser encarcelados por un delito nuevo que los delincuentes en libertad condicional. (Spohn y Hol-Ieran (2002). *The Effect of Imprisonment on Recidivism Rates of Felony Offenders: A Focus on Drug Offenders*. *Criminology*, 40(2): 329-358).

tipos de delitos y aplicables a una variedad de circunstancias<sup>45</sup>. El programa apoyará a la Comisión de Reforma Legislativa con conocimientos técnicos especializados, equipo y mobiliario para espacios de trabajo en el Ministerio de Asuntos Jurídicos a fin de facilitar su tarea de introducir alternativas nuevas para la imposición de condenas que no están contempladas actualmente en el marco jurídico del país<sup>46</sup>. La Comisión de Reforma Legislativa fortalecida elaborará una propuesta para la introducción de nuevas alternativas al encarcelamiento, que el Ministerio de Asuntos Jurídicos presentará a consideración del Gabinete.

### C. Indicadores de resultados clave

- 1.17 Los resultados previstos del programa incluyen un mayor uso de condenas alternativas y un número menor de presos en detención preventiva. Los indicadores de resultados incluyen (i) la proporción de delincuentes adultos en detención preventiva; (ii) la acumulación de casos penales pendientes; (iii) la tasa de reincidencia entre adultos detenidos por delitos menores; y (iv) la proporción de delincuentes adultos acusados de delitos menores en libertad condicional (véase el Anexo II). Los beneficiarios serán adultos en conflicto con la ley (antes y después de un juicio) por delitos menores que previsiblemente se beneficiarán de enfoques diferentes al enjuiciamiento y la imposición de condenas. El programa también beneficiará a instituciones del sistema de justicia penal, cuyas funciones se verán fortalecidas gracias a la operación.
- 1.18 **Análisis económico.** Este análisis considera como beneficios (i) los sueldos que recibirán posibles presos en detención preventiva tras beneficiarse de las actividades del programa y las detenciones preventivas que se hayan evitado; (ii) los empleos e ingresos adicionales generados por el impacto de las alternativas al encarcelamiento que se pongan en práctica, particularmente las relacionadas con servicios de libertad condicional más eficientes; y (iii) los ahorros en gastos gubernamentales producidos por la liberación más temprana de los convictos (a raíz de la reducción de las condenas) y la disminución en los índices de reincidencia. El análisis económico, realizado con supuestos conservadores, muestra que los beneficios estimados totales de ambos componentes del programa ascienden a US\$66,25 millones, con un valor actual neto de US\$12,25 millones y una tasa de descuento del BID de 12%. La tasa interna de retorno es del 33,3%. Estos resultados se mantienen en dos análisis de sensibilidad conservadores: (i) una reducción del 10% en el sueldo anual utilizado para calcular los beneficios en ambos componentes, y (ii) un incremento en la tasa de desempleo de 10 puntos porcentuales. Para mayor información véase el [Análisis económico](#).

---

<sup>45</sup> Cabe señalar que, aunque las reformas jurídicas previstas (introducción de nuevas alternativas al encarcelamiento) pueden arrojar beneficios adicionales, no son estrictamente necesarias para lograr los resultados descritos en la matriz de resultados del programa.

<sup>46</sup> Las medidas y sanciones no privativas de la libertad contribuyen directamente a reducir la población penitenciaria. Más aún, esas alternativas tienden a ayudar a reducir la reincidencia, lo que también contribuye a largo plazo a disminuir la población penitenciaria. Se ha demostrado en estudios que las tasas de reincidencia tienden a ser menores entre los sentenciados a condenas no privativas de la libertad en comparación con el encarcelamiento. (Por ejemplo, un estudio realizado en los centros penitenciarios de Buenos Aires mostró que el uso de rastreo electrónico permitió lograr una reducción del 9% en los índices de reincidencia, en comparación con el grupo de control (Di Tella y Schargrotsky (2013). *Criminal Recidivism after Prison and Electronic Monitoring*. *Journal of Political Economy*, Vol. 121, No. 1).

## II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

### A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 Esta operación se financiará mediante un préstamo de inversión específico por un costo total estimado de US\$8 millones. El préstamo se financiará con recursos de la asignación bianual para Guyana (documento GN-2442-46) de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario y el Fondo para Operaciones Especiales.

**Cuadro 1. Presupuesto del proyecto (en US\$)**

<b>Categoría</b>	<b>BID</b>	<b>% (BID)</b>
Componente 1. Reducción de la detención preventiva	3.376.000	42,2
Componente 2. Mayor uso de condenas alternativas	3.307.000	41,3
Costos de ejecución	757.000	9,5
Auditoría, seguimiento y evaluación	256.000	3,2
Imprevistos	304.000	3,8
<b>Total / Porcentaje (%)</b>	<b>8.000.000</b>	<b>100,0</b>

### B. Riesgos de salvaguardia ambiental y social

- 2.2 De acuerdo con los resultados del informe sobre el filtro de política de salvaguardias del BID y las Políticas de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (documento OP-703), esta operación se clasificó como categoría C, en vista de su bajo impacto en materia ambiental y social.

### C. Riesgo fiduciario

- 2.3 Como se explica en el Anexo III, la gestión financiera se ha evaluado como de bajo riesgo, en gran medida por el IFMAS, que es el sistema integrado de gestión contable y financiera del gobierno que se emplea en el Ministerio de Asuntos Jurídicos. Sin embargo, a efectos de fortalecer el control interno, se ha recomendado la contratación de un especialista financiero, que, aunada a la capacitación sobre las políticas y procedimientos del Banco, debería mitigar cualquier riesgo adicional. En cuanto a las funciones de adquisición, la misma evaluación concluyó que la complejidad de las actividades del programa podrían plantearle desafíos considerables al Ministerio de Asuntos Jurídicos, por lo que se recomendaron las siguientes medidas de mitigación: (i) reevaluación periódica del nivel de riesgo durante la ejecución del proyecto; (ii) capacitación impartida por el Banco a los especialistas de adquisiciones del Ministerio de Asuntos Jurídicos; (iii) seguimiento de la ejecución de acuerdo con el plan de adquisiciones y contrataciones de la operación; y (iv) contratación de un funcionario de adquisiciones dedicado específicamente a la ejecución de la operación.

### D. Otros riesgos y consideraciones clave

- 2.4 Se llevó a cabo un taller de análisis de riesgos con partes interesadas pertinentes. De los 12 riesgos clave identificados durante el taller (11 de los cuales no eran fiduciarios), uno se clasificó como riesgo medio y cuatro como riesgos altos. La calificación general de riesgo del programa es alta. A continuación se presenta un resumen de los riesgos que se consideran altos y sus correspondientes medidas de mitigación:

**Cuadro 2. Riesgos no fiduciarios del proyecto (altos y medios)**

<b>Riesgo</b>	<b>Medida de mitigación</b>
Alto: Al Ministerio de Asuntos Jurídicos le toma tiempo forjar consensos entre las distintas instituciones afectadas por el programa.	Las agencias nombrarán enlaces con la unidad de implementación del programa y se establecerá un Comité Coordinador para supervisar la ejecución del proyecto. El propósito de los enlaces y del Comité Coordinador es promover el compromiso y la participación.
Alto: Aptitudes limitadas para el intercambio y el manejo eficientes de información y conocimientos dentro de las agencias que podrían retrasar la implementación de las actividades del programa.	El programa abarcará actividades de capacitación para promover la continuidad de los conocimientos y la información dentro de las agencias participantes.
Alto: Falta de datos y recursos administrativos adecuados que retrasa la implementación de actividades y afecta la capacidad del Ministerio de Asuntos Jurídicos de evaluar sus políticas y programas.	El personal de la unidad de implementación del programa incluirá un especialista en seguimiento y evaluación que se encargará en obtener y rastrear los datos pertinentes.
Alto: Falta de financiamiento para las actividades de asistencia jurídica después del cierre del programa, que pondría en peligro la sostenibilidad de los beneficios jurídicos obtenidos.	Como parte del programa se llevará a cabo un estudio de la sostenibilidad de los servicios de asistencia jurídica.
Medio: Resistencia a cambios sistémicos dentro de las agencias respectivas.	Las agencias correspondientes nombrarán enlaces técnicos con la unidad de implementación del programa, cuyo objetivo es promover, junto con el Comité Coordinador, el compromiso y la participación. Se aportará mayor mitigación mediante actividades de capacitación para las agencias pertinentes sobre los beneficios que encierran los cambios que promueve el programa.

- 2.5 **Viabilidad institucional.** Este programa es el segundo proyecto financiado por el BID que ejecutará el Ministerio de Asuntos Jurídicos, el cual ha demostrado capacidad administrativa y familiaridad con los requisitos y procedimientos del BID para supervisar esta operación. El BID proporcionará capacitación y orientación continua para apoyar la ejecución, particularmente respecto a las responsabilidades y procedimientos fiduciarios, de acuerdo con las recomendaciones derivadas de otros proyectos implementados en Guyana. A efectos de facilitar la coordinación con otras agencias pertinentes, como el poder judicial, el Ministerio de Seguridad Pública y la Fiscalía General, se establecerá un Comité Coordinador integrado por entidades gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado para orientar la ejecución (véase el párrafo 3.3).
- 2.6 **Sostenibilidad.** Este programa es la cuarta inversión importante que se realiza en Guyana en los últimos años con apoyo del BID para mejorar los sectores de seguridad ciudadana y justicia, y pone de manifiesto el compromiso permanente de este país en invertir en este ámbito. Como parte de la evaluación final del programa, el país definirá los recursos operativos y financieros necesarios para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones.
- 2.7 Las actividades relacionadas con funciones que no existían o se realizaban a una escala menor antes de la ejecución del programa (como la asistencia jurídica o la reforma legislativa) se someterán a estudios específicos de sostenibilidad que incluirán (i) el cálculo de los gastos relacionados con estos servicios; (ii) la alineación de estos servicios con el marco jurídico de Guyana; (iii) una hoja de ruta,

cronogramas y parámetros de referencia para transferir el financiamiento de estos servicios al proceso de presupuestario de Guyana<sup>47</sup>.

### III. PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

#### A. Resumen de los mecanismos de ejecución

- 3.1 El prestatario es la República Cooperativa de Guyana. El organismo ejecutor es el Ministerio de Asuntos Jurídicos, que creará y supervisará una unidad de implementación del programa para la ejecución del proyecto. Esta unidad de implementación —responsable de la administración general del proyecto, incluida su planificación, presupuesto, contabilidad, ejecución de adquisiciones y seguimiento— contará con un administrador del proyecto de tiempo completo, un especialista financiero, un especialista de adquisiciones y un especialista de seguimiento y evaluación. Si las circunstancias lo exigiera, se contratará a un oficial jurídico que trabaje con la unidad de implementación del programa.
- 3.2 Las responsabilidades de la unidad de implementación del programa abarcarán (i) preparación e implementación del [plan operativo anual](#); (ii) gestión financiera, contabilidad y preparación de presupuestos y solicitudes de desembolso; (iii) preparación del plan anual de adquisiciones y contrataciones, y adquisición de obras, bienes y servicios; (iv) preparación de informes técnicos y estados financieros; (v) seguimiento de los avances en las actividades del programa, del cumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales y de la desviación real y planeada en los resultados; (vi) selección y contratación de la firma de auditoría externa y aplicación de las recomendaciones; (vii) contratación de consultores para evaluaciones externas; y (viii) prestación de servicios de enlace con el BID.
- 3.3 Se establecerá un Comité Coordinador del Programa que ejercerá funciones de supervisión y dirección, formulará recomendaciones estratégicas y asegurará la coordinación de las actividades del programa con las de las distintas entidades gubernamentales pertinentes afectadas por la operación. Además, cada una de las instituciones participantes nombrará un enlace técnico o punto focal para que ofrezca insumos en apoyo de las actividades de la unidad de implementación del programa. El Comité Coordinador del Proyecto constará de secretarios permanentes y titulares de agencias procedentes de los principales ministerios, así como de representantes de otras organizaciones e instancias responsables de servicios y temas relacionados con la prevención de la delincuencia y la administración de justicia<sup>48</sup>. El Comité Coordinador del Proyecto proporcionará supervisión estratégica proactiva de las actividades del programa, facilitará la coordinación, la colaboración y la comunicación entre las agencias participantes y abordará los desafíos estratégicos relacionados con el logro de las metas del

---

<sup>47</sup> Las actividades relacionadas con la Comisión de Reforma Legislativa están diseñadas para lograr un alto nivel de integración y sentido de pertenencia por parte de la estructura institucional del Ministerio de Asuntos Jurídicos, lo cual favorece su sostenibilidad. Estas actividades apuntan a añadir valor al mandato ya existente del Ministerio de crear incentivos para absorber las nuevas capacidades que genere el programa. En cuanto a los pilotos de asistencia jurídica, se prevé que una vez que el programa preste estos servicios, el Ministerio de Asuntos Jurídicos también tendrá incentivos para fomentar su continuación. Asimismo, los beneficiarios reales y potenciales de esta asistencia jurídica probablemente se convertirán en grupos activos interesados en la continuación de este tipo de servicios públicos.

<sup>48</sup> Las agencias representadas en el Comité Coordinador del Proyecto incluirán, como mínimo, a (i) el poder judicial; (ii) el Ministerio de Seguridad Pública; (iii) el Ministerio de Protección Social; (iv) la Fiscalía General, el Servicio Penitenciario de Guyana y el Ministerio de Finanzas.

programa. El Comité Coordinador del Proyecto recibirá informes trimestrales de actualización sobre los siguientes temas: (i) los avances del programa en términos de indicadores de productos y resultados (comparados con las disposiciones de seguimiento y evaluación, con especial atención a servicios nuevos, tales como los relacionados con el piloto de asistencia jurídica); (ii) consideraciones y desafíos operativos; (iii) planificación estratégica; (iv) planes de trabajo para el siguiente período; y (v) coordinación con otros actores y programas. El Procurador General presidirá el Comité Coordinador del Proyecto y el administrador del programa de la unidad de implementación será su secretario. **La presentación de constancia del establecimiento del Comité Coordinador del Proyecto será una condición contractual especial previa al primer desembolso.**

- 3.4 **Adquisiciones.** El programa se llevará a cabo de conformidad con las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco (documento GN-2349-9) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (documento GN-2350-9), así como con las disposiciones establecidas en el contrato de préstamo y el plan de adquisiciones y contrataciones. Asimismo, para todos los proyectos financiados por el BID se requiere que el prestatario prepare y presente al Banco un borrador del aviso general de adquisiciones. El Banco se encargará de la publicación del aviso en *United Nations Development Business* en línea y en el sitio virtual del Banco. El método de supervisión para las adquisiciones será la revisión ex ante.
- 3.5 **Planes operativos anuales.** Cada año, la unidad de implementación del programa le presentará al Banco un [plan operativo anual](#) para su no objeción. El [plan](#) detallará las actividades de ejecución del programa y los planes de ejecución conexos para el año e incluirá, para cada actividad programada, las metas anuales, el presupuesto y el cronograma de implementación.
- 3.6 **Auditoría.** La unidad de implementación del programa le entregará al Banco los siguientes documentos: (i) informes financieros semestrales del programa, que se incluirán en los informes semestrales de avance; (ii) estados financieros anuales del programa, auditados por el Auditor General de Guyana, a ser entregados dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, a partir del ejercicio fiscal en el que se incurra el primer gasto; y (iii) un informe financiero final del programa, auditado por el Auditor General de Guyana, a ser entregado al Ministerio de Asuntos Jurídicos dentro de los 120 días siguientes a la fecha del último desembolso.
- 3.7 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso:** (i) presentación de constancia de que el Ministerio de Asuntos Jurídicos ha creado la unidad de implementación del programa y seleccionado al administrador del proyecto, al especialista de adquisiciones, al especialista financiero y al especialista de seguimiento y evaluación, de acuerdo con perfiles profesionales satisfactorios para el Banco; (ii) presentación por parte del organismo executor, a satisfacción del Banco, del plan de adquisiciones y contrataciones, el primer plan operativo anual y el plan financiero del programa; (iii) presentación de constancia del establecimiento del Comité Coordinador del Programa; y (iv) preparación y aprobación del manual de operaciones para el programa, a cargo del Ministerio de Asuntos Jurídicos, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco.

## **B. Resumen de las disposiciones para el seguimiento de resultados**

- 3.8 El seguimiento del proyecto se basará en la matriz de resultados, [los mecanismos de seguimiento y evaluación](#), [el plan de adquisiciones y contrataciones](#) y el [plan operativo anual](#). Los sistemas actuales de recopilación de datos del gobierno se fortalecerán como parte del programa a efectos de posibilitar permitir la recopilación de datos sobre todos los indicadores de la matriz de resultados. El especialista de seguimiento y evaluación de la unidad de implementación del programa se encargará de mantener los sistemas de recopilación de datos y seguimiento. El Ministerio de Asuntos Jurídicos entregará informes semestrales de avance dentro de los 45 días siguientes al final de cada semestre, que incluirán (i) una descripción narrativa de las actividades, procesos de adquisición y consideraciones de implementación correspondientes al período del informe; (ii) una actualización de los indicadores de la matriz de resultados; (iii) una declaración de costos por actividades de los componentes e indicadores de la matriz de resultados; y (iv) la identificación de los riesgos/eventos de implementación y medidas de mitigación.
- 3.9 **Evaluación.** El organismo ejecutor contratará servicios de consultoría independientes para llevar a cabo las evaluaciones intermedia y final del programa<sup>49</sup>. El programa también asegurará que se preste asistencia técnica para fortalecer la capacidad propia de evaluación del gobierno y complementar así todas las evaluaciones externas. La evaluación final incluirá una evaluación para brindar análisis más sólidos sobre los resultados clave para dos intervenciones (asistencia jurídica e implementación de la justicia reformativa). La metodología para esta evaluación de impacto será un enfoque de diferencia en diferencias, complementado con una comparación entre antes y después, que permitirá comparar los cambios en los indicadores pertinentes de la matriz de resultados (véanse mayores detalles en los [mecanismos de seguimiento y evaluación](#)).

---

<sup>49</sup> Las evaluaciones intermedia y final se llevarán a cabo (i) una vez comprometido el 60% de los recursos del préstamo o a los 2,5 años del inicio de la ejecución del proyecto (lo que ocurra primero); y (ii) una vez comprometido el 90% de los recursos del préstamo o a los 4,5 años del inicio de la ejecución del proyecto (lo que ocurra primero), respectivamente.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Retos Regionales y Temas Transversales		-Capacidad Institucional y Estado de Derecho		
Indicadores de contexto regional				
Indicadores de desarrollo de países		-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país				
Matriz de resultados del programa de país		GN-2849	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		7.3		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		6.0	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		1.8		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		1.2		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0		
4. Análisis económico ex ante		8.5	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		0.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5		
4.4 Supuestos Razonables		1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5		
5. Evaluación y seguimiento		7.5	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5		
5.2 Plan de Evaluación		5.0		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Alto		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C		
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales				
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)		Sí	Administración financiera: Presupuesto, Controles externos.	
No-Fiduciarios				
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto				
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El crecimiento de la población carcelaria en Guyana y sus condiciones de hacinamiento se han convertido en una causa de considerable preocupación en el país. De acuerdo con cifras oficiales, Guyana tiene una tasa de población reclusa a nivel nacional de 256 por 100.000 habitantes, lo que supera significativamente el promedio mundial (146 por 100.000). En este contexto, se identificaron dos problemas específicos: (i) la elevada proporción de personas acusadas de delitos no violentos que están encarcelados durante la detención preventiva a espera del juicio; y (ii) la utilización, por parte del sistema penal de justicia de penas de prisión para los delitos menores. Los anteriores problemas están claramente identificados y cuantificados, sin embargo sus determinantes no lo están. Como consecuencia, el vínculo entre las soluciones propuestas y los determinantes de los principales problemas no puede establecerse de manera adecuada en todos los casos.

La lógica vertical del proyecto es clara y está bien especificada. El proyecto presenta pruebas adecuadas con validez interna para las soluciones propuestas. La matriz de resultados incluida en el POD contiene todos los elementos requeridos para el seguimiento del proyecto.

El análisis económico del proyecto es parcialmente adecuado. Considerando una tasa social de descuento del 12%, en un horizonte de 15 años y beneficios y costos a precios de mercado, el programa propuesto es económicamente viable. El ratio costo-beneficio estimado en un escenario conservador es de 2.89. Aunque los beneficios estimados son suficientes para justificar la inversión, en el análisis económico se han subestimado sistemáticamente los beneficios del proyecto a mediano y largo plazo. Esto es debido a que el análisis no considera el impacto a largo plazo del proyecto sobre la prevalencia de la delincuencia asociada a la reducción esperada en la tasa de reincidencia del infractor.

La propuesta de préstamo incluye un plan de evaluación y monitoreo satisfactorio. El proyecto ha identificado y abordado adecuadamente los requisitos de evaluación y monitoreo y de disponibilidad de datos.

La calificación global de riesgo del proyecto es Media. De los doce riesgos identificados, uno fue clasificado como Medio y cuatro como Alto. Se identificaron medidas de mitigación con indicadores de seguimiento adecuados.

## MATRIZ DE RESULTADOS

<b>Objetivo del proyecto:</b>	El objetivo general del programa es contribuir a reducir la elevada concentración de la población penitenciaria en Guyana. Los objetivos específicos son (i) reducir la proporción de presos en detención preventiva; y (ii) aumentar el uso de sentencias alternativas en el país.
-------------------------------	---

## IMPACTO PREVISTO<sup>1</sup>

Indicadores	Unidad de medida	Datos básicos de referencia	Año de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Al final del proyecto	Medios de verificación	Observaciones
<b>IMPACTO #1:</b> Reducir la elevada concentración de adultos presos en las cárceles de Guyana										
Población penitenciaria adulta en Guyana <sup>2</sup>	Tasa (número de reclusos/ 100.000 habitantes)	272,5	2016			265,15	258,02	251,07	Registro del Tribunal Superior	La población penitenciaria adulta se refiere a todas las personas mayores de 18 años encarceladas en el Sistema Penitenciario de Guyana. La tasa se calculó utilizando el número total de la población penitenciaria y la población anual en Guyana.
Nivel de sobrepoblación carcelaria en Guyana <sup>3</sup>	Porcentaje (%)	118,5	2015			114	110	105	<i>World Prison Brief</i>	El nivel de sobrepoblación se calculó con base en la capacidad oficial del sistema carcelario y su nivel de ocupación actual.

<sup>1</sup> Las metas de impacto y resultados se calcularon asignando un porcentaje previsto de cambio en los resultados para la población que posiblemente se beneficiaría del programa como resultado de sus actividades. El cambio previsto para cada indicador de impacto y resultado se derivó de pruebas empíricas existentes (validez interna).

<sup>2</sup> Bilal Siddiqi (2012). Una reducción del 20% en el nivel de la población en detención preventiva como porcentaje de la población total (como resultado de servicios combinados de auxiliares jurídicos y asesoría legal) que, según estimaciones conservadoras, produciría una reducción del 7% en la población penitenciaria total.

<sup>3</sup> Usta y Wein (2015). El uso de condenas alternativas por delitos menores, incluida la supervisión comunitaria, reduce la sobrepoblación carcelaria en casi un 20%. Se supuso conservadoramente una disminución del 10% en la ocupación carcelaria, pues se dispone de pocas experiencias documentadas para esta intervención en los países en desarrollo.

Indicadores	Unidad de medida	Datos básicos de referencia	Año de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Al final del proyecto	Medios de verificación	Observaciones
Tasa de reincidencia <sup>4</sup>	Porcentaje del número total de delincuentes liberados	21,3	2013			20,0	19,0	18,0	Fuente: Tribunal de Magistrados/ Servicio Penitenciario de Guyana Medios: Sistema Integrado de Información sobre la Delincuencia e informes anuales de los magistrados solicitados por la Unidad de implementación del programa	El valor de referencia corresponde a los datos oficiales agregados de la tasa de reincidencia de delincuentes adultos declarados culpables a 2013.

<sup>4</sup> Fabelo et al. (2011). La reforma de la supervisión de la libertad condicional utilizando prácticas basadas en pruebas, que incluyen herramientas de evaluación y capacitación del personal, arrojó una reducción del 17% en la tasa general de nuevos arrestos para delincuentes en libertad condicional y del 77% para delincuentes de bajo riesgo. Se establece una meta conservadora de reducción del 15%, pues se dispone de pocas experiencias documentadas para esta intervención en los países en desarrollo.

### RESULTADOS PREVISTOS

Indicadores	Unidad de medida	Valor de los datos básicos de referencia	Año de los datos básicos de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Al final del proyecto	Medios de verificación	Observaciones
<b>RESULTADO # 1: Reducir la proporción de reclusos en prisión preventiva</b>										
Proporción de la población penitenciaria total en detención preventiva <sup>5</sup>	Porcentaje de la población penitenciaria total	38,46	2015			35	32	30	Fuente: Servicio Penitenciario de Guyana  Medios: Sistema Integrado de Información sobre Delincuencia	Adultos mayores de 18 años en detención preventiva por delitos menores. El denominador es la población penitenciaria total y el numerador es la porción de la población penitenciaria que permanece detenida antes de que se imparta un fallo.
<b>RESULTADO # 2: Reducir la proporción de presos detenidos en la etapa de imposición de la sentencia</b>										
Tasa de reincidencia de delincuentes adultos detenidos por delitos menores <sup>6</sup>	Porcentaje del número total de delincuentes liberados que cometieron delitos menores	13	2015			12	11	10	Fuente: Tribunal de Magistrados/ Servicio Penitenciario de Guyana  Medios: Sistema Integrado de Información sobre la Delincuencia e informes anuales de los magistrados solicitados	El valor de referencia corresponde a los datos oficiales de la tasa de reincidencia de los delincuentes adultos detenidos por delitos menores a 2013.

<sup>5</sup> Bilal Siddiqi (2012). La meta final es coherente con la evidencia que sugiere una reducción del 20% en el nivel de población en detención preventiva como porcentaje de la población total (como resultado de una combinación de servicios de auxiliares jurídicos y asesoría legal) en Sierra Leona.

<sup>6</sup> Fabelo et al. (2011). La reforma de la supervisión de la libertad condicional utilizando prácticas basadas en pruebas, que incluyen herramientas de evaluación y capacitación del personal, arrojó una reducción del 17% en la tasa general de nuevos arrestos para delincuentes en libertad condicional y del 77% para delincuentes de bajo riesgo. Se establece una meta conservadora de reducción del 20%, pues se dispone de pocas experiencias documentadas para esta intervención los países en desarrollo.

Indicadores	Unidad de medida	Valor de los datos básicos de referencia	Año de los datos básicos de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Al final del proyecto	Medios de verificación	Observaciones
									por la unidad de implementación del programa	
Proporción de la población penitenciaria total en libertad condicional <sup>7</sup>	Porcentaje de la población penitenciaria total	0,89	2015			0,94	1,00	1,05	Fuente: Ministerio de Protección Social  Medios: Informe anual de seguimiento del programa de libertad condicional	El valor de referencia corresponde a adultos mayores de 18 años sentenciados a libertad condicional como proporción de la población penitenciaria total. Sin embargo, la línea base y la meta se ajustarán para delincuentes detenidos por delitos menores sentenciados a libertad condicional una vez que estén disponibles los datos de la encuesta carcelaria de 2017.

<sup>7</sup> Ostrom et al. (2002). Una evaluación en tres etapas (*Process of Sentencing Reform, Empirical Study of Diversion and Recidivism, Benefit-Cost Analysis*) del uso de condenas alternativas con base en nuevas pautas para la imposición de condenas y la aplicación de una herramienta de evaluación de los riesgos que suponen los delincuentes para los jueces sugiere un aumento de aproximadamente un 25% en la desviación de delincuentes a sentencias alternativas (delincuentes no violentos que de otra manera serían encarcelados en lugar de recibir un castigo alternativo). Puesto que se dispone de experiencias documentadas limitadas para esta intervención en los países en desarrollo, se establece una meta de crecimiento conservadora del 15% en el uso de la libertad condicional como alternativa al encarcelamiento.

## PRODUCTOS

Productos	Unidad de medida	Valor de los datos básicos de referencia	Año de los datos básicos de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Al final del proyecto	Medios de verificación	Observaciones
<b>Componente # 1: Reducir el uso de la detención preventiva</b>										
1. Número de evaluaciones de ONG idóneas para capacitar, supervisar y organizar auxiliares jurídicos, producidas y completadas	Número de evaluaciones	0	2016	1	0	0	0	1	Unidad de implementación del programa <sup>8</sup>	
2. Número de programas de capacitación para asistencia jurídica impartidos y completados por auxiliares jurídicos	Número de programas	0	2016	0	1	0	0	1	Unidad de implementación del programa	
3. Número de estudios de normas jurídicas producidos y completados	Número de estudios	0	2016	1	0	0	0	1	Unidad de implementación del programa	
4. Número de auxiliares jurídicos contratados como parte del programa de defensa y trabajando	Número de auxiliares jurídicos	0	2016	0	5	10	0	15	Unidad de implementación del programa	
5. Número de documentos de criterios legales (para decidir sobre medidas no privativas de la libertad) producidos y aplicados	Número de documentos	0	2016	1	0	0	0	1	Unidad de implementación del programa	

<sup>8</sup> El medio de verificación para este y otros productos serán los informes de avance de la unidad de implementación del programa que se presentarán semestralmente.

Productos	Unidad de medida	Valor de los datos básicos de referencia	Año de los datos básicos de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Al final del proyecto	Medios de verificación	Observaciones
6. Número de fiscales de la Fiscalía General y policías judiciales capacitados y certificados en el uso de medidas no privativas de la libertad	Número de fiscales	0	2016	0	9	10	0	19	Unidad de implementación del programa	Actualmente hay 19 fiscales en el país (de la Fiscalía General y policías judiciales). Se estima que todos recibirán capacitación como parte del programa.
7. Número de oficinas de fiscalía equipadas y en funcionamiento	Número de oficinas	0	2016	0	0	2	0	2	Unidad de implementación del programa	El equipo se refiere a tecnología de la información (equipos y programas informáticos).
8. Número de jueces y magistrados capacitados y certificados en el uso de alternativas a la detención preventiva	Número de jueces/magistrados	0	2016	0	5	10	5	20	Unidad de implementación del programa	El número total de magistrados y jueces en 2015 ascendía a 38 (registro del Tribunal Superior de agosto de 2016). Se estima que 20 recibirán capacitación como parte de un proyecto piloto.
9. Número de sistemas de gestión de casos y programación diseñados e implementados	Número de sistemas de gestión de casos y programación	0	2016	0	0	1	0	1	Unidad de implementación del programa	

Productos	Unidad de medida	Valor de los datos básicos de referencia	Año de los datos básicos de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Al final del proyecto	Medios de verificación	Observaciones
10. Número de campañas públicas de sensibilización sobre detención preventiva desarrolladas e implementadas	Número de campañas	0	2016	0	1	0	0	1	Unidad de implementación del programa	
11. Número de documentos sobre lineamientos, reglas y procedimientos completados e implementados	Número de documentos de lineamientos aprobados	0	2016	3	0	0	0	3	Unidad de implementación del programa	Estos nuevos lineamientos se aplicarán dentro de un proyecto piloto financiado por el programa.
12. Número de talleres de capacitación sobre justicia reformativa impartidos y completados	Número de talleres	0	2016	3	3	3	0	9	Unidad de implementación del programa	
13. Número de centros de justicia reformativa equipados y en funcionamiento	Número de centros	0	2016	0	0	1	0	1	Unidad de implementación del programa	
14. Número de campañas públicas de sensibilización sobre justicia reformativa diseñadas e implementadas	Número de campañas	0	2016	0	0	1	0	1	Unidad de implementación del programa	
<b>Componente # 2: Mayor uso de condenas alternativas</b>										
15. Número de asesores jurídicos contratados y trabajando en la revisión de sentencias	Número de asesores	0	2016	0	5	5	0	10	Unidad de implementación del programa	
16. Número de estudios producidos para establecer políticas judiciales	Número de estudios	0	2016	0	1	0	0	1	Unidad de implementación del programa	

Productos	Unidad de medida	Valor de los datos básicos de referencia	Año de los datos básicos de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Al final del proyecto	Medios de verificación	Observaciones
17. Número de estudios sobre el abuso de sustancias realizados y publicados	Número de estudios	0	2016	0	0	0	1	1	Unidad de implementación del programa	
18. Número de herramientas de evaluación de riesgos diseñadas e implementadas	Número de herramientas de evaluación de riesgos	0	2016	0	0	0	0	1	Unidad de implementación del programa	
19. Número de personal de libertad condicional capacitado y certificado en el uso de las facultades discrecionales para responder a cada caso individual, así como en metodología de supervisión	Número de funcionarios capacitados	0	2016	0	7	10	0	17	Unidad de implementación del programa	
20. Número de oficinas de libertad condicional equipadas y en funcionamiento	Número de oficinas en funcionamiento	0	2016	0	1	0	0	1	Unidad de implementación del programa	
21. Número de consultorías especializadas completadas	Número de consultorías	0	2016	1	1	3	2	7	Unidad de implementación del programa	
22. Número de oficinas para la Comisión de Reforma Legislativa equipadas y en funcionamiento	Número de oficinas abiertas y en funcionamiento	0	2016	0	0	1	0	1	Unidad de implementación del programa	
23. Número de propuestas terminadas de reforma legislativa que introducen alternativas al encarcelamiento	Número de propuestas de reforma legislativa	0	2016	0	0	0	1	1	Unidad de implementación del programa	

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

<b>País:</b>	Guyana
<b>Proyecto No.:</b>	GY-L1044
<b>Nombre del proyecto:</b>	Apoyo al Sistema de Justicia Penal
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Asuntos Jurídicos

### I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El objetivo general del programa es contribuir a reducir la elevada concentración de población penitenciaria en Guyana. Los objetivos específicos son (i) reducir la proporción de presos en detención preventiva, y (ii) aumentar el uso de sentencias alternativas en el país. El presupuesto total estimado es de US\$8.000.000 y será financiado en su totalidad por el BID con cargo a recursos del Capital Ordinario y del Fondo para Operaciones Especiales (FOE), conforme se detalla en la propuesta para el desarrollo de la operación correspondiente a este préstamo.
- 1.2 El organismo ejecutor es el Ministerio de Asuntos Jurídicos, el cual ejecutó anteriormente un préstamo financiado por el Banco: la operación 1745/SF-GY, Administración de Justicia. Ese préstamo lo ejecutó de manera ad hoc un organismo ejecutor. Los aspectos fiduciarios del mecanismo de ejecución para el presente préstamo se analizan de manera acorde.
- 1.3 En agosto de 2016 se realizó una evaluación de la capacidad institucional del Ministerio de Asuntos Jurídicos utilizando la metodología del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (ICAS). La evaluación derivada de esta metodología concluyó que el riesgo fiduciario se considera medio. Durante la ejecución se reevaluarán los riesgos fiduciarios como parte de la supervisión fiduciaria normal, a efectos de garantizar el apoyo eficiente a la ejecución del proyecto.
- 1.4 **Contexto fiduciario del país.** En 2012 y 2013 se llevó a cabo una evaluación fiduciaria integrada, en virtud de la cual se actualizó el análisis combinado de 2007 en el marco del desempeño en el gasto público y la responsabilidad financiera (PEFA) y la evaluación de adquisiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Con base en los resultados de la Evaluación Fiduciaria Integrada de 2012 y 2013, al igual que en los resultados del PEFA de 2007, se concluyó que, en general, los sistemas guyaneses de planificación presupuestal, contabilidad y rendición de informes funcionaban bien. El Sistema Integrado de Gestión Financiera y Contable (IFMAS) que usa el gobierno funcionó de manera sistemática y confiable, proporcionando información actualizada sobre todos los elementos de ejecución y planificación presupuestaria. Los correspondientes informes se produjeron sobre la base de la contabilidad de caja y sus normas. Los puntajes del indicador de gestión de las finanzas públicas de 2012 y 2013 mantuvieron resultados alentadores, con ligeras mejoras en ámbitos tales como

fortalecimiento de la función de auditoría externa, preparación presupuestaria, gestión de los ingresos, etc. No obstante, la evaluación fiduciaria integrada señaló que era necesario prestar atención al entorno de control interno, la auditoría interna, el control de nómina y el control de adquisiciones y contrataciones, entre otros. Hasta la fecha está pendiente la confirmación del prestatario sobre los resultados de la Evaluación Fiduciaria Integrada de 2012 y 2013 y los del PEFA de 2007. También se realizó en 2013 la evaluación de la Guía para el Uso de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones del Banco, que el gobierno no ha aceptado todavía. La Oficina del Auditor General está facultada actualmente para auditar todas las operaciones de cooperación técnica y de préstamo financiadas por el Banco que se consideren de complejidad y riesgo bajo o medio. Ello se basa en una evaluación de la capacidad de la Oficina del Auditor General efectuada por el Banco en 2011 y el apoyo continuo que el Banco le ha brindado a esa oficina para su fortalecimiento institucional. Para esta operación, el Banco está recomendando (i) el uso del sistema contable nacional (el Sistema Integrado de Gestión Financiera y Contable), o de cualquier otro sistema aceptable para el Banco, para la gestión financiera del proyecto; y (ii) para el control externo, una empresa de contadores públicos independientes aceptable para el Banco, o el Auditor General de Guyana.

- 1.5 Con respecto a las adquisiciones, en 2007 y 2013 se realizaron evaluaciones del sistema nacional usando la metodología de evaluación de sistemas de adquisiciones (MAPS). El Gobierno de Guyana todavía no ha refrendado los resultados. Guyana tiene legislación dedicada que rige las adquisiciones públicas, vale decir, la Ley de Adquisiciones de 2003 y sus disposiciones reglamentarias conexas. Al amparo de esa Ley de Adquisiciones de 2003 se estableció la Junta Nacional de Administración de Adquisiciones y Licitaciones (NPTAB), cuyas responsabilidades incluyen ejercer jurisdicción sobre los procesos de licitación del país y rendir informes al Ministerio de Finanzas sobre formulación de políticas, supervisión consultiva y funciones de seguimiento e información. De conformidad con el marco jurídico vigente, el Consejo Nacional de Administración de Adquisiciones y Licitaciones es un órgano temporal en tanto se crea la Comisión de Adquisiciones Públicas. La Comisión es un ente constitucional encargado de supervisar las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios y de velar por que la ejecución de obras a cargo de las instituciones públicas se lleve a cabo de manera justa, equitativa, transparente y competitiva. Sus miembros son designados por el Presidente y aprobados por la Asamblea Nacional. Si bien el país está en proceso de fortalecer su sitio virtual centralizado para publicar ahí llamados a licitación, hasta la fecha no se utiliza regularmente en todas las entidades adquirentes o las corporaciones públicas independientes. Asimismo, se están haciendo esfuerzos para fortalecer también la capacidad para retener registros de los procesos de adquisición e información conexas, así como un registro de reclamos, suspensiones, inhabilitaciones y desempeño de los contratistas. Las estadísticas sobre las adjudicaciones de las compras públicas también son un ámbito de atención para el Gobierno de Guyana. Ello no obstante, el sistema nacional de adquisiciones y contrataciones no se ha aprobado todavía, por lo que no se utilizará a los efectos del presente préstamo. Por lo tanto, el Banco exige el uso de sus políticas de adquisiciones y contrataciones (documentos GN-2349-9 y GN-2350-9) para todos los proyectos

aprobados a partir del 19 de abril de 2011. Mientras tanto, el Banco brindará apoyo adecuado a la función de adquisiciones para asegurar que las actividades en este ámbito se realicen de manera que apoyen la ejecución oportuna de la operación y de acuerdo con las normas y procedimientos del Banco.

## **II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR**

- 2.1 El Ministerio de Asuntos Jurídicos, encabezado por el Ministro de Asuntos Jurídicos, quien también desempeña las funciones de Procurador General, será responsable de la ejecución del préstamo y de llevar a cabo todas las actividades fiduciarias correspondientes. De acuerdo con lo indicado en el Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional, que identifica el mecanismo de ejecución de este préstamo, se creará una unidad de implementación del proyecto dentro del Ministerio de Asuntos Jurídicos. La unidad incluirá un administrador del proyecto, un especialista de adquisiciones, un especialista financiero y un especialista en seguimiento y evaluación. Los especialistas financiero y de adquisiciones serán responsables de la ejecución de las actividades de adquisición y gestión financiera, respectivamente, programadas bajo este préstamo. De acuerdo con la estructura de ejecución identificada, el especialista de adquisiciones seguirá dos líneas para la rendición de informes: (i) el administrador del proyecto, y (ii) el especialista de adquisiciones / subsecretario (general) del Ministerio de Asuntos Jurídicos. El especialista financiero rendirá informes al administrador del proyecto y al Subsecretario Principal de Finanzas del Ministerio de Asuntos Jurídicos. El objetivo de esta estructura es asegurar la eficiencia y la sostenibilidad de la capacidad y la ejecución dentro del Ministerio en sí. Además, se buscará contribuir a un aumento en la capacidad para aplicar controles internos y externos, lo que se prevé contribuirá a la calidad general de ejecución de las actividades relacionadas con las adquisiciones y la gestión financiera en este préstamo. Ello a su vez debería contribuir positivamente a la revisión del nivel general de riesgo identificado para esta operación, en el entendido de que el Banco brindará apoyo continuo durante todo el período de ejecución.
- 2.2 El Ministerio de Asuntos Jurídicos, como órgano encargado del presupuesto, utiliza el Sistema Integrado de Administración Financiera y Contable del país, el cual ha tenido éxito en pruebas piloto con préstamos anteriores financiados por el BID. El Ministerio de Finanzas elaboró un manual de operaciones para operaciones financiadas por el Banco utilizando el Sistema Integrado de Administración Financiera y Contable como su sistema contable. Se recomienda que este programa utilice el sistema para la gestión financiera y contable del programa.
- 2.3 En lo que toca a la función de adquisiciones, las conclusiones extraídas del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional indican que, con el mecanismo organizacional vigente en el Ministerio de Asuntos Jurídicos, las actividades de adquisición le corresponden a la Oficina de Presupuesto y están centralizadas a través del Subsecretario Principal de Administración y un subsecretario de adquisiciones y contrataciones que conoce la legislación en esta materia y el proceso de la Junta de Licitaciones. Se impartirá capacitación al personal nuevo para asegurar que las tareas de adquisiciones se ejerzan de

la manera más eficiente posible y de acuerdo con las políticas adquisiciones del Banco.

### **III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN**

- 3.1 El equipo del proyecto, en consulta con el Ministerio de Asuntos Jurídicos y otras partes interesadas, elaboró una matriz preliminar de mitigación de riesgos, que está incluida en los documentos del proyecto que deberán aprobarse a los efectos del presente acuerdo de préstamo. Anualmente, el Banco y el Ministerio de Asuntos Jurídicos realizarán revisiones conjuntas de la matriz e introducirán las medidas de mitigación adicionales necesarias que se deriven de esas evaluaciones, según lo consideren necesario. Se ha evaluado la gestión financiera, considerándose que entraña un riesgo de gestión financiera bajo, en gran medida debido al Sistema Integrado de Administración Financiera y Contable del gobierno que utiliza el Ministerio de Asuntos Jurídicos. No obstante, se ha señalado que el Ministerio de Asuntos Jurídicos no tiene una función de auditoría interna y que el secretario permanente es el único funcionario con experiencia de trabajo con proyectos del BID. Para asegurar la debida separación de responsabilidades y fortalecer el entorno de control interno, será necesario contratar a un especialista financiero, lo cual, aunado a la capacitación sobre las políticas y procedimientos del Banco, debería mitigar el riesgo existente y reforzar el entorno de control.
- 3.2 Desde el punto de vista de las adquisiciones, el Ministerio de Asuntos Jurídicos creará una unidad de implementación del programa que será responsable de la ejecución del préstamo y de todas las actividades fiduciarias conexas. De acuerdo con el ICAS, el Ministerio de Asuntos Jurídicos ha demostrado capacidad para ejecutar el préstamo. Sin embargo, como se señaló durante la preparación del proyecto, la ejecución del préstamo correrá a cargo de una unidad de implementación del programa recién establecida, la cual incluirá además personal nuevo cuyo grado de familiaridad con los procedimientos del Banco se desconoce actualmente. Asimismo, el ICAS identificó la función de planificación como una deficiencia potencial en la estructura de la ejecución. Aunque las actividades, tal como están incluidas en el plan de adquisiciones propuesto para este préstamo, presentan cierto grado de complejidad, lo anterior apunta a identificar un riesgo general establecido en nivel medio. Las medidas de mitigación propuestas incluyen (i) la reevaluación del nivel de riesgo durante la ejecución del proyecto y el fortalecimiento de la capacidad de ejecución; (ii) la aplicación de las actividades de capacitación necesarias para el personal encargado de las tareas de adquisiciones a fin de aumentar su capacidad para planificar e identificar una estrategia eficiente de ejecución; (iii) el seguimiento de la ejecución de actividades relacionadas con adquisiciones, de acuerdo con lo indicado y aprobado en el plan de adquisiciones de la operación; y (iv) la contratación de un especialista en adquisiciones que se dedicará específicamente a la ejecución del plan de adquisiciones de la operación y de todas las demás actividades relacionadas con adquisiciones al amparo del préstamo.

#### IV. CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES QUE DEBERÁN ACATARSE

- 4.1 **Condiciones previas al primer desembolso:** Las siguientes serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) la presentación de constancia de que el Ministerio de Asuntos Jurídicos ha creado la unidad de implementación del programa y seleccionado al administrador del proyecto, al especialista de adquisiciones, al especialista financiero y al especialista de seguimiento y evaluación, de acuerdo con perfiles profesionales satisfactorios para el Banco; (ii) la presentación por parte del organismo ejecutor, a satisfacción del Banco, del plan de adquisiciones y contrataciones, el primer plan operativo anual y el plan financiero del programa; (iii) la presentación de constancia del establecimiento del Comité Coordinador del programa; y (iv) la preparación y aprobación del Manual de Operaciones del programa por el Ministerio de Asuntos Jurídicos, en los términos previamente acordados con el Banco.

#### V. GESTIÓN FINANCIERA

- 5.1 **Estados e informes financieros, auditados o no auditados.** (i) Informes financieros semestrales del programa que se incluirán en los informes semestrales de avance que el Ministerio de Asuntos Jurídicos le presentará al Banco; (ii) estados financieros anuales del proyecto, auditados por el Auditor General de Guyana, que se deberán entregar al Banco dentro de los 120 días siguientes al final de cada ejercicio fiscal, a partir del ejercicio fiscal en el que se incurra en el primer gasto; y (iii) un informe de auditoría financiera final del programa que el Ministerio de Asuntos Jurídicos deberá entregar dentro de los 120 días siguientes a la fecha del último desembolso.
- 5.2 **Programación y presupuesto.** El prestatario se ha comprometido a asignar, para cada ejercicio fiscal de ejecución del proyecto, un espacio fiscal adecuado para garantizar la ejecución ininterrumpida del proyecto, conforme se determine en los instrumentos operativos normales, tales como el plan operativo anual y el perfil del proyecto.
- 5.3 **Sistemas contables y de información.** Se prevé que el Sistema Integrado de Administración Financiera y Contable facilitará el registro y la clasificación de todas las transacciones financieras.
- 5.4 **Desembolsos y flujo de caja.** El Banco supervisará el establecimiento del avance de fondos, empleando la metodología para avance de fondos. Los recursos del financiamiento que se soliciten mediante avance de fondos se depositarán en una cuenta especial, denominada en dólares estadounidenses y establecida exclusivamente para el proyecto en el Banco Central de Guyana. Los recursos requeridos de esta cuenta especial se transferirán a otra cuenta bancaria, denominada en dólares guyaneses, a ser utilizada para el pago de gastos en moneda local.
- 5.5 El proyecto presentará una justificación adecuada del saldo existente del avance de fondos siempre que se haya gastado el 80% de dicho saldo. Los avances normalmente cubrirán un período de no más de 180 días y de no menos de 90 días. Para solicitarle desembolsos al Banco, el organismo ejecutor presentará los siguientes formularios y documentos de apoyo:

Tipo de desembolso	Formularios obligatorios	Formularios optativos e información que puede ser solicitada por el BID
Avance de fondos	Solicitud de desembolso/plan financiero	Lista de compromisos Informes de avance físico/financiero
Reembolsos de pagos realizados	Solicitud de desembolso/estado de ejecución del proyecto/declaración de gastos	Lista de compromisos Informes de avance físico/financiero
Pago directo al proveedor	Solicitud de desembolso/declaración de gastos/documentos de apoyo aceptables	Lista de compromisos Informes de avance físico/financiero

- 5.6 De modo general, los documentos de apoyo que se utilicen para justificar avances y reembolsos de pagos realizados se mantendrán en la oficina del organismo ejecutor. El Banco podrá revisar de manera ex post los documentos de apoyo para los desembolsos.
- 5.7 **Control interno y auditoría interna.** La administración del proyecto asumirá la responsabilidad de diseñar e implementar un sistema robusto de controles internos para el proyecto.
- 5.8 **Control externo e informes.** El Ministerio de Asuntos Jurídicos será responsable de producir, para cada ejercicio fiscal durante la ejecución del proyecto, informes financieros semestrales del proyecto, informes financieros anuales auditados del programa y un informe financiero final al concluir el programa, auditado ya sea por el Auditor General de Guyana o por una firma de contadores públicos independientes aceptable para el Banco.
- 5.9 **Plan de supervisión financiera.** La supervisión financiera se producirá con base en las evaluaciones de riesgos inicial y subsecuentes que se lleven a cabo para el proyecto. Se realizarán visitas de inspección en función del riesgo evaluado, que cubrirán (i) la revisión de las conciliaciones bancarias y los documentos de apoyo correspondientes a avances y justificaciones; (ii) el cumplimiento de los procedimientos; (iii) la revisión del cumplimiento de los criterios de financiamiento; y (iv) una revisión ex post de los desembolsos.
- 5.10 **Mecanismo de ejecución.** El Ministerio de Asuntos Jurídicos será el organismo ejecutor, correspondiéndole la gestión financiera del programa. Las responsabilidades del Ministerio de Asuntos Jurídicos abarcarán: (i) la preparación de los informes requeridos del proyecto; (ii) el seguimiento del logro de los productos y resultados utilizando los indicadores establecidos; (iii) la preparación y presentación de solicitudes de desembolso al Banco y de la justificación de los gastos; (iv) la preparación de los informes financieros; (v) asegurar el cumplimiento de todos los aspectos del manual de operaciones; y (vi) mantener un sistema adecuado para el archivo de documentos.

## VI. REQUISITOS Y DISPOSICIONES PARA LA EJECUCIÓN DE ADQUISICIONES

- 6.1 **Ejecución de adquisiciones y contrataciones.** Las adquisiciones y contrataciones para el proyecto propuesto se llevarán a cabo de conformidad con las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco

Interamericano de Desarrollo (documento GN-2349-9) de marzo de 2011 y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2350-9) de marzo de 2011, así como con las disposiciones establecidas en el contrato de préstamo. Adicionalmente, para todos los proyectos, se requiere que el prestatario prepare y entregue al Banco un borrador de aviso general de adquisiciones y un plan inicial de adquisiciones y contrataciones, que se actualizarán de acuerdo con las secciones pertinentes de las políticas y el contrato de préstamo.

- 6.2 **Excepciones a las políticas de adquisiciones y contrataciones del Banco.** No se prevé ninguna excepción a las políticas de adquisiciones del Banco en esta operación.
- 6.3 **Adquisición de bienes, obras y servicios distintos a los de consultoría.** De conformidad con la sección 1.2 del documento GN-2349-9, “la responsabilidad en cuanto a la ejecución del proyecto, y por tanto a la adjudicación y administración de los contratos en virtud del mismo, es del Prestatario”. De acuerdo con las conclusiones del ICAS para este préstamo y en vista del nivel de riesgo identificado anteriormente, todas las actividades de adquisición se llevarán a cabo mediante supervisión ex ante, conforme se describe en la siguiente sección de este Anexo III.
- 6.4 **Contratación de servicios de consultoría.** De conformidad con la sección 1.4 del documento GN-2350-9, “el Prestatario es responsable de la preparación y ejecución del proyecto y, por consiguiente, de la selección del consultor y de la adjudicación y posterior administración del contrato.” Así pues, el Prestatario es responsable de la preparación e implementación de las actividades programadas y, por consiguiente, de la preparación de los términos de referencia y las listas cortas y de la selección de consultores y la adjudicación y posterior administración del contrato. De acuerdo con las conclusiones del ICAS para este préstamo y en vista del nivel de riesgo identificado anteriormente, todas las actividades de adquisición se llevarán a cabo mediante supervisión ex ante, conforme se describe en la siguiente sección de este Anexo III.
- 6.5 **Selección directa o contratación directa.** No se prevén contrataciones directas para la ejecución del programa.
- 6.6 **Selección de consultores individuales.** Los consultores individuales se contratarán de conformidad con la sección V (Selección de consultores individuales) del documento GN-2350-9.
- 6.7 **Gastos recurrentes.** Abarcan el pago de servicios públicos y otros gastos operativos de la unidad ejecutora, de haberlos.
- 6.8 **Contratación anticipada y financiamiento retroactivo.** No se prevén contrataciones anticipadas en la presente operación.
- 6.9 **Preferencia nacional.** No se exige preferencia nacional para este préstamo.
- 6.10 **Umbral para el país.** Cuadro (en miles de US\$) [www.iadb.org/procurement](http://www.iadb.org/procurement).

Umbral para Licitación Pública Internacional*		Rango para Licitación Pública Nacional** (obras complejas y bienes no comunes)		Servicios de consultoría
Obras	Bienes	Obras	Bienes	Lista corta internacional
>1.000.000	>100.000	<1.000.000	<100.000	>100.000

\* Cuando se trate de obras sencillas y bienes comunes cuyo valor se encuentre por debajo del monto para licitación pública internacional, se podrán adquirir mediante comparación de precios.

\*\* Cuando se trate de obras no complejas o bienes comunes cuyo valor se encuentre por debajo del rango para licitación pública nacional, se deberán adquirir mediante comparación de precios.

6.11 **Plan de adquisiciones y contrataciones.** Se usará el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) en línea para la publicación y actualización del plan de adquisiciones y contrataciones durante ejecución del proyecto. Se prevé que el organismo ejecutor utilizará el SEPA (o cualquier otro sistema que el Banco considere conveniente) para la gestión de sus actividades de adquisición. El plan de adquisiciones y contrataciones se actualizará anualmente, cuando sea necesario o según lo requiera el Banco ([www.iadb.org/procurement](http://www.iadb.org/procurement); <http://www.iniciativasepa.org/bid/sitio/guyana/index-ing.htm>).

6.12 El plan inicial de adquisiciones y contrataciones para la operación enumera todas las actividades de adquisición previstas para esta operación. En el siguiente cuadro se presenta la lista de las principales actividades de adquisición para este préstamo.

**Principales actividades de adquisición:**

No.	Categoría y descripción del contrato de adquisición	Método de adquisición	Revisión (ex ante o ex post)
<b>OBRAS</b>			
1	Renovación de espacios de oficina	LPN	Ex ante
<b>BIENES</b>			
1	Programas informáticos – para programación, sistema de gestión de casos y equipo de tecnología informática	Comparación de precios	Ex ante
2	Mantenimiento de infraestructura de redes para el sistema de gestión de casos y el equipo de tecnología informática	Comparación de precios	Ex ante
<b>Servicios de consultoría</b>			
1	Empresa de consultoría que revisará los protocolos y diseñará las herramientas de evaluación de riesgos	SBCC	Ex ante
2	Empresa de consultoría para la capacitación de los magistrados en el uso de alternativas a la detención preventiva	SCC	Ex ante
3	Empresa de consultoría para la capacitación de la Fiscalía General y los policías judiciales	SCC	Ex ante

6.13 **Supervisión.** Las modalidades de supervisión para esta operación están diseñadas específicamente para aplicar el mecanismo de ejecución más eficiente y asegurar a la vez el cumplimiento de las normas y procedimientos de

adquisición aplicables. Al amparo del presente préstamo, las actividades de adquisición (i) estarán sujetas a revisión ex ante dado el nivel de riesgo anteriormente identificado; (ii) estarán enumeradas explícitamente en el plan de adquisiciones y contrataciones aprobado y actualizado en el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones; (iii) se iniciarán una vez que el especialista sectorial del Banco valide todas las especificaciones técnicas y/o los términos de referencia; y (iv) se documentarán de acuerdo con los lineamientos generales de archivo que se proporcionarán como parte de la capacitación inicial del personal fiduciario y de conformidad con las políticas de aplicación del Banco.

- 6.14 Cualquier modificación a estas disposiciones estará sujeta a un acuerdo previo por escrito entre el organismo ejecutor y el Banco. La evaluación de la capacidad y el nivel de riesgo puede variar durante la ejecución del proyecto dependiendo de los hallazgos que arrojen las actividades regulares de supervisión que se llevarán a cabo durante la vida del proyecto. Por lo tanto, las modalidades de supervisión podrían cambiar conforme aumente la capacidad.
- 6.15 **Registros y archivos.** El organismo ejecutor mantendrá todos los registros y archivos de manera acorde con las prácticas óptimas aceptadas y los lineamientos generales que el Banco proporcionará en la capacitación inicial del personal fiduciario. Todos los registros deberán conservarse durante siete (7) años después de finalizado el período de ejecución de la operación. También se recomienda, aunque no es obligatorio, que el organismo ejecutor instaure un sistema electrónico de archivo para evitar la pérdida de todos los archivos impresos.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/16

Guyana. Préstamo \_\_\_\_/BL-GY a la República Cooperativa de Guyana  
Apoyo al Sistema de Justicia Penal

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Cooperativa de Guyana, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de apoyo al sistema de justicia penal. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$4.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, corresponde a un préstamo paralelo en el marco del alivio de la deuda multilateral y reforma del financiamiento concesional del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_\_)

LEG/SGO/IDBDOCS#40744422  
GY-L1044

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/16

Guyana. Préstamo \_\_\_\_/BL-GY a la República Cooperativa de Guyana  
Apoyo al Sistema de Justicia Penal

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Cooperativa de Guyana, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de apoyo al sistema de justicia penal. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$4.000.000, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, corresponde a un préstamo paralelo en el marco del alivio de la deuda multilateral y reforma del financiamiento concesional del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_\_)