VII Seminario de Gestión Judicial

La inversión en justicia

CEJA - JSCA

Superior Tribunal de Justicia de Río Negro

©2010 Centro de Estudios de Justicia de las Américas. CEJA
Rodó 1950, Providencia
Santiago, Chile
Tel. +(56 2) 274-2933
Fax +(56 2) 341-5769
www.cejamericas.org

Equipo Editorial
Andrea Cabezón P. (Coordinadora edición)
Silvana Mucci
Sandra Araneda

VII Seminario de Gestión Judicial "La inversión en justicia"
Registro de Propiedad Intelectual: 189551
ISBN: 978-956-8491-20-8

Publicado en marzo 2010

Diseño de Portada: Fanny A. Romero / Eduardo Argañaras

ÍNDICE

Presentación: Poder Judicial Superior 11
Tribunal de Justicia de Río Negro

Presentación: Centro de Estudios 13
de Justicia de las Américas

DOCUMENTOS DE TRABAJO. PANELES DE DISCUSIÓN

Panel de discusión: Justificación 17
de la inversión pública en el
servicio de la justicia

I. Introducción 19
II. La inversión pública en justicia 20

Panel de discusión: Formulación 29
y negociación de presupuestos judiciales"

I. Introducción 31
II. Escenario judicial 33
III. Escenario presupuestario 35
IV. El Perú en la región durante el 2007 50

Panel de discusión: Evaluación de los 57
proyectos de inversión y políticas globales
de reforma judicial

I. Introducción 59
II. Los organismos internacionales 60
y la reforma judicial
III. El impacto de la inversión en justicia 64
IV. La experiencia reciente en materia de evaluación 66
V. Acerca del sustrato teórico sobre el que se 69
asientan las reformas

VI. Algunos ejemplos destacados sobre cómo medir el impacto de las reforma 72
VII. La evaluación como instrumento para los poderes judiciales de América Latina 77
VIII. Conclusión 81

PANELES DE EXPERIENCIAS FUERA DE LA REGIÓN
Midiendo el rendimiento de las cortes en Australia 87

PANELES DE PONENCIAS REGIONALES
TEMA: INVERSIÓN
Estudio de costos involucrados en la 99
Persecución Penal en la Fiscalía Regional
Metropolitana Centro Norte, Santiago de Chile
I. Introducción 101
II. Objetivos del proyecto 103
III. Metodología 104
IV. Resultados preliminares 107
V. Principales problemas 109
VI. Resultados finales 110
VII. Conclusiones 114

La Inversión en justicia del Ministerio 115
Público Fiscal de la Ciudad de Bs. As.
I. Introducción 115
II. El presupuesto como herramienta de política económica y judicial 116
III. Las Unidades de Orientación y Denuncia (UOD) 116
IV. Nuevo modelo organizacional 118
V. Gestión eficiente - compras y contrataciones 119
VI. Conclusiones 121

La inversión en justicia en Costa Rica 123
I. Introducción 123
II. El Programa de Modernización de la Justicia en Costa Rica 127
III. Políticas públicas derivadas de la evaluación 135
IV. Rentabilidad de la inversión 144
V. Una reflexión final 147

Presupuesto de inversión en Colombia: sector justicia 151
I. Proceso de definición de políticas, ... 151
estrategias y lineamientos sectoriales
II. Fases del ciclo presupuestal 153
III. Mejoramiento del proceso presupuestal 161
de la inversión pública en Colombia
(Estrategia SUIFP)
IV. Gasto del sector justicia 162
V. Boletín Dirección de Justicia, Seguridad
y Gobierno. Gasto del Sector Justicia 2008 163

Información pública del presupuesto 201
del Poder Judicial
I. Presupuesto del Poder Judicial chileno 203
II. Rendición de cuentas del gasto del Poder Judicial 205
III. Indicación que permitió que el Poder 207
Judicial entregara información de su gasto
público al Congreso Nacional

Modelo de Administración y Gestión Financiera 213
Presupuestaria del Poder Judicial de Chile
I. Introducción 213
II. Situación inicial 216
III. Objetivos planteados 216
IV. Estandarización de normas y 230
desempeño (primer paso).
V. Definición de mecanismo de medición 250
de desempeño (segundo paso)
VI. Acciones de carácter correctivas (tercer paso) 252

PANELES DE PONENCIAS REGIONALES 255
TEMA: GESTIÓN JUDICIAL
Plan estratégico de Gestión Comunicacional, ... 257
Administrativa y Judicial del Ministerio Público
Fiscal
I. Fundamentos y diseño del plan de 257
modernización del MPF
II. Diagnóstico 258
III. Ejes de acción 259
IV. Metodología utilizada 259
V. Acciones desarrolladas 261
VI. Procesos de Implementación del plan 267

VII. Problemas y soluciones encontrados durante la ejecución del proyecto 267
VIII. Síntesis de beneficios 269
IX. Proyecciones 270

El control y evaluación de la gestión: su aporte a la gestión por resultados y al proceso de toma de decisiones 273
I. Introducción 273
II. El control de gestión como aporte al cambio de modelo de gestión 274
III. Avances, logros y resultados obtenidos 278
IV. Proyecciones, desafíos y conclusiones 280

Las oficinas judiciales de la provincia del Chubut 283
I. Objetivos 283
II. Introducción. Antecedentes históricos 283
III. Situación anterior a la reforma: sistema procesal mixto 285
IV. Situación actual. Sistema acusatorio – adversarial 285
V. La gestión del nuevo sistema procesal. Las oficinas judiciales 286
VI. El proceso de implementación de las oficinas. Diagnóstico y planificación. Nuestra experiencia 290
VII. La gestión amenazada. El proceso de contrarreforma 293
VIII. Breves consideraciones sobre el impacto de la reforma en materia presupuestaria y cargos 295
IX. Conclusiones. Adopción de las políticas de Estado para el Poder Judicial pregonadas desde la Corte Suprema de Justicia de la Nación. 296

La importancia de la inversión en tecnología 299
I. Objetivos planteados 300
II. Descripción y dimensionamiento 301
III. Descripción de objetivos 302
IV. Diseño propuesto y método de trabajo 303
V. Método de trabajo 303
VI. Problemas encontrados 304
VII. Soluciones o acciones proactivas 304
VIII. Beneficios alcanzados 305

Aportes para la organización de una defensa pública proactiva en la provincia de Chubut 307
I. Objetivos 307
II. Situacion inicial 307
III. Diseño y método 308
IV. Proceso de implementación 312
V. Beneficios alcanzados 319
VI. Documentos de referencia 325

A experiência Brasileira na desmaterializaçao do Processo Judicial 327

Modelo de control de gestión, identificación de procesos críticos y eliminación de errores 355
I. Procedimiento de implementación de control de gestión 361
II. Identificación de los procesos críticos del tribunal 365
III. Del personal que interviene en el proceso crítico 369

Implementación sistema de gestión Juzgado de Familia Antofagasta – chile 375

Índices de satisfacción de usuarios de los servicios de justicia: Línea de base 2007 y Evaluación 2009 385
I. Antecedentes 385
II. La investigación 388
III. Los resultados 393
IV. Los indicadores 400
V. Comentarios finales 406
VI. Referencias 406

Ventana Electrónica de Trámite 407
I. Antecedentes y objetivos planteados 407
II. Situación previa al uso de la Ventana Electrónica de Trámite 408
III. Diseño propuesto y método de trabajo 411
IV. Proceso de implementación 413
V. Beneficios alcanzados 414

PRESENTACIÓN

PODER JUDICIAL
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE RÍO NEGRO

Para nuestro Poder Judicial y en especial el Superior Tribunal de Justicia que presido, constituyó un significativo honor que el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, haya designado a San Carlos de Bariloche como sede del "VII Seminario Internacional de Gestión Judicial: La Inversión en la Justicia", en cuya organización y realización colaboramos junto con FORES y Unidos por la Justicia, con el auspicio oficial de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Argentina y el Foro Patagónico de Superiores Tribunales de Justicia.

Quienes a la vez de ejercer la potestad jurisdiccional tenemos concurrentemente las funciones del "gobierno judicial", con las responsabilidades propias de diseñar, fijar y ejecutar las políticas activas que hacen al funcionamiento del poder, en la mayoría de los casos también debemos prever, presupuestar, solicitar, obtener y disponer de los recursos que los otros poderes del Estado asignan a la Justicia para cumplir el rol institucional que le es propio en un Estado de Derecho.

No es tarea fácil, ya que las previsiones no se limitan al desenvolvimiento mismo de ese servicio público esencial en cada Ejercicio Fiscal, sino tienen que incluir las necesidades de la modernización y la propia Reforma Judicial en relación a la infraestructura y el equipamiento, además de la capacitación y calificación de los recursos humanos de la Magistratura, el Funcionariado y los Agentes que los asisten.

Los jueces en función de "gobierno judicial", no somos los mejores comunicadores de esas necesidades y con frecuencia los que tienen que asignar los recursos de cada Presupuesto Público, se ven compelidos a limitar requerimientos que no entienden y que tampoco le han explicado bien los llamados a efectuarlos por mandatos de la ley o a veces de la Constitución.

En ese contexto, el "VII Seminario Internacional de Gestión Judicial" de CEJA, fue objetivamente esclarecedor y a la vez orientador respecto de las modalidades en que hay que concebir y gestionar los recursos para dar cumplimiento al acceso y la prestación de Justicia.

Igualmente, sobre la previsibilidad del desarrollo del sistema en condiciones técnicas adecuadas para contar con medios suficientes para atender sus recursos humanos, técnicos y edilicios, donde el fenómeno de la informatización de la gestión judicial; la dinamización y celeridad de los procesos a través de la despapelización y la firma digital; dotar de idóneos y eficientes medios de capacitación y estadísticos; y generar la apertura a todos los ámbitos de la sociedad y a cada ciudadano por vías tradicionales o métodos alternativos de resolución de conflictos, de manera que no haya excluidos en el uso del servicio y a través de éste, que la realización de la Justicia lleve implícita la "justicia social" para la "paz social".

Con esta actividad de los pasados 22 y 23 de octubre en San Carlos de Bariloche, hay un disparador desde CEJA para el futuro inmediato que convoca a incorporar otra óptica hacia un ámbito de relevancia del Estado y la sociedad en el cual abrevar para un real mejoramiento de la materialidad de la Justicia, con una intelección universalizada entre todos los operadores que estamos ante una cuestión de imprescindible inserción en las "políticas de Estado" y en cualquier agenda pública.

Dr. Luis Lutz
Presidente Tribunal de Justicia de Río Negro

PRESENTACIÓN

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

Analizar la inversión en materia de justicia en la región, abordando aspecto tales como su eficiencia y la necesidad de determinar el impacto real de la inversión a través de la evaluación de los proyectos de reforma judicial era un tema central que el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, ha considerado importante abordar en el marco del **VII Seminario Internacional de Gestión Judicial La Inversión en Justicia**, ya que no ha sido analizado ni discutido en profundidad anteriormente en otras instancias por la escasa información con que se cuenta a nivel regional e incluso local.

Estas carencias podrían explicar en parte la dificultad que tienen muchas veces los poderes judiciales para introducir en la agenda pública sus necesidades presupuestarias, y la complejidad para justificar las inversiones en proyectos de reforma judicial.

Es así que en esta oportunidad y bajo la premisa de la necesaria preocupación de los países de la región por elevar los niveles de transparencia, eficiencia y eficacia en la administración y negociación de sus presupuestos, tanto en épocas de crecimiento económico como, más aun, en momentos de crisis, se buscó a través de esta séptima versión del Seminario de Gestión Judicial constituir un espacio propicio para presentar y analizar los avances que en este ámbito han ido desarrollando los países de América Latina, y también para conocer experiencias en otras latitudes, que pueden servir como inspiración para extraer lecciones que puedan ser posteriormente aplicadas en la región.

Objetivos que se cumplieron gracias al apoyo del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, Argentina, y el Auspicio de FORES – Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia; el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de Argentina; y el Foro Patagónico de Superiores Tribunales de Justicia.

Al igual que en versiones anteriores del seminario realizadas en Chile, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Perú y Paraguay, junto con los paneles de discusión sobre los principales contenidos, se realizó previamente un concurso de experiencias innovadoras en materia de gestión en los distintos ámbitos y procesos de trabajo en las instituciones del sistema de justicia. Con gran satisfacción se recibieron más de 63 ponencias representativas de 14 países de la región, lo que permitió seleccionar 15 trabajos relacionados a organización de despachos, mecanismos de comunicación con víctimas y testigos, evaluación del desempeño, uso de información para la toma de decisiones, incorporación de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), gestión administrativa, sistemas de control de gestión, entre otros temas.

Enfoques y experiencias innovadoras que permitieron solventar una discusión de los temas globales en gestión judicial y que consideramos de gran relevancia compilar en esta publicación que esperamos aporte a fortalecer y modernizar los rubros vinculados con el mejoramiento de la calidad de los servicios judiciales.

Cristián Riego Ramírez
Director Ejecutivo
Centro de Estudios de Justicia de las Américas

DOCUMENTOS DE TRABAJO
PANELES DE DISCUSIÓN

VII SEMINARIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN JUDICIAL LA INVERSIÓN EN JUSTICIA

PANEL DE DISCUSIÓN: **JUSTIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL SERVICIO DE LA JUSTICIA**

Motivador: Juan Enrique Vargas V.

Comentaristas:

1.- Fernando S. L. Royer. Magistrado del Superior Tribunal de Chubut.

2.- Germán Garavano. Fiscal General de la Ciudad Autónoma de B. Aires.

3.- Rosmary Cornejo. Consultora Banco Mundial. Perú.

4.- Ricardo Dealecsandris. Contador Público y Profesor titular plenario de la Universidad de Buenos Aires. Argentina

* El audio y video de la discusión del panel se pueden encontrar en www.cejamericas.org

LA INVERSIÓN PÚBLICA EN JUSTICIA

Juan Enrique Vargas[1]

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta presentación es hacer una provocación más que una motivación, precisamente para generar debate, ello como un vehículo para dar un paso adelante y generar discusiones que no sean solo formales, sino sustantivas y ricas, que son aquellas que nos permiten progresar.

De esta forma, lo que se pretende es dar un par de ideas muy generales, precisamente para alentar el debate sobre qué es lo que ha sucedido en el tema "inversión pública en justicia" y fundamentalmente en función de los resultados de esa inversión.

[1] Chileno. Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Desde el año 2000 y hasta junio de 2008 fue el primer Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y ex Director de su Centro de Investigaciones Jurídicas entre los años 1999 y 2000. Desde 1993 ha sido consultor en proyectos de reformas judiciales en Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. Fue Director del Centro de Desarrollo Jurídico de la Corporación de Promoción Universitaria (1991-1997) y asesor del Ministerio de Justicia de Chile (1990-1998). Participó en la Comisión de Verdad y Reconciliación (1990) y en el Programa de Derechos Humanos de la Academia de Humanismo Cristiano (1986-1989). Es autor de numerosas publicaciones sobre derecho y sistema judicial. Actualmente es Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

II. LA INVERSIÓN PÚBLICA EN JUSTICIA

Para hacer un enfoque sobre el tema de la inversión se recurrió a algunas cifras del estudio denominado *"Analizando los presupuestos judiciales en la región andina",* que es el fruto del trabajo de Nelson Shack y Rose Mary Cornejo. Pero debemos puntualizar que no es el objetivo de esta presentación analizar propiamente el estudio, sino solo nos valdremos de algunos de sus datos para extraer ciertas hipótesis.

Como podemos observar, en la tabla 1, este estudio solo cubre el período entre los años 2003 y el 2007.

Tabla 1
VARIACIONES PRESUPUESTO DE JUSTICIA 2003-2007

PAÍS	VARIACIÓN %
Bolivia	10
Colombia	135
Chile	50
Ecuador	13
Perú	76
Venezuela	248

En general los presupuestos judiciales de los países analizados muestran aumentos relevantes durante dicho período. Naturalmente se presentan diferencias significativas en esos incrementos, vemos que en Venezuela realmente se ha más que triplicado el presupuesto judicial y en el caso de Bolivia el aumento solo ha sido marginal, pero en general en todos los países los presupuestos judiciales han aumentado; y en términos porcentuales lo han hecho significativamente. Esta situación presente en la región andina probablemente es extrapolable al resto de la región y, con toda seguridad, si el estudio se hubiera remontado más atrás los aumentos habrían sido mucho más significativos aún.

El discurso con que iniciamos las reformas judiciales a partir de los años 90 partía constatando que los sistemas de justicia, entendidos solo como los tribunales de justicia (no las otras áreas de los sistemas judiciales), eran la Cenicienta de los poderes públicos, ello debido a que era realmente el sector que estaba más olvidado dentro

del aparato público. Aparentemente ello, ha ido al menos en términos relativos, cambiando.

A continuación se presentan cifras de Chile y de Colombia, en las que es posible observar que la participación de los tribunales en el presupuesto público se ha incrementado sustancialmente. Haciendo una analogía con un mordisco que se da a la torta del presupuesto público, este mordisco es mayor si vemos que se está comiendo una parte que antes se comía otro sector del quehacer público. Si el año 1977, en Chile, el presupuesto judicial era del 0,36%, el 2007 es del 1,5%, es decir estamos hablando de un monto varias veces superior al porcentaje inicial. Y en Colombia puede decirse otro tanto, aunque un poco menos significativo, pero igual los aumentos son considerables.

Tabla 2

AUMENTO EN LA PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Chile		Colombia	
1977	0,36	Década de los 80	0,60
1990	0,59	_	_
1997	0,83	1993-1998	1,16
2002	0,93	2003	1,10
2007	1,50	2007	1,20

Si se analiza cuáles han sido las consecuencias de estos aumentos de recursos, y nuevamente tomando las cifras del estudio que mencionaba sobre presupuestos en la región Andina, nos damos cuenta que una forma de ver la problemática es: "Si colocamos más recursos en una entidad, se esperaría que esa entidad funcionara mejor, produjera más y mejor".

Para poder cuantificar esta evolución, es necesario buscar un posible indicador sobre productividad y uno de ellos es el número de sentencias producidas; el que, aunque tosco, es el único al que podemos echar mano para analizar este tema. Naturalmente acá hay diferencias entre los distintos países, incluso pero tomando esta cifra, que considera las mismas cosas para los mismos países, nos damos cuenta que en Bolivia, por ejemplo, en este período el número de sentencias aumentó en un 36,3%, que es una cifra considerable, sobre todo al comparar con las cifras de variación presupuestaria en

ese mismo país. Se observa que si bien el presupuesto aumentó un 10%, las sentencias más que se triplicaron... ¡buen negocio!, diríamos.

Pero si seguimos con los otros países, nos damos cuenta que Colombia aumentó su presupuesto un 135% y las sentencias un 14%; en Chile se aumentó el presupuesto en un 50% y las sentencias se duplicaron, por consiguiente ¡buen negocio! En Ecuador se aumentó el presupuesto y disminuyeron las sentencias ¡este sí que es mal negocio! En Perú se aumentó el presupuesto sustantivamente y las sentencias solo marginalmente; y, en Venezuela sucede lo mismo, donde se produjo un aumento muy importante del presupuesto.

También, hay que tomar en cuenta que los niveles de productividad que se encuentran disponibles, son radicalmente distintos entre los países; y esto también puede depender de qué estamos contabilizando en cada una de las categorías; así nos encontramos algunos países en que cualquier persona que viera estas cifras desde fuera diría: ¡exijo una explicación!... alguien tiene que decir por qué puede haber tantas diferencias en la productividad entre un país y otro.

Pero ese no es el foco de esta discusión, sino más bien si hay un correlato entre lo que es inversión en justicia y lo que está sucediendo, en otras palabras lo que están entregando los sistemas de justicia.

Otra forma de acercarse a este tema, de la productividad versus crecimiento en el presupuesto, es ver cuánto es lo que nos cuesta una sentencia judicial, y vemos (en la tabla 3) que en Bolivia –entre estos años– las sentencias son más baratas, nos cuestan un 25,4% menos cada sentencia producida.

Tabla 3

COSTO EN US$ POR SENTENCIA PRODUCIDA

País	2003	2007	Variación %
Bolivia	287,0	214,2	-25,4
Colombia	200,0	396,0	98,0
Chile	225,6	195,6	-13,3
Ecuador	591,8	1.009,3	70,5
Perú	179,8	297,8	65,6
Venezuela	588,0	1.938,0	229,6

Pero en Colombia nos cuestan el doble; en Chile un poco menos; en Ecuador un 70,5% más; en Perú 65,6% más y en Venezuela un 229,6% más. La pregunta es: ¿estos nuevos recursos se están traduciendo entonces, efectivamente, en más justicia para la gente?

Esta es una forma de acercarse al tema, naturalmente el puro índice de productividad no es un indicador suficiente, tenemos que preocuparnos por ejemplo de la calidad, porque es posible que no estemos produciendo mucho más, pero estemos produciendo algo mucho mejor. Sin embargo, no tenemos buenos índices de calidad, para hacer una aproximación podemos ir a algo que nos pueda dar alguna pista, y es saber qué opinan los ciudadanos sobre la justicia.

Tabla 4

% DE CAMBIO EN LOS NIVELES DE CONFIANZA

País	2003	2007	Variación %
Bolivia	18,0	36,0	100,0
Colombia	41,0	40,0	-2,4
Chile	25,0	18,0	-28,0
Ecuador	16,0	17,0	6,3
Perú	17,0	13,0	-23,5
Venezuela	30,0	38,0	27

Si estamos gastando más y mejorando la justicia debiéramos esperar que los ciudadanos estuvieran más contentos con la misma. No obstante, si se efectúa el ejercicio de cruzar estos datos con lo que sucede con la variación de los índices de confianza (para ello nos valemos de una encuesta que se ha mantenido en el período), es posible darnos cuenta que en algunos países, como Bolivia, el grado de confianza en la justicia subió en un 100% (recuerden que había subido el presupuesto solo un 10%), por consiguiente ¡muy buenos resultados!

Pero en Colombia, que había subido importantemente la asignación en justicia, baja su nivel de confianza; en Chile también baja importantemente, es probablemente el que más baja de todos; en Ecuador solo marginalmente, en Perú también baja, en Venezuela acontece lo mismo, es decir, nuevamente nos encontramos con que no hay un correlato claro entre este esfuerzo económico en el sector justicia y los resultados que los ciudadanos ven sobre su funcionamiento.

Dado lo acotados que son los términos de esta presentación, brevemente expresaremos algunas hipótesis posibles que pudieren explicar esta disonancia, esta distancia, esta asimetría, entre inversión y justicia con sus resultados, aun asumiendo que lo que presentamos es algo muy general, algo muy tosco.

Una hipótesis es que puede haber algunas deficiencias en la ejecución de los recursos, y no estamos siendo capaces de gastarlos bien o, incluso, de gastarlos todos. Pero temas ya más sustantivos pueden ir por otro lado.

Tabla 5
CAPACIDAD DE EJECUCIÓN AÑO 2007

País	Aprobado / Modificado	Ejecutado	%
Bolivia	57	47	82,5
Colombia	636	630	99,1
Chile	382	446	116,8
Ecuador	145	149	102,8
Perú	300	281	93,7
Venezuela	1.487	1.424	95,8

Otra de las posibles respuestas pasa por determinar ¿en qué estamos destinando los recursos?, sobre todo estos mayores recursos. Estamos pidiendo más fondos ¿y para qué estamos pidiendo más? Estamos solicitando más exclusivamente para sueldos o estamos realmente haciendo inversiones, y con ello estamos cambiando sustantivamente la capacidad del sistema para funcionar. Y si son recursos para más personal, ¿qué tipo de personal? ¿Estamos hablando de más jueces? o ¿estamos hablando de más personal de apoyo administrativo?

Y si es personal de apoyo administrativo, ¿es realmente personal con competencias administrativas? o son personas que no tienen esas capacidades. Aparentemente, la tesis que está detrás de todo eso, sobre todo en sistemas de justicia que están avanzando a sistemas orales, es que la apuesta debiera estar fundamentalmente en los jueces, la relación entre jueces y personal administrativo debiera haber mejorado sustantivamente. Asimismo, es fundamental que quienes asumen las labores administrativas sean realmente gente con com-

petencias en gestión y no con competencias en otras materias o en ninguna.

La otra hipótesis posible es que tengamos problemas en la forma en cómo estamos definiendo los presupuestos, y con ello se alcanza temas más macro del funcionamiento del sistema, y fundamentalmente a temas de gobierno judicial. Realmente, ¿hay un esfuerzo por definir una estrategia?, ¿hay una planificación del Poder Judicial?, ¿los recursos responden a ciertos objetivos que la institución se ha puesto y que quiere perseguir?, y que se fija metas, plazos y responsables para lograrlo, ¿o no? o bien los recursos simplemente se piden ¿porque es bueno tener más plata?, esta es la pregunta.

Asimismo, surge la interrogante ¿qué capacidad tenemos como gerencia para administrar estos recursos? Claro, cuando partimos los poderes judiciales eran pequeños, todos se conocían, la administración era casi una administración hogareña ¿cómo administramos ahora poderes judiciales? con estos presupuestos, con estas dimensiones, con estas cantidades de personal, ¿somos realmente capaces de administrar profesionalmente estas grandes entidades con que hoy día contamos?

Por otra parte, ¿cómo se mueven nuestros funcionarios?; es decir, ¿realmente tienen incentivos para hacer mejor las cosas?; ¿se les fijan metas?; ¿las mayores ganancias (de remuneraciones) están asociadas a índices de productividad?

También, un tema preocupante en esta área, es ¿qué vinculación hay entre los intentos de reforma sustantiva del sistema de justicia?

Toda esta gran historia de la reforma judicial en la cual hemos estado involucrados todos estos años, y los cambios presupuestarios, ¿han ido de la mano? o ¿son dos carriles completamente distintos? Hacemos reformas sin financiamiento y a veces obtenemos financiamiento sin reformas, mi impresión es que efectivamente mucho de eso es lo que ha sucedido. Esto es básicamente para mostrar que algunos temas de ejecución parecieran ser un problema serio, en general los índices de ejecución son relevantes.

Si vemos la relación gasto/inversión de los poderes judiciales, todavía lo destinado a inversión concentra un porcentaje muy reducido del gasto en justicia; la gran mayoría del gasto se va en personal, en operación y funcionamiento y solo muy marginalmente a inversión, que son los que debieran poder generar un cambio sustantivo en la productividad de los sistemas.

Tabla 6
PORCENTAJE DEL GE DESTINADO A INVERSIÓN (2007)

País	Gasto Total	Inversiones	%
Bolivia	46,5	1,1	2,4
Colombia	629,8	42,0	6,7
Chile			4,7
Ecuador	148,7	8,0	5,4
Perú	281,1	20,7	7,4
Venezuela	1.423,9	41,0	3

En cuanto a la inversión en personal, también nos damos cuenta de que en general los aumentos de presupuesto no han venido, en muchos de los países, correlacionados con un aumento sustantivo en el número de jueces. Porque, si concluimos que queremos que un sistema de justicia funcione –en materia de personal– se necesita apostar fuertemente en jueces. Es necesario tener más capacidad de jueces, sobre todo en los sistemas orales, que son aquellos en los cuales nos estamos moviendo. No obstante, nos damos cuenta que eso no ha cambiado muy sustantivamente, o bien lo ha hecho menos que las alzas presupuestarias. Estos incrementos no han ido necesariamente a mejorar la cobertura, en términos de jueces en muchos de los países de la región; y quizás ahí la única excepción fuerte sea la de Chile.

En el caso de ese país, el cambio al sistema oral significó una alteración muy importante de la relación existente entre cantidad de jueces y empleados. Si antes por cada juez había 11 empleados o funcionarios judiciales, hoy en día, dependiendo del tipo de tribunales, oscila entre 3,8 y 2,2; es decir la apuesta grande ha sido fundamentalmente porque el Poder Judicial aumente muy fuertemente la presencia de jueces.

Tabla 7
VARIACIÓN NÚMERO DE JUECES

País	2003	2007	Variación %
Bolivia	894	959	7,3
Colombia	3.859	4.193	8,7
Chile	574	1.173	104,4
Ecuador	831	1.044	25,6
Perú	1.671	2.171	29,9
Venezuela	1.627	1.840	13

Pese a las limitaciones de lo generales de estas ideas, destinadas simplemente a motivar un debate. Recordemos hubo un momento en que la situación de los poderes judiciales estaba tan desmedrada, que solo bastaba mirarlos para darse cuenta que necesitaban más recursos y esta situación facilitó, de la mano de las transiciones políticas y otras razones, que los presupuestos judiciales se incrementaran, por ello, hoy en día la realidad es otra.

Ya los poderes judiciales incrementaron bastante su presupuesto, ya los sueldos judiciales son lejos, en la mayoría de los países, los sueldos más atractivos dentro de la administración pública. El correlato de esto es que la posibilidad futura de crecer no va a ser gratis, esa es mi tesis. Se acabó la posibilidad de demandar más recursos solamente apelando al abandono del sector. La posibilidad de crecer estará asociada en el futuro a mostrar y a comprometerse con resultados específicos, asociados a cambios significativos y que beneficien directamente ¿a quién? a los ciudadanos. Y si eso no lo logramos hacer y demostrar después, la posibilidad de crecer presupuestariamente –a mi juicio– va a ser solo marginal.

PANEL DE DISCUSIÓN: **FORMULACIÓN Y NEGOCIACIÓN DE PRESUPUESTOS JUDICIALES***

Motivador: Nelson Schack

Comentaristas:

1.- José O. Casas. Magistrado del Superior Tribunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2.- Pablo Federico Verani. Ministro de Hacienda, Obras y Serv. Públicos de la Provincia de Río Negro. Argentina.

3.- Héctor Chayer. Director de Proyectos de FORES. Argentina.

* El audio y video de la discusión del panel se pueden encontrar en www.cejamericas.org

A PROPÓSITO DE LA DISCUSIÓN PRESUPUESTARIA: INTENTANDO CARACTERIZAR CUANTITATIVAMENTE LOS PRESUPUESTOS JUDICIALES EN LA REGIÓN[1]

Nelson Shack[2]
Herless Porras[3]

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, diversos estudios sobre el crecimiento económico señalan la importancia de la relación entre el desarrollo económico y la consolidación del Estado de Derecho[4]. Las economías que

---

1 *Adaptado del Estudio de similar denominación preparado por Nelson Shack, Lisa Bhansali, Arnaldo Posadas y Rosmery Cornejo para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno Británico. Ver www.pmsj.org.pe*

2 *Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Ha sido Director de Presupuesto del Perú, efectuado diversas publicaciones, dictado cursos y desarrollado trabajos para el BM, CEPAL, JBIC, Comunidad Europea, USAID, GTZ y otros en materia de presupuesto por resultados, evaluación de gasto (PEFA y CFAA), programación plurianual, presupuesto participativo, etc. Como Consultor Internacional ha trabajado en Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Actualmente es Coordinador del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia en el Perú que se ejecuta con el apoyo técnico y financiero del BM.*

3 *Licenciado en Economía con Especialización en Formulación de Proyectos así como Regulación de Servicios Públicos, con experiencia profesional en estudios de preinversión y ejecución de proyectos sociales y de justicia, evaluación presupuestaria, diagnósticos, otros. Actualmente es Analista del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia en el Perú y se ha desempeñado como Asistente de Investigación para la realización de este documento.*

4 *-Kardooch, Marwan (2006) "Institutional deficiencies and weak growth in MENA". Ponencia presentada en la séptima Conferencia Anual de Desarrollo Global "Institutions and Development: At the nexus of global change", St. Petersburg.*
- North, Douglas (1993). "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". México.

más crecen a largo plazo son aquellas que han introducido reformas institucionales que garantizan el respeto de los contratos y los derechos de propiedad generando estabilidad política y eficiencia de los sistemas legales. En gran medida, las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo es su grado de institucionalidad. Los primeros han logrado usar su estructura institucional (destacando el rol del sistema judicial) con el fin de promover un mayor crecimiento económico y avanzar en la construcción de una sociedad cohesionada, más justa y democrática.

Al respecto, una de las condiciones que internacionalmente se viene reconociendo como imprescindible para garantizar la real independencia judicial, en adición a los necesarios mecanismos apolíticos de designación de magistrados y estabilidad y mérito de la carrera, es precisamente la autonomía financiera del Poder Judicial. Ello impide una presión indebida sobre la función jurisdiccional, y permite garantizar los recursos económicos suficientes y permanentes, para que la actividad judicial alcance la calidad (mínima) exigida por la ciudadanía.

No obstante, la autonomía presupuestaria no debería entenderse como la disponibilidad arbitraria de recursos económicos, sino como la racionalización del gasto vinculado a la mejora, modernización y reforma del Poder Judicial, por medio de un proceso de planificación del desarrollo autosostenido de este Poder del Estado.

Una mejor vinculación del proceso presupuestario con la planificación del desarrollo judicial, sirve como apoyo estratégico a la formación de políticas judiciales y es la base para la implementación de un Presupuesto Orientado a Resultados, el cual no solo promueve el uso eficiente de recursos sino también la transparencia y rendición de cuentas de los presupuestos y estadísticas judiciales con el fin de lograr una mejor gestión.

El presente artículo presenta una breve descripción de los principales aspectos de organización y estructura del Poder Judicial de una docena de países de la Región (Andina y Centroamericana) sobre la base de la información remitida por los organismos judiciales de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela y de aquella disponible esencialmente en la Internet. Asimismo se realiza una sucinta aproximación cuantitativa de la variación de los presupuestos judiciales de dichos países entre los años 2003 y 2007 a través del uso de un conjunto de indicadores presupuestarios (financieros y no financieros).

II. ESCENARIO JUDICIAL

El Poder Judicial es el órgano encargado de administrar justicia; es decir, tiene la capacidad para resolver conflictos a través de la interpretación y aplicación de normas. Este "Poder", en el sentido de poder público, comprende al conjunto de órganos judiciales y jurisdiccionales: juzgados, tribunales y/o cortes, que ejercen la potestad de administrar justicia.

La estructura del Poder Judicial varía en cada país, pero siempre se respeta el principio de instancia plural; es decir, recurrir a una segunda instancia cuando no se está conforme con una sentencia. Generalmente existe una Corte Suprema o Tribunal Supremo que es la última instancia y que está conformada por Magistrados, Ministros, Vocales o Jueces Supremos.

En términos comparativos a nivel general (Ver cuadro N° 1), la Corte Suprema de Perú cuenta con 33 magistrados (18 titulares y 15 provisionales) divididos en siete salas mientras que la Corte Suprema de Panamá solo cuenta con 9 magistrados divididos en cuatro salas. El periodo de elección del cargo de magistrado de la Corte Suprema es de tres años en Chile mientras que de doce años en Venezuela.

Respecto a la forma y periodo de elección, cabe señalar que en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela los magistrados son elegidos por el Congreso Nacional, en Chile y Panamá son elegidos por el Ejecutivo con acuerdo del Órgano Legislativo, mientras que en Colombia, Perú y República Dominicana los magistrados son nombrados por el Consejo Superior de la Judicatura y Consejo Nacional de la Magistratura, respectivamente.

Mientras que en la gran mayoría de los países analizados (todos excepto Costa Rica), el Ministerio Público no se encuentra adscrito al Poder Judicial, en el caso de la Defensoría Pública en la mitad de los países (Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela) sí es parte del Órgano Judicial. Asimismo, en cada país, generalmente se cuenta con un centro de capacitación judicial propio para magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

Por otra parte, en la estructura del presupuesto público de cada país, el Poder Judicial se considera como una entidad autónoma y parte integrante del nivel del Gobierno Central/Nacional. En el caso de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Venezuela el proceso presupuestario

del Poder Judicial es muy similar a las otras instituciones de este nivel de Gobierno.

Mientras que en el caso del Perú al igual que Costa Rica, El Salvador y Panamá, el procedimiento y prerrogativas del Poder Judicial como poder del Estado es algo diferente. Cabe recordar que en Perú, a mediados del año 2006, se dio la Ley Nº 28.821, Ley de Coordinación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo para la Programación y Formulación del Presupuesto del Poder Judicial que establece mecanismos especiales de coordinación para elaborar el presupuesto de este Poder del Estado.

Asimismo, en lo que se refiere al monto de la asignación de recursos para el Poder Judicial, en los países de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú dicha asignación es definida como resultado de la negociación técnica y política que caracteriza el proceso presupuestario anual. En tanto que en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela, hay una preasignación constitucional o legalmente determinada que asciende a 6%, 6%, 3%, 2% 2,6% y 2% de los ingresos corrientes/ordinarios/internos de los presupuestos del Estado, respectivamente.

III. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

3.1 Metodología de Análisis

Para poder analizar el peso relativo de los factores (la evolución de la prioridad fiscal del gasto del PJ ejecutado, prioridad macroeconómica del gasto ejecutado del sector público y el producto bruto interno per cápita) que explican la variación del gasto del Poder Judicial (PJ) por habitante en cada país se adaptó e implementó el método de descomposición que presenta Shack (2006)[5] como sigue:

$$\left(\frac{GPJ}{N}\right)=\left(\frac{GPJ}{GT}\right)\times\left(\frac{GT}{PBI}\right)\times\left(\frac{PBI}{N}\right)$$

Donde:

- GPJ= Gasto del PJ ejecutado
- GT= Gasto del Sector Público Ejecutado
- PBI= Producto Bruto Interno
- N=Población

[5] *Shack, Nelson (2006). "Presupuestar en Perú". Serie Gestión Pública Nº 58. Chile.*

Cuadro Nº 1
Principales Características del Poder/Órgano Judicial

País	¿Cuál es la Estructura del PJ/OJ?	¿Cuántos miembros tiene la Corte Suprema?	¿Quién los nombra y por cuánto tiempo?
Bolivia	Compuesto por la Corte Suprema de Justicia, Cortes Superiores de Distrito, el Instituto de la Judicatura y el Consejo de la Judicatura.	Compuesta por 12 ministros distribuidos en cinco salas especializadas (civiles y comerciales, criminal, familiar y de menores, laboral y administrativa) y tiene su sede en la ciudad de Sucre.	Elegidos por el Congreso Nacional de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura, por un período de 10 años y no pueden ser reelectos si no ha pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.
Chile	Constituido por los Tribunales de Justicia y Tribunales Especiales, sin perjuicio de los jueces árbitros, los cuales solo pueden ejercer sus atribuciones en el territorio jurisdiccional que la ley les asigna.	Compuesto por 21 miembros, denominados Ministros. La Corte Suprema puede funcionar de dos maneras: salas especializadas o como tribunal pleno pudiendo adoptar un funcionamiento ordinario y extraordinario. El primero se realiza a través de tres salas especializadas: Civil, Penal y Asuntos Constitucionales y Contencioso Administrativo. Tiene su sede en la ciudad de Santiago	Nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, elegidos de una nómina de cinco personas que propone la misma Corte por un periodo de 3 años.
Colombia	Compuesta por jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativo, constitucional y especiales (paz e indígena). Igualmente, está integrada por la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.	Conformada por 23 magistrados. La Corte se divide en cinco salas: Plena, Gobierno, Casación Civil y Agraria, Casación Laboral y Casación Penal y tiene su sede en la ciudad de Bogotá.	Elegidos por una Lista conformada por el Consejo Superior de la Judicatura por períodos individuales de 8 años.
Costa Rica	Ámbito jurisdiccional: salas, tribunales, juzgados de mayor y menor cuantía y Consejo de la Judicatura; Ámbito administrativo y Ámbito auxiliar de justicia tales como: Ministerio Público, Defensa Pública, Escuela Judicial, entre otros.	Conformado por 22 magistrados que se integran: tres salas de Casación y una sala Constitucional. Cada una está integrada por cinco magistrados, a excepción de la Sala Constitucional compuesta de siete. Tiene su sede en San José.	Elegidos por el voto de las dos terceras partes de diputados que integran la Asamblea Legislativa por un periodo de 8 años.
Ecuador	Compuesta por la Corte Suprema de Justicia, Consejo Nacional de la Judicatura, Cortes Superiores, Tribunales y Juzgados.	Integrada por 31 Magistrados y conformada por diez salas especializada: tres en Penal, tres en Civil y Mercantil, dos en Laboral y social, una en Contencioso-Administrativo y una en Fiscal y tiene su sede en Quito.	Nombrados por el Congreso Nacional por un período de 4 años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente.

¿Quién es el actual Presidente del PJ/OJ?	¿Cuánto dura su mandato?	¿El Ministerio Público está adscrito al PJ?	¿La Defensa Pública está adscrita al PJ?	¿Quién forma a los jueces?
Dr. Eddy Fernández Gutiérrez	Dos años, pudiendo ser reelecto inmediatamente. Es elegido por la Sala Plena del Tribunal Supremo del total de sus miembros.	No	No	Instituto de la Judicatura
Dr. Urbano Marín Vallejo	Dos años sin reelección. Es elegido entre los 21 Ministros de dicha Corte.	No	No	Academia Judicial
Dr. Augusto Ibáñez Guzmán	Un año sin reelección. Es elegido entre los 23 Magistrados de dicha Corte.	No	No	Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla
Dr. Luis Paulino Mora	Cuatro años con posibilidad de reelección. Es elegido por los Magistrados de dicha Corte.	Sí	Sí	Escuela Judicial Edgar Cervantes Villalta
Dr. José Troya Jaramillo	Dos años y no puede ser reelegido sino después de cinco períodos. Es elegido entre los 31 ministros jueces titulares. Asimismo no puede integrar ninguna Sala.	No	Sí	Escuela Judicial

País	¿Cuál es la Estructura del PJ/OJ?	¿Cuántos miembros tiene la Corte Suprema?	¿Quién los nombra y por cuánto tiempo?
El Salvador	Integrado por la Corte Suprema, Cámaras de Segunda Instancia, Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados de Paz.	Compuesta por 15 magistrados distribuidos en: cinco en Sala Constitucional, tres en Sala Civil, tres en Sala Penal y cuatro en Sala Contencioso Administrativa. Tiene su sede en la ciudad de San Salvador.	Elegidos por la Asamblea Legislativa por un período de 9 años, pudiendo ser reelegidos y renovados por terceras partes cada tres años
Guatemala	Compuesto por la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Apelaciones, los Tribunales de Primera Instancia y los Juzgados de Paz.	Compuesta por 13 magistrados divididos en salas especializadas (civil, penal y de amparo y antejuicio). Cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia de Guatemala posee facultades de iniciativa parlamentaria. Tiene su sede en la ciudad de Guatemala.	Elegidos por el Congreso de la República por un periodo de 5 años, de una nómina propuesta por una comisión de postulación presidida por un representante de los rectores de las universidades del país.
Honduras	Corte Suprema de Justicia, juzgados de letras, tribunales y cortes de apelaciones.	Integrada por 15 magistrados, en salas especializadas (constitucional, laboral, civil y penal). Tiene su sede en la ciudad de Tegucigalpa.	Elegidos por el Congreso Nacional a proposición de la Junta Nominadora por un periodo de 7 años.
Panamá	Integrado por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia, Juzgados de Circuito, Juzgados Municipales e Instituto de Defensoría de Oficio	Compuesta por 9 Magistrados divididos en sala Civil, Penal, Contencioso-Administrativa y Negocios Generales. Tiene su sede en la ciudad de Panamá.	Nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de 10 años.
Perú	Compuesto por la Corte Suprema, Cortes Superiores, Juzgados Especializados y Mixtos, Juzgados de Paz Letrados y Juzgados de Paz.	Conformado por 33 jueces supremos (18 titulares y 15 provisionales) y se divide en siete salas especializadas (3 permanentes, 3 transitorias y 1 especial). Las especialidades son civil, penal, constitucional y social. Tiene su sede en la ciudad de Lima.	Nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura. Pueden ser ratificados cada 7 años.
República Dominicana	Integrado por la Suprema Corte de Justicia, Cortes de Apelaciones, Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Paz.	Compuesta por 16 magistrados divididos en tres cámaras: asuntos civiles y comerciales, materia penal y asuntos de tierras, laboral, contencioso administrativa y tributario. Tiene su sede en la ciudad de Santo Domingo.	Elegidos por el Consejo Nacional de la Magistratura por un periodo a 4 años, renovables.
Venezuela	Ejercido por el Tribunal Supremo de Justicia y Tribunales de Jurisdicción ordinaria: Cortes de Apelaciones, Tribunales Superiores, Tribunales de Primera Instancia y Tribunales de Municipio, y especial como la Corte Marcial.	Conformado por 32 magistrados y siete salas: Constitucional, Electoral, Casación Civil, Casación Penal, Casación Social y Político-Administrativa. Tiene su sede en la ciudad de Caracas.	Elegidos por la Asamblea Nacional por un periodo de 12 años, sin reelección.

¿Quién es el actual Presidente del PJ/OJ?	¿Cuánto dura su mandato?	¿El Ministerio Público está adscrito al PJ?	¿La Defensa Pública está adscrita al PJ?	¿Quién forma a los jueces?
Dr. Agustín García Calderón	Tres años. Es elegido entre por los magistrados de dicha corte.	No	No	Escuela de Capacitación Judicial Arturo Zeledón Castrillo
Lic. Oscar Humberto Vásquez Oliva	Un año. Es elegido por los magistrados de la Corte Suprema.	No	No	Escuela de Estudios Judiciales
Dr. Jorge Alberto Rivera Avilés	Siete años pudiendo ser reelecto inmediatamente por el Congreso	No	Sí	Escuela Judicial Francisco Salomón Jiménez Castro
Dr. Harley James Mitchell	Dos años por el Pleno de la Corte Suprema.	No	Sí	Escuela Judicial
Dr. Javier Villa Stein	Dos años sin posibilidad de reelección, elegido al interior de la sala plena de la Corte Suprema de Justicia.	No	No	Academia de la Magistratura
Dr. Jorge A. Subero Isa	Consejo Nacional de la Magistratura dispone quien ocupa la presidencia de la Suprema Corte de Justicia	No	Sí	Escuela Nacional de la Judicatura
Dra. Luisa Stella Morales	Dos años y puede ser reelegido inmediatamente por un periodo igual.	No	Sí	Escuela Nacional de la Magistratura

Fuente: Página Web del Poder Judicial de cada país. Enero 2009.

Desarrollando la ecuación anterior respecto a la prioridad fiscal del gasto ejecutado del PJ tenemos que esta se encuentra relacionada con i) el gasto del PJ ejecutado por juez, ii) el número de jueces o magistrados per cápita, y iii) la inversa del gasto del Sector Público ejecutado por habitante, tal como se muestra a continuación:

$$\left(\frac{GPJ}{GT}\right)=\left(\frac{GPJ}{J}\right)\times\left(\frac{J}{N}\right)\times\left(\frac{1}{\left(\frac{GT}{N}\right)}\right)$$

Donde:

- J=Número de Jueces o Magistrados

Asimismo si desagregamos el gasto del PJ ejecutado por juez, tenemos que este depende de: i) el gasto del PJ ejecutado por sentencias producidas[6], y ii) sentencias producidas por juez. Estos factores se aproximan a identificar lo que se conoce en Teoría Económica como el Costo Medio[7] y Producto Medio[8], respectivamente.

$$\left(\frac{GPJ}{J}\right)=\left(\frac{GPJ}{SP}\right)\times\left(\frac{SP}{J}\right)$$

Donde

- SP= Sentencias Producidas

Finamente las sentencias producidas por juez se puede descomponer en: i) la relación entre sentencias producidas del total de expedientes ingresados; ii) el total de expedientes

[6] *Entendidas estas como producto genérico principal y terminal del Poder Judicial. En modo alguno significa que es lo único que se hace o se produce en el Poder Judicial.*

[7] *El Costo Medio muestra el costo total de un determinado bien o servicio por su nivel de producción. Pindick (2001).*

[8] *El Producto Medio mide la producción de un determinado bien o servicios por factor de producción. Pindick (2001).*

ingresados respecto a la población total y iii) la población total respecto al número de jueces. Con esta desagregación, se pueden identificar y relacionar tres factores: la tasa de gestión de expedientes, la tasa de litigiosidad en el país que es atendida por el Poder Judicial y la población cubierta por juez, respectivamente.

$$\left(\frac{SP}{J}\right)=\left(\frac{SP}{EI}\right)\times\left(\frac{EI}{N}\right)\times\left(\frac{N}{J}\right)$$

Donde

- EI=Expedientes Ingresados

3.2 Resultados de Análisis Comparativo

3.2.1Una visión agregada en la Región

Durante el periodo de evaluación, el **gasto per cápita del Presupuesto del Poder Judicial** de los países de la región andina y centroamericana, pasó de US$ 12,0 (2003) a US$ 20,3 (2007) en promedio per cápita. Así tenemos que el mayor presupuesto judicial per cápita se dio en Costa Rica con US$ 53,1 (2007). En tanto que el menor presupuesto lo obtuvo República Dominicana con US$ 3,0 (2004).

Por su parte, **la prioridad fiscal del Presupuesto del Poder Judicial**, entendido como la participación relativa del gasto del Poder Judicial dentro del Gasto del Sector Público, fue en promedio de 1,9% (2003) y 1,8% (2007), en los países analizados. Por ejemplo, la mayor prioridad fiscal del Poder Judicial se presentó en Guatemala con alrededor de 4,6% (2004) mientras que Bolivia obtuvo la menor participación del presupuesto del Poder Judicial en el presupuesto del Sector Público con apenas 0,6% (2006).

Asimismo, la **prioridad macroeconómica del Presupuesto del Sector Público**, entendido como la participación del presupuesto del sector público respecto al Producto Bruto Interno, estuvo en promedio alrededor del 27,9% (2003) y 25,2% (2007). En el 2005 y 2004, el presupuesto del Sector Público como porcentaje del PBI, fue de 60,8% y 7,1% en Bolivia y República Dominicana; respectivamente, como ejemplo de los países con mayor y menor incidencia del gasto público en la economía nacional.

En los países de la región andina y centroamericana, se tuvo un **crecimiento económico por habitante** durante el periodo de análisis, llegando a un ingreso per cápita promedio de US$ 2 650 (2003) a US$ 4 336 (2007). Por ejemplo, el ingreso per cápita más alto en la región se registró en Chile con aproximadamente US$ 9 756,8 (2007), en tanto que Bolivia presentó el menor ingreso por habitante, con apenas US$ 894,3 (2003).

Por otro lado, el **gasto del Poder Judicial por Juez** se incrementó en todos los países con excepción de Bolivia y Chile. En la región, el mayor gasto por juez se presentó en Venezuela con US$ 237,5 mil (2007), en tanto que el menor gasto del Poder Judicial por juez ocurrió en Bolivia con apenas US$ 44,5 mil (2006).

La cobertura de **jueces por habitantes** se incrementó en la mayoría de los países analizados (con excepción de los países Bolivia, Guatemala. Honduras y Panamá). Así durante el periodo de análisis, el ratio promedio fue de 8,4 jueces por cada 100 mil habitantes, siendo el ratio más alto 18,3 (2007) en Costa Rica y el más bajo 4,0 (2005) en República Dominicana.

Respecto al **nivel de sentencias producidas por juez**, los resultados indican que este se mantuvo o disminuyó en todos los países con excepción de Bolivia, Guatemala y Honduras, durante el periodo de evaluación. Por ejemplo, la mayor incidencia de sentencias producidas por juez anualmente en la región fue 2 085,5 (2004) en Chile mientras que la menor incidencia de sentencias producidas por juez ocurrió en Honduras 57,1 (2003).

En cuanto a la evolución en los últimos años de la **tasa de gestión de expedientes**, entendida como la razón entre las sentencias producidas y los expedientes ingresados cada año, esta bajó de 85,6% (2003) a 82,1% (2007). Asimismo, la mayor y menor tasa de gestión de expedientes en la región se registraron en El Salvador y Guatemala con 125,2% (2004) y 31,1% (2004), respectivamente.

Por otra parte, **la tasa de litigiosidad** en la región andina y centroamericana, entendido como el ratio de expedientes ingresados por cada 100 mil habitantes, se incrementó en la mayoría de los países menos en Costa Rica[9], El Salvador, Guatemala y Perú. Asimismo, la

[9] En particular, hubo una gran disminución en Costa Rica, donde los expedientes ingresados por 100 mil habitantes disminuyeron aproximadamente en 41% debido a que a partir de 2005 las "boletas por infracción simple o multas fijas" se trasladaron al Consejo de Seguridad Vial, ente adscrito al Ministerio de Trans-

mayor tasa de litigiosidad se registró en Costa Rica con 15.334 expedientes ingresados por cada 100 mil habitantes (2004), mientras que Honduras registró la menor tasa con 1.008 expedientes ingresados por cada 100 mil habitantes (2003).

3.3 Resultados por país

Durante el periodo de evaluación, como resultado del análisis cuantitativo de los presupuestos judiciales de la región andina y centroamericana, se puede concluir que:

En el caso de **Bolivia**, el gasto del Poder Judicial per cápita disminuyó de US$ 5,1 a US$ 4,7 per cápita debido esencialmente a:

- Menor participación del gasto del Poder Judicial en el gasto del Sector Público de 0,81% a 0,56%.
- Disminución de la prioridad macroeconómica del gasto del Sector Público de 69,9% a 60,8%.
- Disminución del gasto del Poder Judicial por juez que pasó de US$ 51 119 a US$ 48 488 por juez.
- Menor número de jueces de 9,9 a 9,8 jueces por cada 100 mil habitantes.
- Disminución del gasto del Poder Judicial por sentencia producida de US$ 287 a US$ 214 por sentencia, principalmente.

En el caso de **Chile**, el gasto del Poder Judicial per cápita aumentó de US$ 15,8 a US$ 26,8 per cápita debido esencialmente a:

- Mayor participación del gasto del Poder Judicial ejecutado en el gasto del Sector Público ejecutado de 1,2% a 1,5%.
- Incremento del PBI per cápita de US$ 4.648 a US$ 9.757 per cápita.
- Mayor número de sentencias producidas por juez de 1.940 a 1.945.
- Aumento del número de jueces de 3,6 a 7,1 jueces por cada 100 mil habitantes, principalmente.

portes y por ende al Poder Ejecutivo, reduciendo las causas ingresadas al Poder Judicial.

En el caso de **Colombia**, el gasto del Poder Judicial per cápita aumentó de US$ 6,8 a US$ 14,3 per cápita debido esencialmente a:

- Mayor participación del gasto público en el PBI de 30,9% a 31,1%.
- Incremento del PBI per cápita de US$ 1.898 a US$ 3.915 per cápita.
- Mayor gasto del Poder Judicial ejecutado por juez que pasó de US$ 73.205 a US$ 150.203 por juez.
- Incremento del número de jueces de 9,2 a 9,5 jueces por cada 100 mil habitantes.
- Mayor gasto del Poder Judicial ejecutado por Sentencia Producida de US$ 200 a US$ 396 por sentencia.
- Incremento del número de sentencias producidas por juez de 366 a 379, principalmente.

En el caso de **Costa Rica**, el gasto del Poder Judicial per cápita aumentó de US$ 37,4 a US$ 53,1 per cápita debido esencialmente a:

- Mayor participación del gasto del Poder Judicial en el gasto del Sector Público de 4,0% a 4,5%.
- Incremento del PBI per cápita de US$ 4.205 a US$ 5.886 per cápita.
- Mayor gasto del Poder Judicial por juez que pasó de US$ 228 253 a US$ 290 939 por juez.
- Incremento del número de jueces de 16,4 a 18,3 jueces por cada 100 mil habitantes.
- Mayor gasto del Poder Judicial por sentencia producida de US$ 173 a US$ 441 por sentencia, principalmente.

En el caso de **Ecuador**, el gasto del Poder Judicial per cápita aumentó de US$ 8,9 a US$ 10,8 per cápita debido esencialmente a:

- Incremento en el nivel de ingreso per cápita; es decir el PBI pasó de US$ 2.230 a US$ 3.234 per cápita.
- Mayor gasto del Poder Judicial por juez que pasó de US$138.102 a US$ 142.430 por juez.

- Mayor gasto del Poder Judicial por Sentencia Producida de US$ 592 a US$ 1.009 por sentencia.

- Incremento del número de jueces de 6,5 a 7,6 jueces por cada 100 mil habitantes, principalmente.

En el caso de **El Salvador**, el gasto del Órgano Judicial per cápita aumentó de US$ 19,7 a US$ 29,0 per cápita debido esencialmente a:

- Mayor participación del gasto del Órgano Judicial ejecutado en el gasto del Sector Público ejecutado de 3,1% a 3,5%.

- Incremento del PBI per cápita de US$ 2.707 a US$ 3.547 per cápita.

- Mayor gasto del Órgano Judicial ejecutado por juez que pasó de US$ 237.679 a US$ 263.155 por juez.

- Incremento del número de jueces de 8,3 a 11,0 jueces por cada 100 mil habitantes.

- Mayor gasto del Órgano Judicial ejecutado por Sentencia Producida de US$ 562 a US$ 990 por sentencia, principalmente.

En el caso de **Guatemala**, el gasto del Organismo Judicial per cápita aumentó de US$ 7,4 a US$ 9,2 per cápita debido esencialmente a:

- Incremento del PBI per cápita de US$ 1.796 a US$ 2.570 per cápita.

- Mayor gasto del Organismo Judicial ejecutado por juez que pasó de US$ 114.692 a US$ 149.371 por juez.

- Mayor número de sentencias producidas por juez de 139 a 199

- Incremento de las sentencias producidas por expedientes ingresados de 33,9% a 47,6%, principalmente.

Cuadro Nº 2

INDICADORES PRESUPUESTARIOS (FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS) 2003-2007

País	Presupuesto del Poder Judicial per cápita		Prioridad Fiscal del Poder Judicial		Prioridad Macroeconómica del Presupuesto Público		Ingreso per cápita		Presupuesto del Poder Judicial por Juez y Magistrado	
	(US$) Gasto PJ / Población		Gasto PJ / Gasto Público		Gasto Público / PBI		(US$) PBI / Población		(US$) Gasto PJ / Jueces	
	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Bolivia	5,1	4,7	0,8	0,6	69,9	60,8	894,3	1.384,6	51.119	48.488
Chile	15,8	26,8	1,2	1,5	29,3	17,8	4.647,8	9.756,8	437.667	380.553
Colombia	6,8	14,3	1,1	1,2	30,9	31,1	1.897,7	3.915,1	73.205	150.203
Costa Rica	37,4	53,1	4,0	4.5	22,2	19,9	4.205,2	5.885,6	228.253	290.939
Ecuador	8,9	10,8	1,7	1,5	23,4	22,0	2.229,8	3.234,2	138.102	142.430
El Salvador	19,7	29,0	3,1	3,5	23,6	23,7	2.707,2	3.546,7	237.679	263.155
Guatemala	7,4	9,2	4,2	4,5	16,0	15,0	1.796,0	2.570,3	114.692	153.474
Honduras	5,5	7,3	2,2	2,0	21,3	21,9	1.199,8	1.647,9	58.193	81.724
Panamá	13,0	17,3	0,8	0,7	38,5	31,8	4.368,1	5.853,0	146.947	212.879
Perú	6,0	10,0	1,2	1,5	21,2	17,4	2.284,9	3.733,5	94.617	129.479
Rep. Dominicana	4,0	9,8	1,2	1,2	9,0	13,4	2.325,6	4.233,5	107.855	223.208
Venezuela	14,8	51,8	1,6	2,2	29,0	27,2	3.250,3	8.596,0	233.940	773.853

País	Número de Jueces per cápita		Productividad Media Juez		Costo Medio por Sentencia Producida		Tasa de Gestión de Expedientes		Tasa de Litigiosidad	
	Jueces por 100 mil habitantes		Sentencias Producidas por Juez		(US$) Gasto PJ / Sentencias Producidas		Sentencias Producidas / Expedientes Ingresados		Expedientes Ingresados por 100 mil habitantes	
	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Bolivia	9,9	9,8	178,1	226,4	287,0	214,2	60,4	72,5	2.923,3	3.047,7
Chile	3,6	7,1	1 939,7	1 945,1	225,6	195,6	60,4	89,5	11.576,2	15.334,8
Colombia	9,2	9,5	366,1	379,1	200,0	396,0	101,8	91,3	3.316,9	3.964,4
Costa Rica	16,4	18,3	1 319,3	659,1	173,0	441,0	97,0	92,1	22.269,2	13.055,6
Ecuador	6,5	7,6	233,4	141,1	591,8	1.009,3	113,7	68,8	1.328,2	1.556,4
El Salvador	8,3	11,0	423,2	265,8	561,6	990,0	114,7	99,1	3.061,3	2.960,4
Guatemala	6,5	6,0	139,3	204,6	823,5	750,1	33,9	47,6	2.656,0	2.579,2
Honduras	9,5	8,9	57,1	100,8	1.018,7	810,6	53,9	63,3	1.008,7	1.421,7
Panamá	8,8	8,1	425,9	395,1	345,0	538,8	119,9	98,1	3.144,6	3.280,0
Perú	6,3	7,7	526,2	434,8	179,8	297,8	79,8	94,6	4.160,0	3.534,6
Rep. Dominicana	3,7	4,4	1.000,0	730,8	108,0	305,0	109,1	91,0	3.358,2	3.522,3
Venezuela	6,3	6,7	398,2	399,2	588,0	1.938,0	82,8	77,0	3.048,1	3.470,9

Fuente: Páginas Web de Poder/Órgano Judicial, Ministerio/Secretaría de Economía, Finanzas, Hacienda de cada país.

Información remitida por los organismos judiciales de cada país. Septiembre 2008.

En el caso de **Honduras**, el gasto del Poder Judicial per cápita aumentó de US$ 5,5 a US$ 7,3 per cápita debido esencialmente a:

- Mayor participación del gasto público en el PBI de 21,3% a 21,9%
- Incremento del PBI per cápita de US$ 1 200 a US$ 1.648 per cápita.
- Mayor gasto del Poder Judicial ejecutado por juez que pasó de US$ 58 193 a US$ 81 724 por juez.
- Incremento de sentencias producidas por juez de 57 a 101.
- Aumento de las sentencias producidas por expedientes ingresados de 53,9% a 63,3%
- Mayor cobertura de expedientes ingresados de 1.008,7 a 1.421,7 por 100 mil habitantes, principalmente.

En el caso de **Panamá**, el gasto del Órgano Judicial per cápita aumentó de US$ 13,0 a US$ 17,3 per cápita debido esencialmente a:

- Incremento del PBI per cápita de US$ 4.368 a US$ 5.853 per cápita.
- Mayor prioridad fiscal del gasto del Órgano Judicial ejecutado aumentó de 0,8% a 0,9%
- Mayor gasto del Órgano Judicial ejecutado por juez que pasó de US$ 146.947 a US$ 212.879 por juez.
- Mayor gasto del Órgano Judicial ejecutado por Sentencia Producida de US$ 345 a US$ 539 por sentencia.
- Mayor cobertura de expedientes ingresados de 3.144,6 a 3.280,0 por 100 mil habitantes, principalmente.

En el caso de **Perú**, el gasto del Poder Judicial ejecutado per cápita aumentó de US$ 6,0 a US$ 10,0 per cápita debido esencialmente a:

- Mayor participación del gasto del Poder Judicial ejecutado en el gasto del Sector Público ejecutado de 1,2% a 1,5%.

- Incremento del PBI per cápita de US$ 2.285 a US$ 3.734 per cápita.
- Mayor gasto del Poder Judicial ejecutado por juez que pasó de US$ 94.617 a US$ 129.476 por juez.
- Incremento del número de jueces de 6,3 a 7,7 jueces por cada 100 mil habitantes.
- Mayor gasto del Poder Judicial ejecutado por Sentencia Producida de US$ 180 a US$ 298 por sentencia, principalmente.

En el caso de **República Dominicana**, gasto del Poder Judicial per cápita aumentó de US$ 4,0 a US$ 9,8 per cápita debido esencialmente a:

- Mayor participación del gasto público en el PBI de 9,0% a 13,4%.
- Incremento del PBI per cápita de US$ 2.326 a US$ 4.233 per cápita.
- Mayor gasto del Poder Judicial por juez que pasó de US$ 107.855 a US$ 223.208 por juez.
- Incremento del número de jueces de 3,7 a 4,4 jueces por cada 100 mil habitantes.
- Mayor gasto del Poder Judicial por Sentencia Producida de US$ 108 a US$ 305 por sentencia.
- Mayor cobertura de expedientes ingresados de 3.358,2 a 3.522,3 por 100 mil habitantes, principalmente.

En tanto que, en el caso de **Venezuela**, el gasto ejecutado del Poder Judicial per cápita aumentó de US$ 14,8 a US$ 51,8 per cápita debido esencialmente a:

- Mayor participación del gasto del Poder Judicial ejecutado en el gasto del Sector Público ejecutado de 1,6% a 2,2%.
- Incremento del PBI per cápita de US$ 3.250 a US$ 8.596 per cápita.
- Mayor gasto del Poder Judicial ejecutado por juez que pasó de US$ 233.940 a US$ 773.853 por juez.

Incremento del número de jueces de 6,3 a 6,7 jueces por cada 100 mil habitantes.

Mayor gasto ejecutado del Poder Judicial por Sentencia Producida de US$ 588 a US$ 1.938 por sentencia.

Incremento del número de sentencias producidas por juez de 398 a 399, principalmente.

IV EL PERÚ EN LA REGIÓN DURANTE EL 2007

Finalmente si tomamos en conjunto a estos 12 países andinos y centroamericanos tendremos que el Perú se ubica en algunos casos por debajo o por encima del promedio de los principales indicadores presupuestarios del Poder Judicial en el 2007.

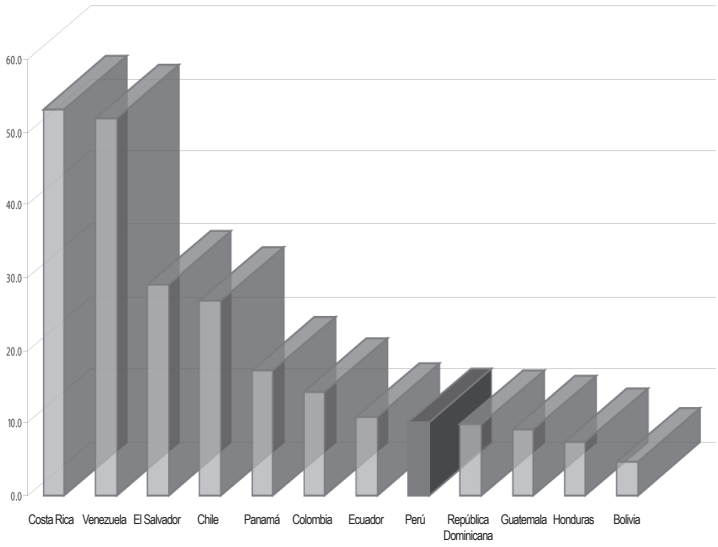
En lo que respecta a la asignación del presupuesto judicial por habitante, Costa Rica (US$ 53,1) cuenta con la mayor asignación en la región que representa alrededor de cinco veces más la asignación correspondiente para el Perú (US$ 10,0). Además Perú representa dos veces más la menor asignación en la región que corresponde a Bolivia (US$ 4,7).

Sobre la participación del presupuesto del Poder Judicial en el presupuesto del sector público, Costa Rica (4,5%) tiene la mayor prioridad fiscal en la región que representa alrededor de tres veces la prioridad fiscal en Perú (1,5%). Adicionalmente la prioridad fiscal en Perú es aproximadamente dos veces y media mayor a la prioridad fiscal en Bolivia (0,6%).

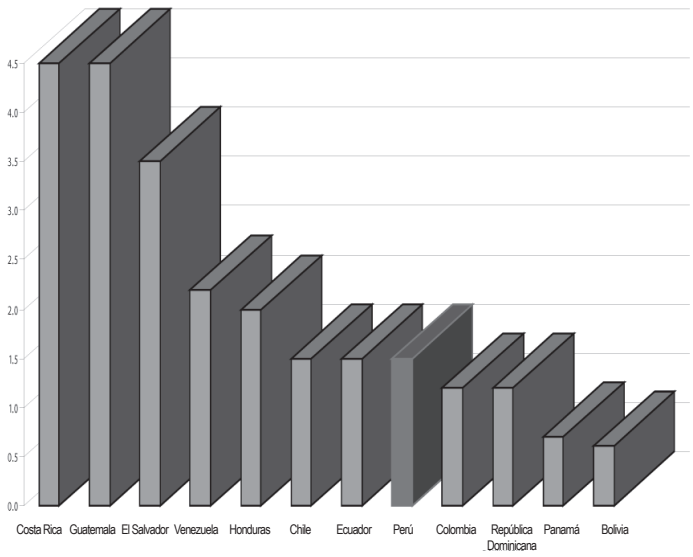
En cuanto al presupuesto del Poder Judicial por Juez o Magistrado, Venezuela presenta la mayor incidencia de gasto del poder judicial por juez en la región (US$ 773.853) que es alrededor de cinco veces más del gasto del Poder Judicial por Juez en Perú (US$ 129.479). Por el lado contrario, Perú registra un presupuesto judicial por juez mayor del doble registrado del mismo en Bolivia (US$ 48.488)

Por su parte, si comparamos la cantidad de jueces por 100 mil habitantes, el Perú (7,7) cuenta con una dotación relativa de jueces menor a la mitad de Costa Rica (18,3) y casi el doble a la dotación registrada en República Dominicana (4,4).

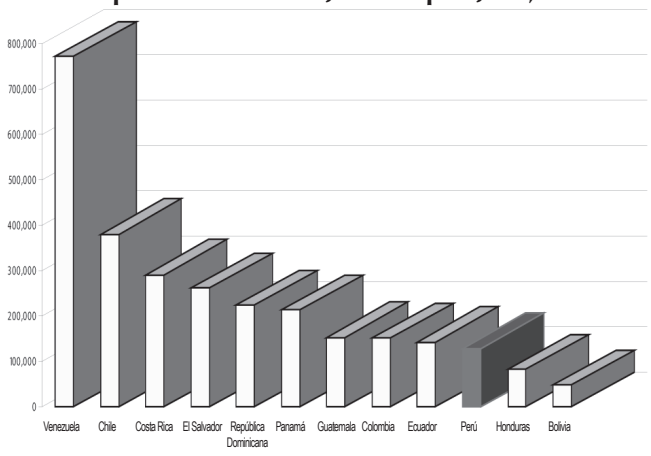
Presupuesto del Poder Judicial per cápita, 2007



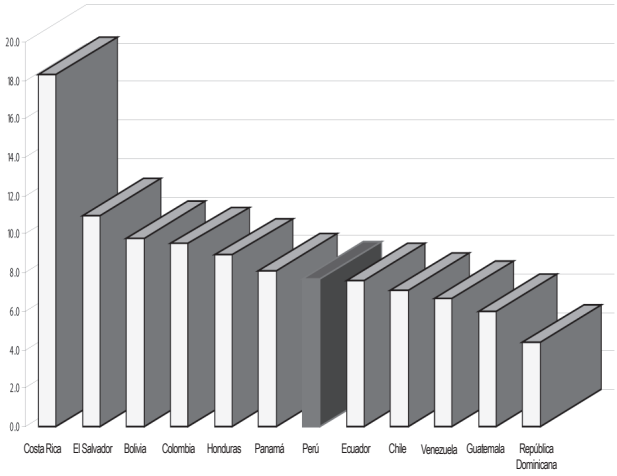
Prioridad Fiscal del Poder Judicial, 2007



Presupuesto del Poder Judicial por Juez, 2007



Jueces por 100 mil habitantes, 2007

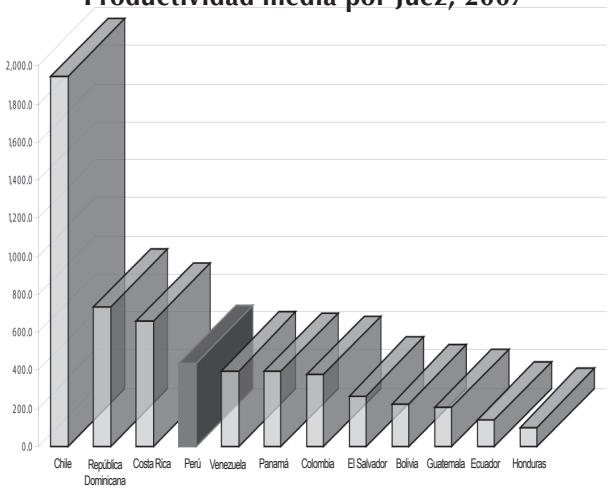


Respecto a la productividad media por juez, Chile cuenta con el mayor ratio en la región (US$ 1.945,1) que representa más de cuatro veces la productividad media por juez del Perú (US$ 434,8) y además, la cantidad de sentencias producidas por juez en Perú es similar a las obtenidas en Venezuela y Panamá.

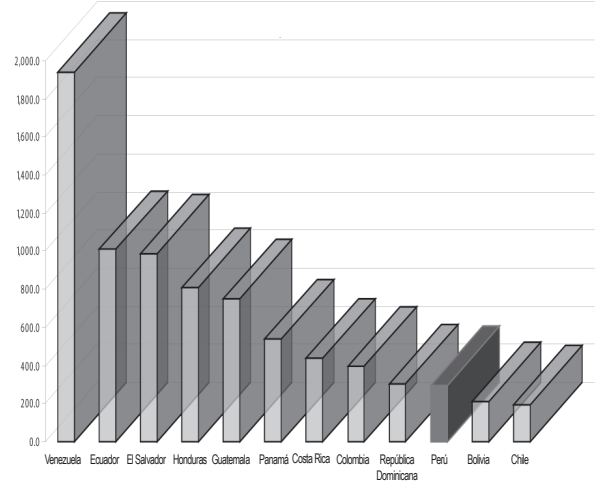
Asimismo, Venezuela (US$ 1.938,0) presenta el mayor gasto por sentencia producida en la región, el cual representa aproximadamente seis veces el gasto ejecutado en Perú (US$ 297,8). Por el lado contrario, el Poder Judicial de Chile (US$ 100,8) realiza el menor gasto por sentencia producida alrededor de dos tercios del gasto realizado en Perú.

Respecto a la tasa de gestión de expedientes en la región, el Poder Judicial de El Salvador (99,1%) obtuvo la mayor resolución de sentencias producidas en relación a los expedientes ingresados anualmente por encima de la tasa registrada en Perú (94,6%).

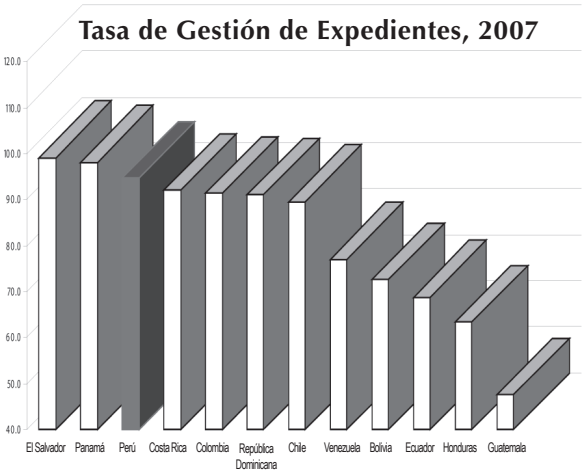
Productividad media por Juez, 2007

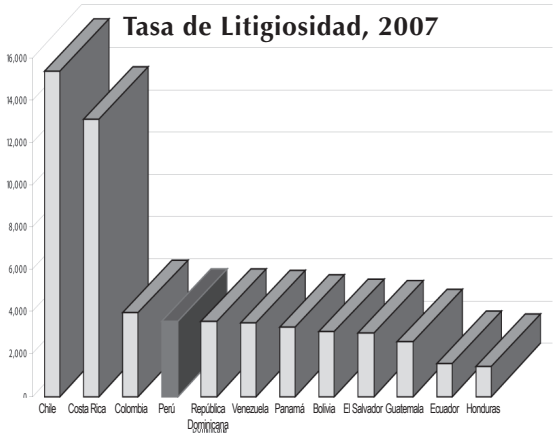


Costo Medio por Sentencia Producida, 2007



Por otro lado, la tasa de litigiosidad en la región indica que Chile (15.334,8) obtiene el mayor grado de expedientes ingresados por 100 mil habitantes que representa alrededor de cinco veces dicha tasa registrada en Perú (3.534,6). En cambio, Honduras (1.421,7) presenta la menor tasa de litigiosidad en la región que es menor a la mitad de Perú.





Para aproximarnos a los países con mejores niveles de gestión de recursos de cara a la celeridad procesal (es decir, cómo reduzco la brecha entre la cantidad de expedientes que ingresan y la cantidad de expedientes que el sistema procesa al mínimo costo) se correlacionó las variaciones anuales del ratio de gestión de expedientes y las que registró el costo promedio en la producción de sentencias por cada país durante el periodo analizado (2003-2007).

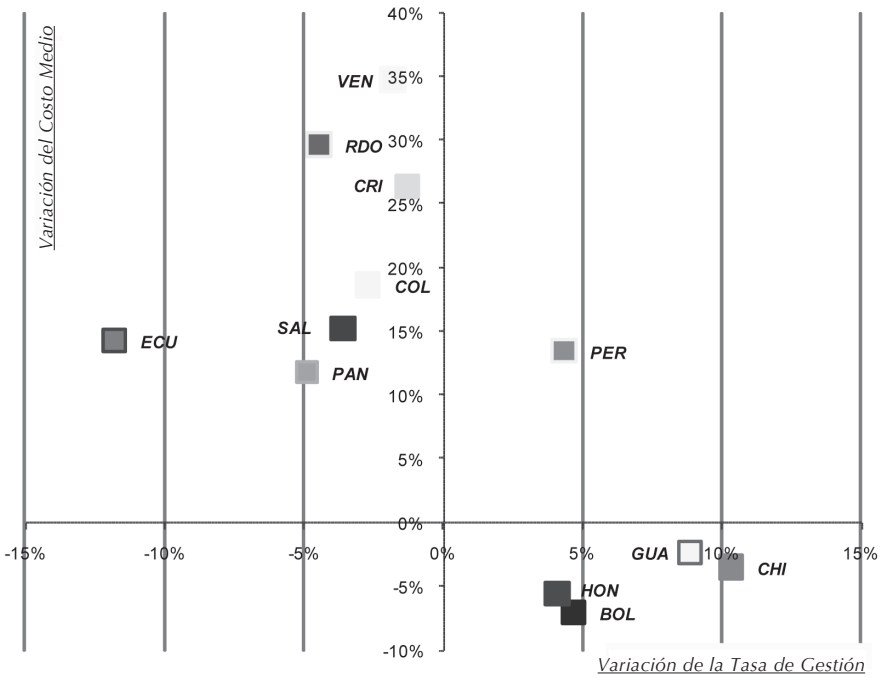
Como ejemplo, presentamos la relación entre el crecimiento anual de la **tasa de gestión de expedientes** y el crecimiento anual del **costo medio de sentencias producidas** para cada país analizado, donde los resultados indican que el Poder Judicial de Chile y Guatemala han obtenido el mayor crecimiento anual de la tasa de gestión de

expedientes acompañado de una reducción de la tasa de crecimiento anual del costo medio de sentencias producidas.

En el caso del Poder Judicial del Perú, el incremento de la tasa de gestión de expedientes ha tenido relación directa con el incremento de la tasa de crecimiento del costo medio, es decir, si cabe el término dentro de un visión economicista del proceso de administración de justicia (y sin preocuparnos de la calidad de las sentencias): "en los últimos años en promedio, producimos más pero cada vez más caro".

En tal sentido, si las prioridades de planificación de los organismos judiciales se orientan a una mejora en los procesos de gestión administrativa y jurisdiccional traducidos en materia de reducción de costo de producción de sentencias y aumento en la eficiencia de gestión de los expedientes, sería interesante conocer más, analizar y adaptar las políticas y acciones implementadas por la administración de justicia de Chile y Guatemala en los últimos años a las características peculiares de las organizaciones judiciales de cada país.

Producción y Costo



En general, tanto los decisores y como los gestores de políticas públicas requieren de información oportuna y adecuada que permita el logro de los objetivos estratégicos nacionales, sectoriales e institucionales de manera eficiente y eficaz. A diferencia de lo que sucede en temas relacionados a educación y salud, por ejemplo, en materia de gasto e inversión en Justicia se cuenta con información limitada (con excepción de las publicaciones realizadas por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas-CEJA[10]) respecto a comparaciones en la Región.

En ese sentido, los resultados del análisis de los presupuestos judiciales en los países de la región andina y centroamericana aquí expuestos tratan de contribuir a reducir dicha brecha de información e intentan aproximarnos al conocimiento de las características de las instituciones presupuestarias en el área judicial, tratando de provocar una mayor discusión sobre las acciones que debieran tomarse para impulsar eficazmente la implementación de sistemas de presupuesto y gestión para resultados en nuestros poderes judiciales, que conduzcan a elevar la creación de valor público de dichas organizaciones, satisfaciendo con eficiencia las reales necesidades de los litigantes en particular y de la ciudadanía en general.

[10] *Centro de Estudios de Justicia de las Américas-CEJA (2007). "Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas: 2006 - 2007". Ed. 3ª. Chile.*

PANEL DE DISCUSIÓN: **EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN Y POLÍTICAS GLOBALES DE REFORMA JUDICIAL***

Motivador: Álvaro Herrero

Comentaristas:

1.- Yuri Soares. Economista del BID. Brasil.

2.- Juan Domingo Sesin. Magistrado del Superior Tribunal de Córdoba. Argentina.

3.- María Peche Becerra. Comisión Multisectorial de Implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia.

4.- Luis Palma. Coordinador de la Comisión de Gestión Judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Argentina.

* El audio y video de la discusión del panel se pueden encontrar en www.cejamericas.org

LA INVERSIÓN EN JUSTICIA: UN ENFOQUE DESDE LA EVALUACIÓN

Alvaro Herrero[1]

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objetivo servir de disparador para las discusiones del panel "Evaluación de los proyectos de inversión y políticas globales de reforma judicial". Los argumentos centrales del mismo reposan en dos preocupaciones. Por un lado, al cabo de un período de casi dos décadas de reformas judiciales en América Latina, aún se sabe poco sobre el impacto de los proyectos y por ende sobre el beneficio de las reformas. Esto es un serio obstáculo para justificar el direccionamiento de recursos hacia el sector justicia. Por otro, con escasas excepciones, actualmente no existen discusiones en los organismos internacionales ni en los poderes judiciales respecto a la necesidad de prestarle atención a evaluación, de profundizar su estudio y de generar capacidades en la materia. Estos son dos problemas que se retroalimentan: la evaluación está poco desarrollada en los organismos y poderes judiciales, y por ende no es posible medir el impacto de las reformas. Por ende no podemos justificar las inversiones realizadas y comprometer recursos para nuevas inversiones.

Concentrarnos aunque sea parcialmente en estas dos cuestiones podría conducir las discusiones del panel hacia la búsqueda de soluciones y la formulación de propuestas. Sería interesante y oportuno aprovechar la presencia en el Seminario de integrantes del Poder Judicial, de los organismos internacionales, centros de estudios y ONG para tener una visión de estos temas desde cada uno de los sectores y establecer canales de diálogo entre los actores involucrados en esta discusión.

[1] Abogado (Universidad Nacional de la Plata) y Doctor en Ciencia Política (Universidad de Oxford). Ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales en temas de justicia. Actualmente es Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles (Argentina).

A efectos de estimular las discusiones, primero realizo un breve repaso de la inversión en justicia a través de las carteras de los organismos internacionales. Luego abordo la cuestión de la falta de determinación del impacto de la inversión en el sector, y posteriormente las oportunidades y desafíos en la materia. Finalmente, dejo planteadas algunas inquietudes respecto a las acciones que podrían desplegarse desde los poderes judiciales, organismos internacionales y centros de estudio.

II. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA REFORMA JUDICIAL

Desde comienzos de los años ochenta, distintos organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional han canalizado valiosos recursos económicos para propiciar procesos de modernización y reforma de las instituciones judiciales, incluyendo áreas tales como gestión, planificación, acceso a la justicia, justicia criminal, fortalecimiento institucional, resolución alternativa de conflictos, capacitación judicial, administración de cortes, fortalecimiento de fiscalías y defensorías, infraestructura edilicia, y reforma legal, entre muchos otras. La Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) fue una de las agencias pioneras en la región, aportando recursos para proyectos de reforma vinculados con el fortalecimiento del estado de derecho, la modernización de sistemas judiciales y el acceso a la justicia. Durante las dos últimas décadas del siglo pasado, USAID[2] aportó más de 300 millones de dólares en operaciones en 19 países de América Latina (Sarles 2001:47; GAO 1999).

Otro actor de peso ha sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), uno de los principales sostenedores de la reforma judicial en años recientes. El BID se involucró en los procesos de modernización del sector judicial a partir del Octavo Aumento de Recursos Generales de 1995 y de la subsiguiente aprobación del Marco de Referencia para la Acción del Banco en Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil de 1996. Entre 1995 y el 2009, el BID ha financiado 26 proyectos en 20 países de América Latina por un total de 614 millones de dólares.

[2] Esto incluye también a los programas asociados de los Departamentos de Estado y Justicia de los EEUU.

Tabla 1
Proyectos de Reforma Judicial del BID (en millones de US$)

PAÍS		DESCRIPCIÓN	MONTO ORIGINAL	MONTO JUSTICIA	AÑO
Argentina	AR0124	Apoyo Reforma del Sistema de Justicia	21.00	21.00	1998
Argentina	AR0257	Modernización del Estado Provincia de Córdoba	430.00	4.70	2000
Barbados	BA0055	Administración de Justicia	12.50	12.50	2001
Bolivia	BO0177	Préstamo CT Sociedad Civil y Acceso a la Justicia	3.00	3.00	1999
Brasil	BR0220	Programa Modernización del Estado-Gob. Federal	72.90	16.50	1997
Colombia	CO0036	Ptmo. CT Modernización Administración Justicia	15.70	15.70	1995
Costa Rica	CR0073	Programa Mejoramiento Administración de Justicia	16.00	16.00	1995
Costa Rica	CR0141	Programa Mejoramiento Administración Justicia II	32.00	32.00	2001
Rep. Dominicana	DR0118	Modernización Jurisdicción de Tierras	40.00	40.00	1997
El Salvador	ES0090	Programa de Reforma Judicial	27.30	27.30	1996
Guatemala	GU0092	Reforma del Sector Justicia	31.00	31.00	1998
Honduras	HO0109	Modernización del Sistema Judicial	8.00	8.00	1996
Jamaica	JA0105	Seguridad Ciudadano y Justicia	21.00	20.00	2001
Nicaragua	NI0081	Modernización Poder Judicial	15.00	15.00	2001
Perú	PE0126	Programa Modernización Administración Justicia	28.60	28.60	1997
Panamá	PN0086	Fortalecer Administración de Justicia	27.00	27.00	1998
Paraguay	PR0081	Programa de Modernización del Estado	33.90	13.50	1996
Uruguay	UR0087	Fortalecimiento Áreas Sociales	42.50	1.20	1994
Uruguay	UR0122	Modernización del Poder Judicial	8.80	8.80	2000
Venezuela	VE0057	Apoyo Reforma del Sistema de Justicia Penal	132.00	132.00	2001
Honduras	HO0210	Modernización el Sistema de Justicia Etapa II	30.00	30.00	2002
Guatemala	GU0177	Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal	30	30	2007
Panamá	PN0157	Mejoramiento de la Administración de Justicia- Etapa II	38,4	38,4	2007
Guyana	GY1009	Sistema de Administración de Justicia	25	25	2007
Paraguay	PR0146	Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicia	10	10	2006
Chile	CH1012	Corporación Administrativa para el Poder Judicial	7	7	2005

El BID también proporcionó recursos y apoyo especializado a través de su programa de cooperaciones técnicas. Estos son instrumentos de mucho menor monto y complejidad que las operaciones de préstamo, y pueden tener distintos objetivos: (i) complementar operaciones financiadas por un préstamo; (ii) financiar actividades de

reforma que no están relacionadas con otras operaciones del BID; (iii) cubrir gastos de organización de eventos; o (iv) costear estudios sectoriales o investigaciones. Hasta el momento, el BID cuenta con una cartera de más de 80 cooperaciones técnicas en un período de diez años por un monto total de 22 millones de dólares[3].

Por otra parte, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) –una organización independiente que funciona dentro del consorcio de organizaciones del BID– también tuvo un rol activo en materia de cooperaciones técnicas pero relacionadas con los sistemas alternativos de resolución de disputas (conocidos en inglés por la sigla ADR). Dichos proyectos apoyaron la creación de centros de arbitraje y mediación para la resolución alternativa de disputas comerciales. Los principales objetivos de su cartera eran la creación de un ámbito alternativo donde el sector privado pudiera resolver sus conflictos de manera ágil con un servicio especializado y ayudar a la descongestión del sistema judicial. Entre 1994 y 2005, desarrollo 20 operaciones por un total de 27 millones de dólares. Si bien casi la totalidad de dichas operaciones se concentraron en la resolución de disputas comerciales, también se dedicaron recursos a programas de resolución de disputas vinculadas al derecho de propiedad y laborales[4].

[3] Este cuadro se elaboró con información disponible en el sitio web del BID (www.iadb.org) y en Biebeshimer y Payne (2001).

[4] Un estudio realizado en 2002 por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID sobre la cartera de proyectos de resolución alternativa de disputas analizó el impacto de dichas operaciones. Ver: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=361799

Tabla 2
Cooperaciones Técnicas del FOMIN (en US$)

País	Nombre del Proyecto	Año	US$
Argentina	Red Nacional Centros Mediación y Arbitraje Comercial	2000	1.000.000
Bolivia	Conciliación y Arbitraje Comercial	2000	300.000
Brasil	Resolución Alternativa de Disputas	1999	1.500.000
Chile	Resolución Alternativa de Disputas	1999	650.000
Costa Rica	Sistemas Alternos Resolución de Conflictos	1996	374.000
Colombia	Programa de Mediación y Arbitraje	1995	1.200.000
Ecuador	Centro de Mediación y Arbitraje	1996	720.000
El Salvador	Modernización de Legislación Comercial	1996	662.000
Guatemala	Mediación Comercial y Centro de Arbitraje	1998	450.000
Haití	Resolución Alternativa de Disputas	2005	700.000
Honduras	Centro de Mediación y Arbitraje	1996	500.000
México	Resolución Alternativa de Disputas	2000	1.352.000
Nicaragua	Resolución Alternativa de Disputas	1999	1.200.000
Panamá	Centro de Mediación y Arbitraje	1996	270.000
Paraguay	Resolución Alternativa de Disputas	1999	503.000
Perú	Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos	1995	1.470.000
Trinidad y Tobago	Fortalecimiento de Resolución Alternativa de Disputas	2000	385.000
Uruguay	Centro de Conciliación y Arbitraje	1995	835.000
Venezuela	Resolución Alternativa de Disputas	1999	729.000
		Total	14.800.000

El Banco Mundial también tuvo una intervención activa en el sector judicial. Entre 1995 y 2005 financió proyectos de reforma en 11 países de la región por un monto aproximado de 225 millones de dólares (World Bank 2001)[5]. Asimismo, tuvo un rol preponderante en la generación y difusión de conocimientos relacionados con el sector justicia, apoyando investigaciones y publicaciones de diversa índole[6].

[5] Los datos sobre las operaciones posteriores a 2001 fueron obtenidos del sitio del Banco Mundial: http://www.worldbank.org

[6] Ver la subsección 'Law and Justice Institutions' dentro de la categoría 'Topics' en la página principal del Banco Mundial: http://www.worldbank.org. Allí se encuentra disponible una extensa lista de publicaciones y *toolkits* desarrollados por los expertos del Banco.

Tabla 3
Proyectos del Banco Mundial (en millones de US$)

Año	País	Nombre del Proyecto	Monto
1992	Venezuela	Proyecto de Infraestructura Judicial	24,5
1995	Bolivia	Proyecto de Reforma Judicial	11
1995	Ecuador	Proyecto de Reforma Judicial	10,7
1997	Perú	Proyecto de Reforma Judicial	32
1997	Venezuela	Proyecto de Modernización de la Corte Suprema	4,7
1998	Argentina	Proyecto Juzgados Modelos	5
1999	Guatemala	Proyecto de Reforma Judicial	49,7
1999	Perú	Desarrollo Institucional de la Oficina del Ombudsman	0,5
2001	Colombia	Proyecto de Mejora de Resolución Judiciales de Conflictos	6,7
2002	El Salvador	Modernización Judicial	24
2002	Ecuador	Leyes y Justicia para los pobres	1,8
2005	Honduras	Modernización del Poder Judicial	16
2004	México	Proyecto de Modernización del Poder Judicial	36,5
		Total	223,1

En síntesis, el involucramiento de los principales organismos internacionales generó en aproximadamente dos décadas una inversión global de 1.200 millones dólares. A esta elevada cifra, debe agregársele las inversiones realizadas por los poderes judiciales de cada país, de las cuales no hay adecuados registros como para incorporarlos en este análisis. En muchos casos, los montos de los proyectos financiados por el BID o el Banco Mundial requerían una contraparte del Estado beneficiario de los préstamos, y no siempre es posible capturar con precisión dicha inversión.

III. EL IMPACTO DE LA INVERSIÓN EN JUSTICIA

El monto total aportado por organismos internaciones y agencias de cooperación para la reforma de los sistemas judiciales de la región ha sido elevado. Sin embargo, no se ha generado un cuerpo de evidencia que de cuentas o respalde el impacto de dicha inversión. La determinación del impacto es relevante por diversas razones, pero fundamentalmente es importante para asegurar la sostenibilidad de los procesos de reforma.

Uno de los desafíos de los procesos de reforma judicial es generar apoyo de una serie de actores clave. Primero, resulta imprescindible obtener el compromiso de los sectores políticos y el gobierno para impulsar y sustentar los procesos de cambios en el sistema de justicia. Segundo, se debe contar con el apoyo del aparato judicial ya que sin el liderazgo como mínimo de las máximas autoridades del sistema de justicia (y el sostén de los aparatos burocráticos) puede peligrar la implementación de las reformas. Por último, se deben realizar esfuerzos de comunicación para asegurar el respaldo de la opinión pública en general. El apoyo de la población es trascendente para asegurar la viabilidad y sostenibilidad del proceso de cambios. Desde el punto de vista del rédito electoral, para la clase política resulta más atractivo invertir, por ejemplo, en la construcción de escuelas u hospitales ya que ello tiene resultados más tangibles para los ciudadanos. Por ende es preciso realizar esfuerzos suficientes para procurar el respaldo de la población para este tipo de reformas, ya que si los políticos perciben que estas reformas no generan un beneficio electoral es probable que asignen los recursos públicos para otro tipo de actividades.

Aquí retomo la idea de la importancia de poder medir el impacto de las reformas, ya que esto es fundamental para convencer a la ciudadanía respecto a la necesidad de invertir en justicia. Sin evidencia respecto a los potenciales beneficios, la economía política del proceso de reforma se torna más compleja. Tanto los integrantes del Poder Judicial como los representantes de la clase política tienen que contar con herramientas que permitan demostrar la conveniencia –más allá de la necesidad– de direccional recursos para al sistema judicial (y no solo a los sectores salud, educación, seguridad, etc.).

Asimismo, hay otro actor al que se debe convencer: la comunidad internacional de donantes. Un somero repaso de la cantidad de proyectos aprobados nos permite apreciar que la cantidad de proyectos financiados por el BID y el Banco Mundial ha decaído notoriamente. En el caso del primero, en los últimos siete años solo ha aprobado cinco nuevos préstamos, una cifra muy pequeña si la comparamos con la evolución de la cartera de justicia durante la década de 1990. En los siete años anteriores (1995-2001) se financiaron 20 operaciones. Algo similar ocurre con el Banco Mundial ya que en el período 2002-2009 aprobó cinco operaciones de préstamo para el sector judicial. También se ha registrado un marcado retroceso en la cantidad de cooperaciones técnicas, estudios e investigaciones[7].

[7] El retroceso en la producción de estudios e investigaciones, especialmente en el

La reducción de la cartera de operaciones de reforma judicial de los organismos internacionales puede tener diversas explicaciones, pero por cierto luego de quince años de apoyo al sector judicial no hay evidencia sólida respecto al impacto de la inversión realizada. Esto es contraproducente ya que los procesos de modernización de los sistemas judiciales son de por sí complejos y generan resistencias en tanto implican transformaciones institucionales, cambio de culturas y de modelos organizacionales. Si a ello le sumamos los bajos niveles de rédito político que ofrecen y la escasa evidencia acerca del resultado de las reformas, se vuelven gradualmente poco atractivos para los distintos usuarios y protagonistas de la reforma.

IV. LA EXPERIENCIA RECIENTE EN MATERIA DE EVALUACIÓN

En este contexto, la evaluación se presenta como una disciplina especialmente idónea para asistirnos con el problema detectado y así avanzar en la medición del impacto de la inversión en justicia. Esta puede ser de ayuda en dos niveles: primero, para determinar la medida en que se lograron los productos propuestos por un proyecto de reforma (*outputs*); segundo para establecer el impacto que se esperaba sobre el sistema o respecto de un grupo de beneficiarios. Nos referiremos principalmente a esta última.

Debe destacarse que los esfuerzos realizados para determinar el impacto de los proyectos de reforma judicial en la región han sido escasos. Los principales actores –organismos internacionales y poderes judiciales– no han logrado demostrar acabadamente la incidencia final de sus iniciativas (ni tampoco dedicado muchos esfuerzos a semejan empresa)[8]. Esto puede haber sido un factor negativo en la promoción de nuevos proyectos. El BID, por ejemplo, tiene muy pocos documentos oficiales que reflejen el aprendizaje luego de tres lustros de experiencia en la materia y que pudieran servir como insumo para las distintas comunidades involucradas en estas discusiones. Un estudio de 2003 de la Oficina de Evaluación y Supervisión hace referencia a algunos hallazgos relacionados con

BID, podría explicarse en gran parte por la creación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, entidad que desde su puesta en marcha ha aglutinado gran parte de los citados esfuerzos, habiendo tomado el liderazgo en el sector.

[8] USAID, por ejemplo, ha intentado analizar el impacto de su cartera de programas de promoción de la democracia y ha encontrado algunas evidencias de impacto en la gobernabilidad atribuible a su intervención. Mediante un análisis cuantitativo, han identificado una correlación positiva entre sus proyectos y algunos procesos de cambio democrático, especialmente en las áreas de sociedad civil y asistencia electoral.

los resultados de la estrategia del Banco para el sector justicia (OVE 2003), pero este último documento no está disponible.

Anteriormente, en 2001 la misma oficina del BID comisionó un estudio independiente para evaluar la estrategia del Banco en materia de reforma judicial[9]. Entre sus hallazgos señala que los proyectos del BID han tenido logros impresionantes, pero no es fácil discernir su impacto a un largo plazo sobre la gobernabilidad o el proceso de desarrollo (Faúndez y Angell 2005:113). En materia de evaluación, los expertos remarcaron que el Banco dedica más esfuerzos a medir los niveles de desembolsos que a medir el impacto cualitativo de los proyectos. Asimismo, señalaron que la principal herramienta de evaluación –el Marco Lógico– se presta a la evaluación cuantitativa (el número de personas capacitadas, computadoras instaladas, un aumento en la rapidez con la cual se procesan los casos), pero "es menor claro que si evalúa el resultado final del proyecto en términos de mejoras generales en el sistema legal, de un aumento en el acceso a la justicia, en términos de las metas de desarrollo económico o de la disminución del nivel de conflicto social" (Faúndez y Angell, p.112). Finalmente, sugirieron distinguir entre los objetivos del préstamo y el impacto del proyecto en el sistema legal. En tal sentido, expresaron que "debería haber un grupo de objetivos específicos para el desempeño del préstamo, pero que hay que considerar el impacto de desarrollo general del proyecto, lo cual requiere el reconocimiento de factores más amplios" (p. 112-113).

En 2001, la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del BID también realizó un ejercicio de evaluación de sus programas del sector justicia[10] con el propósito de revisar la experiencia del Banco para así enfocar e informar las discusiones sobre las lecciones aprendidas y contribuir a la formulación de una política para la reforma de los sistemas de justicia. Este valioso informe señala la complejidad política e institucional de los procesos de reforma judicial y recomienda que el Banco apoye en el largo plazo los esfuer-

[9] Dicho informe fue elaborado por los profesores Julio Faúndez (University of Warwick) y Alan Angell (University of Oxford) y fue publicado en Sistemas Judiciales (2005) "Posibilidades y límites de la comparación entre los sistemas judiciales de las Américas" Año 4, Número 8. p. 91. Centro de Estudio de Justicia de las Américas.

[10] Biebesheimer, Cristina and Mark Payne (2001) "IDB Experience in Justice Reform: Lessons Learned and Elements for Policy Formulation" Inter-American Development Bank, Washington, D. C., Sustainable Development Department, Technical Papers Series. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-IDBExperiences-E.pdf

zos de los países ya que la reforma es un proceso incremental y por ende no se pueden esperar grandes logros en el corto plazo. Para poder aprender de las experiencias de sus propias experiencias, el estudio recomienda al BID que mejore su capacidad de monitoreo y evaluación. En tal sentido, sugiere que "se recojan y apliquen las lecciones de la experiencia al tiempo que ellas sean generadas. Hay muchas formas para hacer esto: desarrollar herramientas de diagnóstico y mejores indicadores de impacto; diseñar metodologías para la preparación de los proyectos, incluyendo medios para analizar los contexto políticos y de políticas, al igual que la capacidad institucional; recoger y diseminar mejores prácticas; y realizar evaluaciones de ejecución y de impacto que contengan observaciones concretas y constructivas para los integrantes del staff abocados al diseño de proyectos".

Pese a estos valiosos estudios, es cierto que aun existen algunas indefiniciones conceptuales respecto a la relación entre el sistema de justicia y el desarrollo. Si bien diversas investigaciones han proporcionado evidencia respecto al impacto de instituciones judiciales sólidas y el buen desempeño en términos de estado de derecho (*rule of law*) sobre el crecimiento económico y la gobernabilidad[11], algu-

[11] Aquí nos referimos a los estudios acerca de la relación entre instituciones legales y crecimiento económico. Para una excelente recopilación de trabajos sobre instituciones legales y desarrollo, ver "What Role Do Legal Institutions Play in Development?" por Kevin Davis y Michael Trebilcock, trabajo presentado en la Conferencia sobre Reformas de Segunda Generación del Fondo Monetario Internacional realizadas en noviembre de 1999 en Washington DC. Para casos específicos, ver por ejemplo Gan, Fang y Xin Chunying, The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development: The Case of China. Patterns of Change in the Legal System and Socio-Economy. Development Discussion Paper 664. Asian Development Bank/Harvard University, 1998; Kwan Shik Shin y Seung Wha Chang, The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development: The Case of Korea. Patterns of Change in the Legal System and Socio-Economy. Development Discussion Paper 661. Asian Development Bank/ Harvard University, 1998; T.C.A. Anant y N.L. Mitra, The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development: The Case of India. Patterns of Change in the Legal System and Socio-Economy. Development Discussion Paper 662. Asian Development Bank/Harvard University, 1998. Para un excelente análisis de la relación entre instituciones legales y redes informales de comerciantes, ver por ejemplo: Stephenson, Matthew y Ethan Bueno de Mesquita, Order and Law: A Formal of the Effect of Legal Institutions on Informal Networks. Para estudios comparativos, ver Barro, R.J., Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. Cambridge, MIT Press, 1999. Ver también Clague C., P. Keefer, S Nack. y M. Olson, "Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement". Publicado en Clague (editor), Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997. Para un análisis específico de estructuras legales y crecimiento económico ver: Djankov, Simenon,

nos autores rechazan la conveniencia de utilizar dichas nociones como basamento de los proyectos de reforma judicial (Pasara; Righirozzi 2005). Otros consideran que aún resta profundizar mucho en dicha relación (véase por ejemplo Messick 1999 Carothers 1999; Faúndez y Angell 2005). Muchos recomiendan prestar menos atención al sistema legal en sí y a su desempeño, y más a la conducta económica de los ciudadanos.

En síntesis, luego de dos décadas de reformas, los principales actores en dichos procesos aun no han logrado demostrar de manera certera el impacto de sus iniciativas sobre los sistemas de justicia y legales, ni han avanzado en la verificación empírica de los pretendidos efectos de las reformas judiciales en los sistemas políticos y las instituciones en general. En tal sentido, los desafíos actuales en la materia que nos ocupa son dos. Por un lado, refinar y precisar la base conceptual sobre la que se diseñan los proyectos de reforma judicial. Resulta indispensable hacer explícito el sustrato teórico sobre el que se asientan las reformas. Por otro lado, debemos pensar nuevas estrategias para medir el impacto de las reformas, estrategias que nos permitan capturar aspectos centrales tanto de la relación entre los ciudadanos y las instituciones judiciales, como de la interacción entre estas últimas y el sistema político.

V. ACERCA DEL SUSTRATO TEÓRICO SOBRE EL QUE SE ASIENTAN LAS REFORMAS

No es el objeto de este trabajo adentrarnos en una discusión acerca del sustrato teórico que justifique y sirva de principio rector para las estrategias de reforma judicial. Sin embargo, vale la pena reflexionar brevemente al respecto –aunque sin ánimo de tomar partido por un paradigma en particular– y dejar el planteo sobre la mesa para

Rafael LaPorta, Florencio López de Silanes y Andrei Shleifer, Legal Structure and Judicial Efficiency: the Lex Mundi Project. Harvard University y Banco Mundial, 2001; y Buscaglia, Edgardo y William Ratliff. Law and Economics in Developing Countries. Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2000. Para un análisis de instituciones legales y mercados financieros, ver: Holden, Paul. Promoting Financial Market Development, The Economic Research Institute. Washington D.C., 2000; Holden, Promoting Change: Small Business Reform and the Multilateral Investment Fund, The Economic research Institute. Washington D.C., 2001; Half, Cameron, Funding Growth: Leasing and Small and Medium Enterprise Financing in Russia. Harvard International Law Journal, Vol. 43 (2) Summer 2002, 469-502; Fleysig, Heywood y Nuria de la Peña, Marco Legal e Institucional de Garantías Reales Mobiliarias en Países de la Región. Center for the Economic Analysis of Law. Washington D.C., 2001.

discutirlo en futuras oportunidades[12]. Tener mayor claridad sobre este tema puede ser decisivo para que la evaluación *ex post* de los proyectos sea una tarea realizable. Con frecuencia, al momento de evaluar un proyecto, nos damos cuenta que no hubo precisión conceptual respecto al impacto que se procuraba –en un sentido amplio, sea legal, político y/o social–, lo cual dificulta notoriamente la labor del evaluador.

En este punto es preciso recordar las discusiones acerca de la importancia de los diagnósticos como insumo clave para el diseño de los proyectos (Biebesheimer y Payne 2001; Faúndez y Angell 2005; Elena y Chayer 2007). La recolección de información y el análisis de los problemas del sistema de justicia son fundamentales tanto para el adecuado diseño de los proyectos como para su posterior evaluación. Estos no deben estar enfocados solo en las agencias del sistema de justicia, sino que deben incorporar a otras agencias grupos e instituciones del sistema político que interactúan con las primeras[13]. De esa forma se podrá contar con mayor información acerca de todos los actores involucrados en la reforma y posteriormente permitirá –luego de la fase de implementación– enfocar adecuadamente las tareas de evaluación.

Hasta la fecha no existe una teoría general de la reforma judicial sino que contamos con diversos cuerpos de conocimiento que justifican desde un enfoque teórico la inversión en justicia. Estos son de gran utilidad para orientar y contextualizar los distintos procesos de reforma. La justificación será disímil si se trata de proyecto para mejorar el acceso a la justicia, incrementar la eficiencia de los fueros civil y comercial, u optimizar la ejecución de sentencias.

Por ejemplo, hay un cúmulo de investigaciones ya conocidas sobre la relación entre la ineficiencia judicial y el desempeño económico. En "Costos Ocultos de la Ineficiencia Judicial: Conceptos Generales

[12] Pasara, por ejemplo, pone de relieve las desventajas de los enfoques neoinstitucionalistas y de los enfoques económicos para fundamentar los procesos de reforma judicial. Sostiene que "el enfoque de la reforma judicial desde un punto de vista económico convierte el problema en uno de naturaleza técnica, en vez de política" y, por esta vía, no se abordan los "aspectos más críticos y políticamente controvertidos, relacionados con el proceso de selección de jueces, la transparencia, *accountability* e independencia de las cortes" (Pasara, p.10-12). En la misma línea ver Riggirozzi (2005: 9)

[13] Faúndez y Angell señalan que por lo general los diagnósticos "se concentran casi exclusivamente en el sector judicial como si fuera una entidad separada del resto de la estructura institucional nacional. Como consecuencia se tiende a ofrecer un diagnóstico excesivamente técnico y enfatizar aspectos formales" (2005: 103).

y Estimativos para el Brasil", Pinheiro sostiene que la ineficiencia judicial afecta el desempeño económico al distorsionar las decisiones de negocios[14]. El autor señala que los problemas de congestión, demoras e impredecibilidad del sistema de justicia influyen sobre la toma de decisiones de los empresarios generando un impacto negativo sobre la producción y el empleo. Para comprobar su hipótesis, Pinheiro realizó una encuesta a empresarios a fin de determinar en qué medida el mal desempeño de la justicia afecta sus negocios y a la economía brasileña. Allí se destaca la mala imagen del Poder Judicial entre los empresarios, la reticencia a utilizar sus servicios y el consenso respecto al alto impacto negativo de la justicia sobre los negocios, las decisiones empresariales y la economía brasileña en general. Utilizando un modelo de crecimiento simple que relaciona los niveles de inversión y el crecimiento potencial del PIB, el autor predice que un incremento en la inversión del 10,4% –atribuible a la existencia de un sistema de justicia más eficiente– haría que la tasa de crecimiento potencial del PIB aumentara en cerca del 35%[15]. Este modelo, que sugiere que si mejoramos algunos de los problemas de eficiencia de la justicia podríamos obtener mayores tasas de crecimiento económico, bien podría servir como guía para el diseño de

[14] Pinheiro, Armando Castelar. Costos Ocultos de la Ineficiencia Judicial: Conceptos Generales y Estimativos para el Brasil. Trabajo presentado en la conferencia titulada "Reforma Judicial en América Latina: Una Tarea Inconclusa", organizada por la Organización de Estados Americanos. Disponible en http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti3.htm.

[15] Henderson y Herrero (2003) realizaron un trabajo similar en Perú. Sobre la base de encuestas micro, pequeños y medianos empresarios, demuestran que aumentos leves pero sostenidos en la tasa de inversión que resulten de una mejora de la justicia pueden dar lugar a incrementos nada despreciables en la tasa de crecimiento anual del PBI, bajo supuestos razonables y plausibles del nivel de productividad del capital. Por otro lado, la Fundación Tinker encomendó una investigación similar a la de Pinheiro al Instituto Apoyo en Perú. El trabajo se llevó a cabo pero si bien analizó la forma en que los problemas del sector justicia influencian las decisiones empresariales, no llegó a cuantificar el impacto económico de la ineficiencia judicial. Salhuana, Roger, Raul Andrade y Hugo Eyzaguirre. El Impacto del Poder Judicial en las Decisiones Empresariales en el Perú. Instituto Apoyo, 1998. Un estudio realizado en Filipinas presenta resultados similares a los de Pinheiro. En "Justice and the Cost of Doing Business: The Philipines", Sereno *et al.* analizan la percepción de la justicia entre los empresarios filipinos y el impacto económico de la ineficiencia judicial. Los resultados de este estudio indican que la ineficiencia judicial tiene efectos negativos sobre el ritmo de las transacciones y que los empresarios ven al sistema de justicia como un obstáculo para sus negocios. Aplicando el mismo modelo que Pinheiro, los autores concluyen que el mal desempeño del sistema judicial filipino tiene un impacto económico equivalente del 6% al 11% de la inversión total en la economía y al menos de un 0,25 a 0,46 del PBI anual.

proyectos de modernización de fueros civiles y comerciales para mejorar los mecanismos judiciales para el recupero de deudas, para hacer cumplir los contratos, y proteger los derechos de propiedad intelectual.

En otra línea, existen diversas investigaciones sobre el impacto del crimen y la violencia en el desarrollo económico. Una investigación de 1997 sugiere, por ejemplo, que la violencia e inseguridad en América Latina generaron costos cercanos al 14% del PBI global de la región. Los porcentajes se elevan al 25% para los casos de países con mayor incidencia de episodios de violencia, como El Salvador y Colombia. Estas estimaciones toman en consideración las pérdidas generadas por el crimen, tales como la muerte de las personas, lesiones, los costos en materia de infraestructura (daños a casas, caminos, puentes, campos, etc.), los costos derivados de la mayor demanda sobre el sistema de salud, y los días/hombre perdidos de trabajo, entre otros. Al mismo tiempo, estudios del Banco Mundial señalan que el ingreso per cápita en América Latina sería un 25% mayor en caso que los índices de violencia fueran comparables como las tasas de otras regiones del mundo. En síntesis, este abordaje puede proporcionar un sustrato para las reformas relacionadas con la seguridad ciudadana y modernización de la justicia criminal.

Estos dos ejemplos reposan sobre el potencial impacto de la justicia sobre aspectos económicos del desarrollo, enfoque que ha recibido extensa atención por parte de la academia (la nota al pie 11 contiene un resumen de la voluminosa literatura al respecto). Existe menos evidencia, sin embargo, respecto al impacto político o social del mejor desempeño judicial. Por ejemplo, la incidencia de los programas de reforma en la inclusión social, en la construcción de ciudadanía o cultura cívica, o en la movilidad social.

VI. ALGUNOS EJEMPLOS DESTACADOS SOBRE CÓMO MEDIR EL IMPACTO DE LAS REFORMAS

El análisis del impacto de los proyectos de reforma judicial no es tarea sencilla. El desarrollo de las herramientas de evaluación no acompañó cronológicamente la evolución de las carteras del Banco Mundial, USAID y el BID. Solo en años recientes, luego de casi dos décadas de experiencia, se gestaron discusiones relacionadas con el impacto de las reformas y con la necesidad de poder medir los resultados de las inversiones. En dicho contexto, especialistas de distintas disciplinas en los organismos internacionales y en la academia comenzaron a interesarse por el tema y a concentrar esfuerzos en el

diseño de marcos metodológicos para llevar a cabo evaluaciones de impacto.

En muchos casos, los proyectos de reforma no fueron concebidos pensando en la evaluación *ex post*. Especialmente la primera tanda de proyectos no contenía previsiones para la determinación de líneas de base, ni tampoco se esforzaban por definir indicadores ni *benchmarks*. Por tal motivo, una vez que la ejecución de los proyectos concluía, se contaba con pocas herramientas e información para determinar el impacto general de las intervenciones sobre los ciudadanos, las instituciones judiciales o el sistema política, dependiendo del caso que se trate y solo por poner algunos ejemplos.

A continuación hago referencia a una experiencia reciente de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID, y posteriormente a otra del Banco Mundial, que tienen características interesantes ya que –aun con obstáculos– logran realizar estimaciones del impacto de los proyectos en términos de acceso a la justicia, reconocimiento de derechos, eficiencia, reducción de violencia doméstica, y uso de los mecanismos formales de resolución de controversias. En ambos casos los autores tuvieron un gran desafío: decidir qué medir y cómo hacerlo.

En 2008 y 2009, OVE llevó a cabo un estudio de impacto de un proyecto de reforma judicial implementado en Perú en la década de 1990. El proyecto tenía tres componentes básicos: 1) la creación de 83 Módulos Básicos de Justicia (MBJ) para mejorar el acceso a la justicia y la eficiencia y calidad de los juzgados de primera y segunda instancia; 2) implementación de programas de capacitación a jueces de paz no letrados para concientizarlos y sensibilizarlos en cuestiones de género y de niñez; y 3) la realización de una campaña de relaciones públicas para generar apoyo a los demás programas.

Sin embargo, el objetivo central del proyecto era generar servicios de justicia de 'ventana única' denominados Módulos Básicos de Justicia (Constance, 2003) que extendieran la oferta de servicios judiciales a diversas zonas del país. Estos módulos ofrecían todos los servicios judiciales en un solo edificio, incluyendo a jueces, fiscales, defensores públicos y médicos forenses. Estos módulos fueron construidos en zonas distantes de los centros urbanos, donde se ubicaban la mayorías de los tribunales ya existentes por entonces. De esa forma se esperaba mejorar la cobertura de de los servicios judiciales, reduciendo los tiempos de transporte hasta los juzgados, incrementando la demanda de servicios judiciales y mejorando la relación de jueces por habitantes.

La ejecución de este proyecto finalizó en 2002 y OVE emprendió una evaluación de impacto en el año 2008. Los desafíos para llevar a cabo dicha empresa eran múltiples. El principal obstáculo radicaba en que durante la fase de diseño no se habían recogido líneas de base, por lo tanto no había referencias cuantitativas ni cualitativas para cotejar con el escenario *ex post*. El proyecto original no había previsto una evaluación de impacto por lo tanto no se tomaron los recaudos metodológicos necesarios para asegurar que se pudiera llevar cabo dicho estudio una vez terminada la ejecución. Un equipo multidisciplinario de OVE, integrado por economistas y abogados, diseñó una estrategia de evaluación que consistió en medir el efecto causal de los Módulos Básicos de Justicia en los distritos donde fueron construidos con la situación de otros distritos comparables. Para la elaboración de la muestra se utilizó información del censo de 1995 y de una encuesta realizada en 2008 y diseñada por el equipo de evaluación del Banco.

La evaluación se concentró en cinco aspectos. Primero, investigó los efectos de la instalación de los Módulos en la incidencia de los conflictos. Segundo, analizó el impacto de los módulos en las tasas de resolución de conflictos, concentrándose en si la proporción de personas que recurrió a un juez y resolvieron sus conflictos es mayor en los distritos con módulos. Tercero, indagó acerca de si los módulos fueron efectivos en reducir los tiempos de tramitación de los casos. Cuarto, analizó si la creación de módulos estimuló el uso de canales judiciales formales para la resolución de controversias en detrimento de los canales informales. Quinto, verificó si hubo incrementos en la demanda de servicios de abogados.

Los principales hallazgos de la evaluación fueron que la provisión de servicios formales de acceso a la justicia reducía la incidencia de conflictos en un 4%, y la proporción de conflictos resueltos por medios extrajudiciales en un 16%. Asimismo, se identificó un incremento en la proporción de conflictos resueltos por abogados. Por otra parte, los módulos presentaron mejoras en términos de tiempo para resolver un conflicto en comparación con las zonas que carecen de dichos servicios de justicia[16].

[16] Los resultados de la evaluación serán presentados en un trabajo en progreso a cargo de Raúl Andrade, Yuri Soares y Micaela Sviatschi titulado 'The Impact of Improving the Access to Justice on Conflict Resolution' (copia en poder del autor).

El trabajo de OVE en esta evaluación requiere algunos comentarios. En primer lugar, la conformación de un equipo multidisciplinario fue un acierto ya que le permitió contar con enfoques de distintas disciplinas para identificar posibles metodologías para analizar el impacto del proyecto. Esto es especialmente relevante dado que con frecuencia se suele pensar que el estudio de proyectos de reforma judicial es una tarea exclusiva de profesionales legales. Tanto en los organismos internacionales como en los poderes judiciales se suele recurrir a abogados para este tipo de proyectos, lo cual conlleva notorias limitaciones metodológicas. En segundo lugar, el estudio de OVE sorteó con éxito una serie de deficiencias en materia de evaluación relacionadas con la falta de líneas de base y la no previsión de una estrategia de evaluación durante la fase de diseño. Este tipo de problemas son sumamente frecuentes en los proyectos de reforma judicial, y están relacionadas, entre otros, con la carencia de verdaderas políticas y estrategias de evaluación, la ausencia de una visión integral en términos de metodologías para el monitoreo y seguimiento de los proyectos, y la falta de definiciones conceptuales respecto a lo que se quiere lograr con los diversos componentes de los proyectos.

De todos modos, pese al ingenio y el esfuerzo del equipo de evaluación, hay información de impacto de este proyecto que no podrá ser capturada. Los resultados de las encuestas nos permiten comparar el desempeño de los módulos con relación a zonas donde no existen dichos servicios, pero no podemos evaluar la situación *ex ante* y *ex post* en las zonas donde se construyeron los módulos. En otras palabras, no podemos evaluar el impacto de los módulos en su propia área de influencia. Esto, una vez más, se relaciona con la falta de políticas de evaluación, que, por ejemplo, ya en la fase de diseño tengan en mente hacer posible la medición del impacto

Pasemos brevemente al otro caso. En la evaluación de un proyecto de clínicas de asistencia legal para mujeres pobres en Guayaquil (Ecuador) financiado por el Banco Mundial, Owen y Portillo analizaron los resultados del proyecto en términos de los efectos más obvios y directos: (i) si los servicios de las clínicas incrementaron los ingresos de las mujeres que recurrían ellas (porque obtenían pensiones alimentarias de sus ex cónyuges); (ii) si se redujo la incidencia de violencia doméstica en ellas; y (iii) si los hijos de esas mujeres obtuvieron mejor acceso a la educación.

Para medir la incidencia de la violencia doméstica, los autores utilizaron uno de los varios modelos desarrollados por la literatura[17]. Aplicaron una metodología para estimar actos concretos de violencia similar a la 'Escala Revisada de Conflicto Táctico' (conocida en inglés como Revised Conflict Tactics Scale o por la sigla CTS2) desarrollada por Strauss (1996), que mide las habilidades de negociación de las parejas y cuatro escalas de violencia que capturan la frecuencia y severidad de agresiones sicológicas, agresiones físicas, coerción sexual y lesiones.

El estudio de impacto estuvo ligado a los efectos directos del proyecto, sin embargo los autores sostienen que en realidad, si uno pretende identificar el impacto sistémico de las reformas, habría que hacerse otras preguntas. No habría que pensar en el impacto sobre las usuarias o beneficiarias directas del proyecto (esto es, las mujeres que asistían a las clínicas), sino que la pregunta correcta sería si las mujeres que no habían recurrido a las clínicas habían experimentado mejorías, es decir concentrarse en el efecto derrame de las reformas. La explicación radica en que en caso de prestar atención a las usuarias directas, el costo de solucionar el problema de todas las mujeres sería inconmensurable ya que se estaría trabajando con cada una de las mujeres. En tal sentido, los autores señalan que lo ideal sería buscar y generar el efecto derrame. Asimismo, indican que para poder medir el impacto de una reforma legal no hay que enfocarse en la cantidad de casos que resuelve un sistema legal o la celeridad con que lo hace, sino que es preciso comprender explícitamente la relación entre los cambios legales y las decisiones económicas que ellas afectan.

La evidencia empírica recogida por los autores a través de encuestas y de *focus groups* sugiere que las clínicas de asistencia legal generaron efectos positivos directos para sus clientes, e incluso identificaron algunos indicios del deseado efecto derrame. La evaluación determinó que hubo transferencias de dinero a favor de las madres que buscaban recibir pensiones alimentarias. Sin embargo, persiste el interrogante si la relación costo-beneficio es sostenible: no es posible proporcionar ayuda legal a todas las mujeres que lo necesitan, por ello en algún punto es preciso que el impacto del proyecto exceda a los usuarios de las clínicas, por ejemplo sirviendo como factor disuasivo para aquellos padres que desean rehuir sus responsabilidades pero no lo hacen porque saben que el sistema legal funciona bien.

[17] Ver por ejemplo Shrader (2001).

En los dos casos analizados se utilizaron de manera creativa una serie de herramientas metodológicas que son propias de la formación legal. Pero que sin embargo dieron excelentes resultados para evaluar el impacto de la inversión y las reformas realizadas. Vale mencionar que estos eran proyectos relacionados con el acceso a la justicia y aun con todos los obstáculos del caso presentan ciertas características que los hacen más "evaluables" en términos de su impacto sobre grupos específicos de beneficiarios. Distinta es la situación de proyectos que impulsan mejoras, por ejemplo, en materia de eficiencia en una Corte Suprema. La ya mencionada falta de sustrato conceptual para algunos tipos de reforma torna difícil la evaluación de proyectos donde los beneficios son menos tangibles.

VII. LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LOS PODERES JUDICIALES DE AMÉRICA LATINA

Como señalé al comienzo, las tareas de evaluación no deberían estar reservadas a los organismos internacionales que aportan el financiamiento para los proyectos de reforma. Nada impide que los propios poderes judiciales tomen una actitud proactiva y de liderazgo en esta materia, tanto respecto a los proyectos de reforma como a la provisión de servicios de justicia en general. Al fin y al cabo, ellos son uno de los principales interesados en poder cuantificar el impacto de la inversión en justicia. Contar con información precisa y actualizada al respecto sería un valioso insumo, por ejemplo, al momento de negociar su presupuesto con los otros poderes del Estado; para convencer al Poder Ejecutivo de la conveniencia de contraer préstamos para financiar la reforma del sector; e incluso para legitimarse frente a la ciudadanía mediante la demostración de su efectividad.

Prácticamente no hay poderes judiciales en la región que cuenten con oficinas dedicadas a evaluar el impacto de labor. Esto constituye un notorio déficit y sería recomendable que las autoridades judiciales consideren seriamente la creación y puesta en marcha de este tipo de unidades. Estas podrían prestar valiosos servicios a sus respectivas instituciones, ayudando a determinar, por ejemplo, el resultado del accionar judicial en las relaciones sociales o económicas, la disminución de la incidencia de los conflictos, o el mayor acceso de grupos vulnerables a los servicios judiciales.

De esa forma, las unidades de evaluación podrían contribuir a monitorear el desempeño general del Poder Judicial, permitiendo así reorientar de manera constante la inversión en justicia de acuerdo a los resultados obtenidos. Asimismo, podrían aportar herramien-

tas valiosas para el guiar el diseño de las reformas, tales como el trazado de líneas de base y la definición de indicadores. También contribuirían a las tareas de monitoreo y seguimiento de la gestión judicial de manera coordinada con otras oficinas judiciales.

Sin embargo, la mera creación de unidades de evaluación no tendría mayores resultados si no formara parte de una estrategia más amplia de desarrollo institucional orientada a mejorar la concepción de la inversión en justicia. Los poderes judiciales deben a su vez fortalecer las acciones dirigidas a medir el desempeño de la gestión judicial. En tal sentido, es preciso consolidar las oficinas de estadísticas y de planificación. La producción de datos duros confiables, actualizados e históricos sobre el funcionamiento de los tribunales es un requisito inexorable para evaluar la eficiencia en el uso de los recursos.

La producción de datos estadísticos merece un comentario aparte[18]. Por muchos años los poderes judiciales de la región utilizaron distintos criterios para el desarrollo de indicadores judiciales. No existían criterios uniformes para la generación de información estadística. Esto establecía múltiples limitaciones al estudio comparado de los sistemas de justicia. Hoy en día esto ha sido superado gracias a la existencia de guías para el desarrollo de sistemas de información y para generar y homologar estadísticas e indicadores judiciales. El desarrollo por parte del CEJA de la serie de manuales 'Cifrar y Descifrar' ha contribuido a que la recolección de información se haga de modo confiable, y que permita medir adecuada y fidedignamente el desempeño judicial[19].

Al mismo tiempo, las actividades de planificación están íntimamente relacionadas con los fines de evaluación. Una planificación adecuada permite mejorar la eficiencia, maximizar el uso de los recursos, y potenciar el impacto de la actividad judicial. La planificación permite gestionar los recursos financieros, humanos y de infraestructura para hace frente a la demanda de servicios judiciales. Pero esta debe también apoyarse sobre una estrategia, y aquí es donde estas oficinas se tornan especialmente relevantes. Una parte de la tarea de planificación consiste en determinar el objetivo de la intervención judicial y la consecuente asignación de recursos en función de ella.

[18] Para información sobre buenas prácticas en esta materia, ver: Asociación por los Derechos Civiles (2009).

[19] Dichos manuales se encuentran disponibles en: http://www.cejamericas.org/cejacommunity/?id=252

Problemas y desafíos de la evaluación en los organismos internacionales

Por su parte, los organismos internacionales también tienen mucho por hacer. Ellos comparten la responsabilidad de la orientación de la inversión en justicia en la región en las últimas décadas. En muchos casos desarrollaron experiencia técnica antes que los propios poderes judiciales, liderando intelectualmente los procesos de reforma y fijando la agenda. El Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, ha realizado distintos ejercicios de autoevaluación, ya mencionados en secciones anteriores. Diversos estudios, algunos realizados por especialistas del Banco y otros por consultores, han identificado una serie de cambios que habría que llevar a cabo para mejorar tanto el potencial de la intervención del BID en los procesos de reforma como su capacidad en materia de evaluación.

En primer lugar, los organismos internacionales y agencias de cooperación necesitan consolidar –y si hace falta redefinir– sus estrategias de intervención en el sector justicia. Esto les permitirá reafirmar su discurso en materia de reforma judicial y orientar de manera efectiva y eficiente la inversión en justicia en la región. Sería deseable generar más espacios de diálogo entre dichos organismos para que puedan compartir lecciones aprendidas, experiencias, éxitos y fracasos. Asimismo, deberían establecer nuevos canales de comunicación entre los organismos internacionales y la academia y otras usinas de conocimiento (el CEJA, *think tanks*, ONG, etc.). Finalmente, debería explorarse el potencial de ampliar las discusiones en términos geográficos y que estas no sean tan endógenas y compartimentadas como en la actualidad[20].

En segundo lugar, los organismos internacionales necesitan redefinir y agudizar sus estrategias de evaluación. En algunos casos incluso quizá implique concebir nuevas herramientas o adaptar las

[20] Algunos son críticos de la capacidad de los bancos y agencias de cooperación para desarrollar conocimiento. Pasara, por ejemplo, sostiene que "Como consecuencia de esta desatención del conocimiento, tanto antes como después de la ejecución de un proyecto, la cuestión del aprendizaje recibe muy pocos recursos y solo ocasionalmente –por lo general, debido al interés de un funcionario o un consultor determinados– surge de las actividades de los actores internacionales un cuerpo sólido de conocimiento con base en los proyectos realizados. De hecho, al revisar las publicaciones de las entidades más importantes con trabajo en el área –Banco Mundial, BID y USAID–, se constata que el nivel de conocimiento de la temática de la justicia contenido en ellas es relativamente escaso; esto es, no guarda relación con la importante presencia y enorme inversión de recursos que esas entidades tienen en esta área".

ya existentes. Esto implicaría cambios en todo el ciclo de vida de los proyectos: diseño, implementación y evaluación. Asimismo, no debería limitarse solamente a los profesionales de las oficinas de evaluación, ya que es preciso incluir a los responsables del diseño y ejecución de los proyectos (quienes se desempeñan en las divisiones operativas de los bancos y agencias de cooperación.

En tercer lugar, deberían coordinarse esfuerzos con los poderes judiciales. Por ejemplo, la Oficina de Evaluación de BID junto a una institución como el CEJA –que tiene amplia presencia en la región y se encuentra articulada con los poderes judiciales– podrían implementar un programa orientado a generar capacidades en materia de evaluación dentro de las estructuras judiciales, tanto a nivel nacional como subnacional. Esto no solo fortalecería institucionalmente a las administraciones de los sistemas de justicia sino que también generaría los espacios necesarios para la interacción entre los especialistas en evaluación del BID y los futuros expertos locales.

En cuarto y último lugar, queda pendiente la profundización conceptual sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia y sus implicancias para las tareas de evaluación del impacto de las reformas. La escasa pero valiosa experiencia en esta materia (evaluación) desarrollada por los bancos, especialmente el BID, es un valioso punto de partida para expandir el análisis, generar espacios de discusión y testear nuevas herramientas. El caso del proyecto de Perú analizado anteriormente es un buen ejemplo de los desafíos de conectar los discursos sobre reforma judicial con los desafíos concretos de evaluación de impacto de los proyectos: ¿cómo medimos el impacto en acceso a la justicia? ¿A quién queremos beneficiar? ¿Es positivo que solo trabajemos con usuarios directos e ignoremos el efecto derrame? Sin embargo, los proyectos cuyas reformas tienen contacto directo con el ciudadano son más fáciles de medir. El reto es aun mayor cuando se trata de reformas vinculadas, por ejemplo, a la eficiencia en las altas cortes o el fortalecimiento institucional de sectores administrativos de los poderes judiciales. ¿Cómo medir el impacto en sentido amplio? ¿Qué herramientas tenemos a nuestra disposición? ¿Cómo demostrar el resultado de la inversión realizada?

VIII. CONCLUSIÓN

Si bien hemos identificado una serie de problemas y obstáculos para evaluar el impacto de la inversión en justicia, también tenemos buenas noticias: existen líneas de trabajo promisorias (algunas mencionadas en secciones anteriores) y la realización de eventos como el que nos convoca pone de manifiesto el interés y la centralidad de este tema. Unas de las recomendaciones para avanzar es construir una comunidad de instituciones interesadas en este tema. El CEJA es un espacio natural para impulsar y contener estas discusiones. Los poderes judiciales y los organismos internacionales tienen una valiosa oportunidad para poner el tema en la agenda de discusión. Ciertamente la sociedad civil está interesada en apoyar estas iniciativas.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación por los Derechos Civiles (2009). Acceso a la Información y Transparencia en el Poder Judicial. Guía de Buenas Prácticas de América Latina. ADC, Buenos Aires.
- Biebesheimer, Cristina and Mark Payne (2001) "IDB Experience in Justice Reform: Lessons Learned and Elements for Policy Formulation" Inter-American Development Bank, Washington, D. C., Sustainable Development Department, Technical Papers Series. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-IDBExperiences-E.pdf
- CAROTHERS, Thomas. The Rule of Law Revival. Foreign Affairs. 1998, vol. 77, no. 2, pp. 95-106.
- CAROTHERS, Thomas. Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- Chayer, Héctor y Sandra Elena "Progress and myths in the evaluation of the rule of law: a toolkit for strengthening democracy". In Burnell, Peter (ed) Evaluating Democracy Support Methods and Experiences (2007). IDEA-SIDA, Estocolmo.
- Constance, P. (2003). "One Stop Justice." Revista del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dakolias, Maria (1995), "A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America." Virginia Journal of International Law, 36:1, pp. 167-231

- Davis, Kevin "What Can The Rule Of Law Variable Tell Us About Rule Of Law Reforms?" Michigan Journal of International Law, Vol. 26:141, Fall 2004.

- Faúndez, Julio y Alan Angell (2005) "Posibilidades y límites de la comparación entre los sistemas judiciales de las Américas" Año 4, Número 8. Página 91. Centro de Estudio de Justicia de las Américas.

- (GAO) United States General Accounting Office. "Foreign Assistance: U.S. Rule of Law Assistance to Five Latin American Countries," U.S. General Accounting Office, National Security and International Affairs Division, Washington, DC, USA (August 1999). Available at (05-04-2004): http://www.gao.gov/archive/1999/ns99195.pdf

- Hammergren, Linn (2002) Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We are And Why We Haven't Made More Progress.

- Henderson, Keith y Alvaro Herrero (2003) "El costo de la resolución de conflictos en la pequeña empresa. El caso de Perú" 07/04, MSM-121. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C. Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible.

- International Bar Association, Chicago Showcase, "Monitoring performance of legal and judicial reform in international development assistance: Port Moresby & Phnom Penh" Judicial Reform: Economic Development and the Rule of Law Series, 2006. Livingston Armytage, Centre For Judicial Studies.

- Messick, Richard "Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Sigues" The World Bank Research Observer, vol. 14, no. 1 (February 1999), pp. 117–36.

- Owen, Bruce y Jorge Portillo Legal Reform, Externalities and Economic Development: Measuring the Impact of Legal Aid on Poor Women in Ecuador. 2003. John M. Olin Program in Law and Economics, Working Paper No. 255. Disponible en: Collection: http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=406260

- Pasara, Luis "La Cooperación Internacional en Materia de Justicia en el Ámbito Latinoamericano". Mimeo en poder del autor. Disponible en: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/10/41/75/PDF/Pasara.pdf

- Pinheiro, Armando Castelar. Costos Ocultos de la Ineficiencia Judicial: Conceptos Generales y Estimativos para el Brasil. Trabajo presentado en la conferencia titulada "Reforma Judicial en América Latina: Una Tarea Inconclusa", organizada por la Organización de Estados Americanos. Documento electrónico disponible en http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti3.htm

- Riggirozzi, María Pía. Knowledge Producers, Knowledge Users and the World Bank: Research-policy Dynamics in Argentina's Judicial Reform. Episode Study prepared for the Global Development Network's 'Bridging Research and Policy' Project, 2005.

- Sarles, Margarte. "USAID's Support of Justice Reform in Latin America," in Pilar Domingo and Rachel Sieder (eds.), Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform, Institute of Latin American Studies, London, UK (2001).

- Sarles, Maragaret "Evaluating the impact and effectiveness of USAID's Democracy and governance programmes" In Burnell, Peter (ed) Evaluating Democracy Support Methods and Experiences (2007). IDEA-SIDA, Estocolmo.

- Shrader, Elizabeth. 2001. "Methodologies to Measure the Gender Dimensions of Crime and Violence." Policy Research Working Paper No. 2648. The World Bank, Washington, D.C.

- Sereno, Lourdes, Emmanuel de Dios y Joseph Capuano "Justice and the Cost of Doing Business: The Philipines", The World Bank. Manila, 2001 (sin publicar, copia en poder del autor).

- Straus, Murray, Sherry Hamby, Sue Boney-McCoy, and David Sugarman. 1996. "The Revised Conflict Tactics Scales (CTS2)." Journal of Family Issues, Vol.17, No. 3, May 1996, pp. 283-316.

- World Bank (2001) Initiatives in Legal and Judicial Reform. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

- Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE (2002) "Evaluación de los Proyectos

- FOMIN: Métodos Alternativos de Resolución de Disputas Comerciales (MARC)". MIF/GN-78-2. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Disponible en http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=361799

- Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE (2003) "Reseña del trabajo de OVE sobre Evaluación de Estrategias" RE-286. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=320188
- Vera Institute (2003) "Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector". Vera Institute, New York.

PANELES DE EXPERIENCIAS FUERA DE LA REGIÓN

VII SEMINARIO INTERNACIONAL DE
GESTIÓN JUDICIAL LA INVERSIÓN EN JUSTICIA

MIDIENDO EL RENDIMIENTO DE LAS CORTES EN AUSTRALIA

BARRY WALSH[1]

Sería muy bueno si se pudieran desarrollar métodos para medir el rendimiento de las cortes de tal manera que se pudieran comparar. Sería muy útil tener indicadores de acceso para las cortes como los que tienen los economistas a nivel nacional, como el producto interno bruto o los indicadores del tipo de cambio. Algunas cortes han tratado de aplicarlo, pero no se han puesto de acuerdo en cuáles son los indicadores más útiles.

Hoy quisiera ofrecer una perspectiva sobre el tema de medición del rendimiento de las cortes por parte de alguien que se ha familiarizado con diferentes cortes en varios continentes. Desafortunadamente no estoy tan familiarizado con la manera en que las cortes de América Latina pudieran estar avanzando para medir su rendimiento. Espero aprender algo de Uds. y que Uds. aprendan algo nuevo acerca de lo que pasa en las cortes de Australia.

Permítanme empezar por decir algo sobre Australia.

(a) Australia es un solo país mientras que en América Latina son por lo menos 20.

(b) El tamaño geográfico de Australia es un tercio del de America Latina.

(c) Australia tiene una población que es solo el 25^{avo} de la de América Latina (22 millones vs 569 millones)

[1] Australiano. Se desempeñó como Administrador de Corte Senior en Australia hasta el año 2000. Durante su carrera de 20 años al servicio civil, obtuvo calificaciones académicas en derecho, gestión del sector público, y gestión de cambio. Desde el año 2000, ha trabajado como consultor de derecho internacional y del sector justicia, especializándose en administración de cortes y en programas de fortalecimiento institucional del estado de derecho. Su experiencia incluye trabajos en los sistemas legales de varios países del Pacífico del Sur, Asia, África, Medio Oriente y Europa Oriental.
E Mail: barrywalsh@optusnet.com.au

(d) Australia está en el hemisferio sur y es rica en recursos naturales. Depende de lo que produce y exporta al hemisferio norte tal como lo hace América Latina.

(e) Australia es una economía desarrollada. Es miembro del grupo de naciones que componen el G20 y está en el 14avo lugar de acuerdo a su PIB (Producto Interno Bruto), más alto que los países latinoamericaños excepto, Brasil y México. Australia tiene poca pobreza comparada con América Latina.

(f) Australia es educada. Exporta educación y confía en la tecnología y en el "*know how*" para mantener su fuerte economía de exportación y su alto nivel de vida.

(g) El sistema de gobierno y judicial de Australia ha sido altamente influenciado por Inglaterra y EE.UU. más que por Europa. Sin embargo, Australia ha sido independiente por 100 años y ahora hace muchas cosas a su manera.

(h) Australia posee un sistema federal de gobierno compuesto por un gobierno nacional, más 6 gobiernos estatales y dos territorios continentales con autogobierno, cada uno de los cuales tiene su propio sistema judicial. Estos 9 sistemas judiciales están unidos por una sola alta corte, la Corte Suprema de Australia.

(i) El sistema de jurisprudencia australiano se parece al sistema de ley de Inglaterra. América Latina tiene sistemas legales como los de España y otros países de Europa. Puedo decir, después de haber visto cómo trabajan muchos sistemas basados en el derecho civil, que no he encontrado diferencias que importen al momento de discutir cómo modernizar la administración de las cortes.

Si hubieran medidas internacionales establecidas e indicadores de rendimiento para demostrar la efectividad de los sistemas judiciales, las cortes australianas estarían probablemente entre las 10 primeras.

En Australia hasta hace 20 años no había sistemas para medir el rendimiento de las cortes. Si se le preguntaba a un juez por ello, la respuesta habría sido una queja generalizada acerca de la falta de recursos entregados por el gobierno, número de jueces insuficientes y muchos casos atrasados. Comparado con nuestra realidad, ser juez en esa época era relativamente más fácil porque siempre había excusas para no rendir, pocas ma-

neras prácticas de medir este bajo rendimiento y relativamente bajas demandas donde las cortes fueran fiscalizadas.

Recientemente ha habido un cambio gradual en la sofisticación de las medidas de rendimiento en el sector público, tanto en Australia, como en otros lugares. En Australia este proceso culminó en una reforma muy significativa. Esta reforma fue producto de un acuerdo de todos los gobiernos de Australia para trabajar juntos en medir y fiscalizar el rendimiento de sus sistemas judiciales.

Esta cooperación continúa hasta hoy y se demuestra en la publicación anual del documento llamado "Reporte del suministro de servicios gubernamentales" (conocido por el acrónimo ROGS). Este documento lo publica la Comisión de Productividad Australiana. Cada año, desde 1995, ROGS ha publicado estadísticas comparativas acerca del rendimiento de las instituciones, del sistema judicial en cuanto a su eficacia, efectividad y equidad.

Me voy a referir a las mediciones del sistema judicial australiaño usando en parte las conclusiones alcanzadas en el reporte ROGS de los años 2007-08 que son las últimas disponibles.

Un aspecto particularmente interesante de este reporte es lo que ROGS decide publicar. Por ejemplo, no publica estadísticas acerca de los casos rezagados, pero sí usa otras medidas relativamente simples y relevantes que las cortes latinoamericanas pudieran considerar para medir sus propios sistemas.

Aquí presento una selección de las principales variables que ROGS reporta cada año y que espero les de una impresión acerca de como rinden las cortes australianas.

A. Ingreso de causas

ROGS describe los casos presentados (esto es, nuevos casos registrados cada año) como un indicador de el nivel de demanda por servicios judiciales.

Hubo 1.5 millón de nuevos casos presentados durante el período 2007-2008[2]. Alrededor de un 60% de esos casos fueron de

[2] Dado que, normalmente, las infracciones de tránsito, así como otras infracciones, no envuelven un proceso judicial, están excluidas de esta cifra. En el período 2007-08, por ejemplo, hubo más de 2 millones de casos procesados que fueron excluidos de estas cifras.

naturaleza criminal y 40% casos de naturaleza civil. Los detalles de estos valores están presentados en la tabla 1.

Tabla 1
CAUSAS CRIMINALES PRESENTADAS EN AUSTRALIA EN 2007/08

	Criminal		Civil	
Cortes superiores	5.600	1%	41.200	7%
Cortes intermedias	26.300	3%	25.700	4%
Cortes de primera instancia)	837.800	96%	561.800	89%
Total	869.700	100%	628.800	100%

ROGS también relaciona los casos presentados con respecto a la población. En 2007-2008 hubo un promedio de 4.106 casos criminales y 2.969 casos civiles por cada 100.000 habitantes. Estos valores han sido relativamente estables en los últimos años. Mirar el volumen de casos de esta manera ayuda también a determinar el lugar físico donde establecer las cortes.

Otro aspecto útil de esta tabla es que demuestra que la gran mayoría de los casos son procesados completamente en las cortes de primera instancia, lo que sugiere un alto nivel de eficiencia y un bajo nivel de apelación. Estos números no nos dicen mucho más hasta que no se comparan con otras medidas, como casos terminados.

B. Sentencias de término

Los casos terminados corresponden al número de casos con sentencia por corte en un año como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2
SENTENCIAS DE TÉRMINO EN CORTES AUSTRALIANAS EN 2007-08

	Criminal		Civil	
Corte Superior	5.100	1%	43.000	7%
Corte Intermedia	26.700	3%	25.600	4%
Corte de Primera Instancia (magistrados)	851.500	96%	546.900	89%
Total	883.300	100%	615.400	100%

Una comparación rápida entre ambas tablas de ingreso de casos y casos terminados permite determinar que las cortes australianas están, en general, sobrellevando su carga de trabajo. Están procesando los casos tan rápido como los están recibiendo. Esto se ve con mayor claridad cuando ROGS usa lo que llamaremos tasa de despeje.

C. Tasas de despeje

La tasa de despeje de una corte se calcula dividiendo el número de casos finalizados por el número de casos presentados, representado por un porcentaje. Un valor sobre 100% es bueno porque implica que se han resuelto más casos que los que se han presentado. La tabla 3 muestra los resultados del estado de New South Wales (NSW) que corresponde al sistema judicial más grande de Australia en 2007-08[3].

Tabla 3
TASA DE DESPEJE DE LAS CORTES DE NSW EN 2007-08

Corte Superior	105,2%
Corte Intermedia	100,1%
Corte de primera instancia	95,4%

. Las tasas de despeje son bastante típicas en la mayoría de las cortes de Australia aunque algunos estados más pequeños tiene niveles de aclaración bastante más bajos. Comparado con 20 años atrás, las cortes australianas no están sobrecargadas con un número masivo de casos que no puedan manejar.

D. Indicador de retraso

ROGS no reporta el número de casos pendientes como es común en otros lados. En vez de esto, reporta el porcentaje de casos, dentro de cada sistema judicial, que se han demorado más que lo establecido de acuerdo a las normas. Esto, está representado por un porcentaje de casos que son más viejos que lo que las normas determinan. Todas las cortes australianas han

[3] Se usan cifras por estado porque ROGS no da una tasa de despeje consolidada para todo el sistema judicial.

adoptado normas comunes para determinar el tiempo apropiado de tramitación de un proceso.

Tabla 4

NORMAS RELATIVAS AL TIEMPO DE TRAMITACIÓN TOMADO POR LAS CORTES AUSTRALIANAS (EN CUALQUIER MOMENTO)

Cortes Superiores e Intermedias	No más de el 10% de los casos activos pueden exceder los 12 meses y No más del 0% de los casos activos pueden exceder los 24 meses.
Cortes de primera instancia (Magistrados)	No más de 10% oueden exceder los 6 meses y 0% de casos activos puede exceder los 12 meses.

Cumplir con estas normas voluntarias no es fácil, tampoco en Australia. La tabla 5 muestra los resultados de Victoria, el segundo sistema judicial más grande de Australia[4].

Tabla 5

EDAD DE LOS CASOS PENDIENTES (EXCLUYENDO APELACIONES) EN EL ESTADO DE VICTORIA EN EL PERÍODO 2007-08.

	% más de 6 meses		% más de 12 meses		% más de 24 meses	
	Criminal	Civil	Criminal	Civil	Criminal	Civil
Corte Superior e intermedia			27,8	20,4	6	7
Corte de primera instancia	24,4	23,4	7,2	11,1		

Los resultados demuestran que la corte no cumplió con las normas. El margen de falla es relativamente pequeño en la mayoría de las cortes, sugiriendo que las normas son tal vez demasiado estrictas. En todo caso, en comparación con otros sistemas judiciales en el mundo estos resultados son muy buenos.

E. Personal judicial

ROGS calcula el número de personas que actuaron como jueces, magistrados o en posiciones similares durante la tramitación de casos judiciales. En el período 2007-2008 hubo 1.054 oficiales judiciales trabajando a tiempo completo en Australia.

[4] No se presentan cifras del estado mas grande, NSW, porque este estado no presenta a ROGS los casos pendientes en Cortes de Apelaciones.

Lo significativo de usar oficiales judiciales como un recurso medible, es que una vasta proporción de todos los casos son juzgados por un oficial presidiendo la corte solo, incluso en instancias de apelación. Esta es la razón por la cual Australia necesita menos jueces de lo que se esperaría.

ROGS compara el número de oficiales judiciales con la población que sirven. En promedio en el año 2007-2008 hubo 5 oficiales por cada 100.000 habitantes en Australia. Este número no significa mucho, pero puede ser usado a lo largo del tiempo para evaluar como cambia el número de oficiales en comparación a los cambios de población y a los cambios en el número de nuevas presentaciones.

F. Tasas de asistencia

ROGS mide las veces que las cortes suspenden o reanudan los casos. Lo hace porque hay una correlación lógica entre el número de suspensiones o aplazamientos y las continuaciones y el costo de la litigación. Por lo tanto, se usa el número de asistencia a la corte como un indicador indirecto del costo de litigación, incluyendo el costo de la corte. Altos niveles de asistencia significan también retraso en el proceso.

La tasa de asistencia es una medida del promedio de veces que un caso fue aplazado mientras estuvo activo. Este recuento incluye cada audiencia que ha sido organizada, en cualquier momento de la vida del caso. La tabla 6 muestra las tasas de asistencia a la corte del estado de Victoria, el segundo sistema judicial más grande de Australia[5].

Tabla 6

ASISTENCIA PROMEDIO POR CASO SENTENCIADO EN LAS CORTES DE VICTORIA EN EL PERÍODO 2007- 08

	Criminal	Civil
Corte Superior	2.4	1.2
Corte intermedia	5.1	2.1
Corte de primera instancia	3	0.8

[5] Cifras de el sistema judicial más grande del país no se presentan porque NSW no presenta a ROGS cifras de tasas de asistencia.

Esta tabla demuestra niveles muy bajos de aplazamiento, razón por la cual el retraso no es un problema mayor en Australia. Las cortes australianas no sufren de un significativo número de casos pendientes.

G. Gasto recurrente real por año

ROGS reporta información financiera acerca de las cortes Los costos en activo fijo no se reportan, sino solo los dineros usados en gastos y los ingresos generados por fuentes, tales como, costas procesales.

En el período 2007-08, **AUS$1.08 billones** fueron gastados en las cortes australianas después de deducir los ingresos generados por la corte misma a través de "gastos procesales y otras fuentes. (En este momento el cambio es 87 centavos de dólar por cada dólar australiano).

Como cifra absoluta aplicable a una economía desarrollada, esta medida no nos dice mucho acerca de lo adecuado del gasto público en las Cortes. Lo que es más útil es la velocidad de crecimiento de este gasto, el cual ROGS sugiere estar en crecimiento constante a un rango de 2% y 3% por año.

H. Gasto real por habitante por año

ROGS divide el gasto judicial por la población de Australia. AUS$46 se gastaron en los servicios administrativos de las cortes en el período 2007-08. De estos, se gastaron AUS$28 en cortes criminales y AUS$18 en cortes civiles.

Medir el gasto por persona ofrece una mejor idea de lo adecuado del gasto público que el análisis del presupuesto total de este gasto o incluso que el número de jueces.

I. Gasto pagado por demandante

ROGS intenta observar el efecto de los gastos de corte en el costo de administrar las litigaciones de las cortes civiles. La tabla 7 muestra el costo promedio de los gastos de corte por caso en cada nivel de cortes civiles. También muestra la proporción de los costos de las cortes civiles que son generados por los gastos de corte:

Tabla 7
GASTOS PROCESALES PAGADOS POR PRESENTACIÓN EN 2007-08

	Pago promedio por casos civiles presentados	Proporción de el gasto recurrente recuperado con los gastos procesales
Superior	$1,230	19.8%
Intermedia	$867	25.6%
Primera instancia (magistrados)	$105	33%

La tabla 7 sugiere que al menos los gastos de corte no son muy altos. Australia tiene una tasa de desempleo baja y el ingreso promedio semanal de un trabajo a tiempo completo es de AUS$1.200. Por supuesto, el costo de contratar un abogado es mucho mayor que los gastos de corte. ROGS no intenta calcular el costo de representación legal privada.

ROGS también ofrece un rango de datos detallados acerca de la relación entre los casos procesados por las cortes y el costo que incurre el gobierno por procesarlos. La mayor parte del análisis provisto está destinado a ayudar a crear consenso entre las distintas agencias gubernamentales acerca de cómo financiar el sistema judicial.

J. Conclusiones

En resumen, los indicadores de rendimiento publicados por ROGS son los siguientes:

(a) Tasas de presentación de causa, casi AUS$1.5 millones, de los cuales el 90% son procesados en cortes de primera instancia.

(b) Promedio de causas por 100.000 habitantes- aprox. 7.000 casos por 100.000.

(c) Tasa de sentencias de término –También casi AUS$1.5 millón de casos, indicando tasas de despeje cercanas al 100%.

(d) Las cortes Superior e intermedia intentan procesar el 90% de los casos dentro de un plazo de 12 meses y todos los casos en 24 meses. Las cortes de primera instancia intentan procesar el 90% en 6 meses y todos los casos en 12 meses.

Pocas cortes australianas lo logran, pero la mayoría no está muy lejos de esta meta. Consecuentemente, no hay un problema de retraso significativo en las cortes australianas.

(e) Hay alrededor de 5 oficiales judiciales por cada 100.000 habitantes, procesando un promedio de 7000 casos o 1400 casos cada uno por año.

(f) Las tasas de asistencia a las cortes australianas son bajas Los casos tienen un promedio de menos de 5 asistencias antes de ser finalizados.

(g) Las cortes australianas gastan AUS$1.08 billones en la administración de justicia, promediando AUS$28 por habitante en casos criminales y AUS$18 en casos civiles.

(h) El ingreso por gastos procesales, mirado como una proporción de los gastos fijos, es alrededor de 20% en la corte Superior, 25% en las cortes intermedias y 33% en las cortes de primera instancia. Estas cifras indican un buen nivel de recuperación de costos.

Mirando estas conclusiones, espero que hayan apreciado el porqué yo creo que las cortes australianas están entre las 10 primeras de el mundo, en términos de eficacia.

Sin embargo, hay un problema en el proceso empleado por ROGS. Si bien es cierto ayuda a describir los resultados, no indica las razones de por qué las cortes de Australia alcanzan estos resultados. Por ejemplo, ROGS no intenta medir los resultados de las cortes. No mide las características de la manera que las cortes procesan los casos, de un modo que explique la habilidad de procesar tantos y tan rápido, en comparación con otros sistemas.

Una suposición hecha por la mayoría de las cortes en el mundo es que la calidad es una contante, que un juez trabaja tan bien como otro. Sin embargo, la calidad de lo que una corte hace es muy variable. Aquí presento algunos ejemplos de indicadores de calidad que ROGS no mide en Australia que pudieran explicar que es cualitativamente especial en la manera en que las cortes australianas procesan sus casos:

Promedio de resoluciones por juez. Aunque ROGS no entrega esta cifra en forma directa, puede calcularse de las cifras disponibles. En promedio, un juez en Australia finaliza 1.400 casos

por año o alrededor de 27 casos a la semana. Esta cifra incluye un gran número de casos que no son apelados. Solo una pequeña proporción envuelve la necesidad de escribir un veredicto. Tengo pocas cifras internacionales para comparar, pero creo que este nivel de productividad es bastante alto para las normas mundiales.

Proporción de jueces vs subalternos. ROGS no compara el número de jueces en relación al número de otros empleados de corte. Los sistemas judiciales eficientes maximizan el número de jueces activos y minimizan el número de otro personal. La proporción en Australia sería de 1:10. En países en desarrollo del Asia, esta proporción es 1:20 o más.

Tasa de casos civiles terminados por acuerdo de las partes. Cortes productivas minimizan el número de casos que necesitan ser juzgados y maximizan el número de casos en que se llega a un acuerdo o compromiso entre las partes en disputa. La tasa de casos civiles acordados corresponde a la proporción de casos finalizados de esta manera. En las cortes civiles de Australia, más del 95% de los casos llegan a término por esta vía de solución. Una razón importante que explica la alta tasa de resolución por juez.

Tasa de no apelación criminal. Una alta proporción de casos criminales en Australia incluye a los acusados quienes admiten su culpabilidad en la corte y evitan la necesidad de un juicio. En Australia, menos de el 20% de los casos criminales son apelados. Esto refleja la calidad de los fiscales y el incentivo de penas reducidas a cambio de admitir culpabilidad.

Tasa de condena criminal. Alrededor del 85% de los casos criminales procesados en cortes de primera instancia resultan en alguna forma condenados debido a la eficiencia de la policía y de los fiscales querellantes. En los países que no los tienen las tasas de condena son a menudo menores. Las tasas de condena bajas a menudo tienden a resultar en altas tasas de apelación, presentadas por aquellos que son condenados.

Tasa de apelación. Las cortes australianas no miden la proporción de sentencias dictadas por las cortes de primera instancia o cortes intermedias apeladas. Sin embargo, las cifras disponibles sugieren que la tasa de apelación de un veredicto final es baja . En otros sistemas, las tasas de apelación pueden ser muy altas cuando se espera una revocación de la decisión tomada

por las cortes intermedias o de primera Instancia. Esto se observa cuando hay altos niveles de corrupción o inconsistencias en las decisiones tomadas por cortes de apelaciones. Sin embargo, cuando hay una alta calidad en el resultado de una Corte de Apelación, esto se refleja en menos apelaciones porque los litigantes ven lo inútil de apelar.

En el tiempo que me han otorgado he pretendido mostrar un retrato estadístico del sistema judicial australiano, haciendo referencia a indicadores que, desde mi punto de vista, creo pueden tener relevancia internacional. Quisiera creer que Uds. están de acuerdo conmigo que muchos de estos indicadores tienen relevancia en sus países. Estoy muy interesado en aprender de los progresos que Uds. han alcanzado al medir el rendimiento de sus cortes.

PANELES DE PONENCIAS REGIONALES*
TEMA: INVERSIÓN

VII SEMINARIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN JUDICIAL LA INVERSIÓN EN JUSTICIA

* Ponencias fueron seleccionadas a través de un concurso regional convocado por los organizadores. En la ocasión se recibieron 65 experiencias representativas de 14 países de la región.

* Los powerpoint presentados y audios de las exposiciones se pueden encontrar en www.cejamericas.org (eventos realizados).

ESTUDIO DE COSTOS INVOLUCRADOS EN LA PERSECUCIÓN PENAL EN LA FISCALÍA REGIONAL METROPOLITANA CENTRO NORTE, SANTIAGO DE CHILE

Mª. Cristina Marchant*
Andrés Díaz
Mauricio Salinas
Marcela Barahona
Fabiola Riveros
Verónica Escobar

I. INTRODUCCIÓN

El Ministerio Público de Chile se organiza en 18 Fiscalías Regionales, dirigidas cada una por un Fiscal Regional y un equipo directivo. A su vez, cada una de ellas cuenta con fiscalías locales, que son las unidades operativas de las fiscalías regionales, y están compuestas por fiscales adjuntos, ayudantes de fiscal, y otros profesionales, como sicólogos y asistentes sociales; técnicos y administrativos.

La Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte es una de las cuatro Fiscalías Regionales que operan en la Región Metropolitana (capital política y administrativa de Chile). Es la fiscalía que conoce la mayor cantidad de causas penales, alcanzando un 13% del total de causas del país y más del 32% de las causas de la Región Metropolitana. Durante el año 2008 recibió más de 160.000 denuncias.

* Ma. Cristina Marchant es Directora Ejecutiva Regional de la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte. El equipo además estuvo compuesto por Andrés Díaz, Jefe Unidad de Administración y Finanzas; Mauricio Salinas, Jefe Unidad de Gestión; Marcela Barahona y Fabiola Riveros, ambas profesionales de la Unidad de Administración y Finanzas; y Verónica Escobar, profesional Unidad de Gestión.

El 90% de la dotación asignada, es decir 370 personas, trabajan en un mismo edificio emplazado en el Centro de Justicia de Santiago. Esto constituye una particularidad de esta Fiscalía, debido a que la mayor parte de las fiscalías locales del país se encuentran emplazadas en distintas comunas o ciudades de su región. Por esta razón se diseñó un modelo de operación basado en el aprovechamiento de las economías de escala, tanto a nivel de recursos humanos como materiales.

MODELO DE OPERACIÓN

El Ministerio Público es un organismo autónomo del gobierno central, no obstante, forma parte de la administración financiera del Estado. En este contexto, el presupuesto de las Fiscalías Regionales es asignado por la Fiscalía Nacional. Los recursos entregados a nivel regional se asignan entre las distintas partidas de gasto de acuerdo al comportamiento histórico, sin hacer distinción entre la cantidad de ingresos, ni dotación, ni tipos de término, por ejemplo.

De esta forma, las distintas opciones de término de una causa (sentencia, acuerdo reparatorio, suspensión condicional, entre otros), pese a representar distintos niveles de eficacia, desde el punto de vista de la calidad jurídica de las soluciones, eran equivalentes desde la perspectiva de la asignación de los recursos.

Adicionalmente, no se disponía de información que por un lado, permitiera tomar decisiones de internalización o externalización de servicios, y por otro, conocer el grado de estandarización de los procesos de trabajo al interior de todas las unidades.

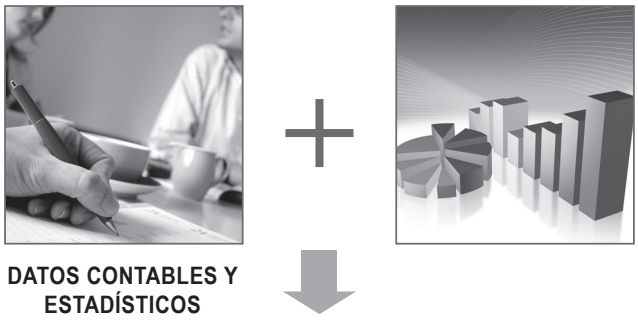
II. OBJETIVOS DEL PROYECTO

1. Determinar el costo asociado al tipo de término procesal para cada categoría de delito conocido en la Fiscalía Regional Centro Norte, considerando las actividades requeridas, los tiempos y los recursos humanos y materiales involucrados en la investigación de los casos, el ejercicio de la acción penal y la protección a las víctimas y testigos.

2. Disponer de una herramienta que permita visualizar en forma precisa cuáles son las actividades que tienen un mayor impacto en cada proceso y cuál es el costo asociado.

3. Contar con información relevante para una adecuada asignación de recursos en la implementación de políticas de persecución en la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte.

4. Comparar el costo agregado de las unidades de apoyo administrativo, respecto de otras entidades que prestan servicios de similar naturaleza (*benchmarking*).



III. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de este estudio se utilizó la Metodología ABC COSTING, considerando la información correspondiente al año 2007.

ABC es una metodología que cuantifica el costo de los "objetos de costo" asignando en primer lugar los recursos disponibles a las actividades desarrolladas y posteriormente dichas actividades a los "objetos de costo".

En este caso, los "objetos de costo" están constituidos por el par ordenado categoría de delito-tipo de término. Esta forma de costeo permite asociar a los productos, a las actividades y a los clientes, el costo efectivo involucrado a lo largo de toda la cadena de procesos.

A continuación, se ejemplifica este concepto basándose en lo que ocurre en una fiscalía local cualquiera para el delito de robo:

En el desarrollo de este estudio se distinguieron cinco etapas:

I Etapa: Agrupación todas las actividades desarrolladas en la fiscalía en cinco procesos de trabajo:

a) Recepción: Agrupa las actividades relacionadas con el ingreso administrativo de las causas al Ministerio, a través de denuncias directas o recepcionadas por las policías.

b) Atención de Usuarios: Considera la atención de todos los usuarios incorporando los conceptos de vulnerabilidad y daño, ya sea a través de la atención integral de Unidad Regional de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT) o bien, solo información y/o participación en el proceso que brinda la Unidad de Atención de Público y los equipos jurídicos.

c) Tramitación: Involucra todo lo que concierne a la planificación de la investigación, la solicitud de diligencias y en general las actividades que conducen a la decisión de término.

d) Administración de Recursos: Contempla todas las actividades asociadas a la gestión eficiente y eficaz de los recursos humanos, materiales y financieros.

e) Término: Involucra aquellas actividades posteriores a la decisión de término que finalmente deriva en el cierre del caso ya sea por término facultativo, judicial o administrativo.

II Etapa: Distribución de gastos.

Se distribuyeron a los distintos centros de costos, los gastos ejecutados durante el año 2007, utilizando criterios tales como uso efectivo de recursos, cantidad de personas por unidad, metros cuadrados por unidad, entre otros.

III Etapa: Aplicación de encuestas.

Se aplicaron encuestas a los responsables de Unidades o Fiscalías donde se consignaron las actividades desarrolladas al interior de estas, asociándolas a las personas que conforman la dotación de cada área. De esta forma, se determinó la carga de trabajo de la dupla actividad-persona. Además se asociaron las actividades a los clientes internos y externos.

En el siguiente cuadro se muestra un ejemplo de encuesta:

ENCUESTA USO DE TIEMPO Y RECURSOS

	ÁREA CODIGO
Unidad de Focos	
Responsable Llenado Encuesta	FRG

				2	1	5	3	1						
				ADMINISTRATIVO	FISCAL	FISCAL	PROFESIONAL	TÉCNICO	TOTAL DISTRIBUIDO	ROBOS	ROBOS NO VIOLENTOS	HURTOS	OTROS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD
N°	**ACTIVIDADES**	**UNIDAD DE VOLUMEN**	**VOLUMEN NORMAL MES**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**%**				
				100%	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	0%				
1	Recepción los casos	cantidad de casos ingresados	750	20%	5%	0%	0%	5%	100%	33%	8%	38%	1%
2	Analizar y asignación	cantidad de casos ingresados	750	60%	5%	0%	0%	0%	100%	21%	5%	39%	3%
3	Asistencia a audiencias	número de audiencias	700	0%	45%	50%	5%	10%	100%	24%	3%	43%	4%
4	Toma de declaraciones	horas	40	5%	5%	10%	44%	10%	100%	25%	8%	22%	3%
5	Preparación de presentaciones	número de documentos	392	15%	10%	10%	45%	10%	100%	15%	2%	42%	3%
6	Análisis de casos y toma de decisiones en casos asignados a fiscal	número de casos	330	0%	10%	12%	1%	60%	100%	21%	5%	39%	3%

IV Etapa: Información gestión jurídica

Se incorporó la información estadística relativa a la gestión jurídica de los casos durante el año 2007 asociando las actividades a los objetos de costo, es decir, delito –tipo de término.

V Etapa: Procesamiento de la información

Se procesó la información proveniente de las fuentes antes señaladas, vertiendo, en un proceso en cascada, los costos de las unidades de apoyo administrativo en aquellas de la plataforma de servicios corporativos y estas últimas en las Fiscalías. Todo ello de acuerdo a los tiempos y las actividades desarrolladas.

IV. RESULTADOS PRELIMINARES

En primer lugar, con el objetivo que los responsables de Unidades o Fiscalías revisaran y validaran los resultados preliminares se les entregó un informe que contenía lo siguiente:

a) Costos del Área, es decir, un detalle del costo total;

F. E. DROGAS | **1**

DETALLE COSTO PROMEDIO MENSUAL DEL AREA M$

RUBRO DE GASTOS	DATOS PROCESO ABC M$
TOTAL REMUNERACIONES	27.257
TOTAL EQUIPAMIENTO	37
TOTAL BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	1.976
TOTAL TRANSFERENCIAS PROG. REFORMA JUDICIAL (SUBSIDIOS FIJOS DE OPERACIÓN Y CONSTRUCCIÓN)	4.967
TOTAL GENERAL	**34.237**
(+) COSTO ABC OTRAS UNIDADES (APOYOS)	19.864
COSTO TOTAL ABC	**54.101**

b) Costos de Apoyo, aquellos provenientes de otras unidades;

F. E. DROGAS
DETALLE COSTO PROMEDIO MENSUAL DEL AREA M$

2

AREA	SUBAREA	ACTIVIDAD	UNIDAD DE VOLUMEN	VOLUMEN TOTAL	COSTO TOTAL M$	% ASIG.	COSTO ASIG. M$
FISCALÍA REGIONAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA	ASESORIA JURIDICA	Reuniones de planificación y diseño	Cantidad de horas	60	1.903	4%	84
FISCALÍA REGIONAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA	ASESORIA COMUNICACIONAL	Análisis comunicacional de casos complejos y manejo de crisis prestando asesoría a los fiscales	Cantidad de horas	170,4	3.497	9%	306
TOTAL FISCALÍA REGIONAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA							2.912
UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS		Gestión de reclamos (Concesionaria y usuarios) por temas de administración	Cant. de reclamos	7	1.068	8%	81
UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS		Registro de movimientos contables de la Fiscalía	Nº de traspasos contables	298	1.632	3%	49

c) Costos de Actividades que daba cuenta de los costos de cada actividad;

F. E. DROGAS
DETALLE COSTO PROMEDIO MENSUAL DEL AREA M$

3

ACTIVIDADES	DRIVER o UNIDAD DE MEDIDA	PROPIO M$ MES	APOYO AREAS M$ MES	TOTAL M$	VOLUMEN MENSUAL NORMAL	COSTO UNITARIO $
Recepción y agrupación de causas	Nº casos recepcionados	524	497	1.020	602,5	1.693
Desestimación de casos	Nº casos	1.306	1.348	2.654	200	13.271
Análisis jurídicos de casos en conjunto	HH	606	312	918	8	114.740
Gestión de casos (monitorio, microtrafico y grandes casos)	Nº casos	2.778	2.128	4.906	700	7.009

d) Actividad-Actividad esto es, la identificación de actividades de otras unidades que afectan a las actividades del área en particular.

F. E. DROGAS
DETALLE COSTO PROMEDIO MENSUAL DEL AREA M$

ACTIVIDADES	13001001 Revisión de la decisión de archivo provisional	13001001 Supervisión y control de investigaciones penales por fiscales adjuntos	13003009 Almacenamiento de especies	13003009 Recepción y Custodia de Dineros
Recepción y agrupación de causas				
Desestimación de casos				
Análisis jurídicos de casos en conjunto				
Gestión de casos (monitoreo, microtráfico y grandes casos)	100%	100%	100%	100%
Preparación de audiencias (check-list, minuta de acusación)				
Preparación y asistencia a juicio oral				

De esta forma se logró identificar para cada unidad los costos propios, los costos de otras áreas que la afectan, las actividades propias y las de apoyo que elevan más el costo.

La validación de la información generó, entre los jefes de áreas, un feedback respecto del tipo, los tiempos y recursos involucrados en cada actividad desarrollada.

Con las observaciones obtenidas de este feedback, se reprocesó la información respecto de los costos de las actividades desarrolladas tanto al interior como entre las áreas.

V. PRINCIPALES PROBLEMAS

En el desarrollo de este estudio se presentaron algunos problemas relacionados con la implementación de la metodología y con los resultados preliminares obtenidos. Como ejemplo, se pueden señalar los siguientes:

a) Los gastos generales, tales como energía eléctrica, agua, etc., no se encontraban distribuidos entre los centros de costo por lo que se procedió a distribuirlos utilizando criterios como uso efectivo de metros cuadrados, cantidad de personas, entre otros.

b) Las actividades de cada Fiscalía o Unidad no se estandarizaron, por lo tanto en los resultados finales no fue posible homologar los costos de actividades comunes ya que algunas aparecían subsumidas en otras.

c) Desconocimiento general de los tiempos destinados a cada una de las actividades desarrolladas. Fue necesario una revisión exhaustiva de los recursos involucrados al interior de las unidades.

d) Desconocimiento de la cultura cliente-proveedor interno. A partir de los resultados preliminares fue posible visualizar los productos y servicios entregados y recibidos de una unidad a otra.

VI. RESULTADOS FINALES

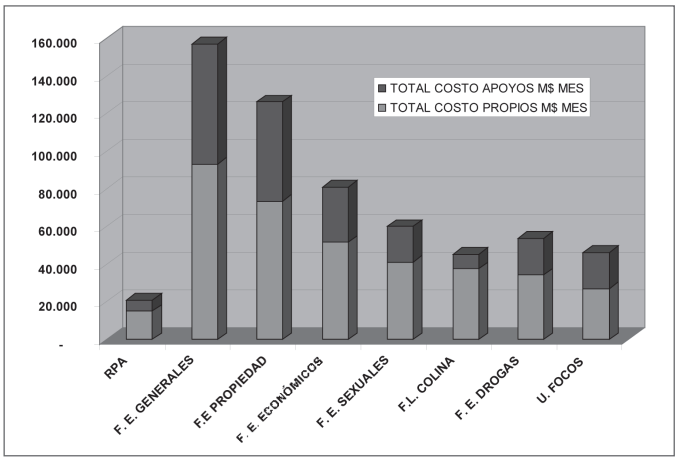
A continuación se presentan algunos de los resultados más relevantes de este estudio.

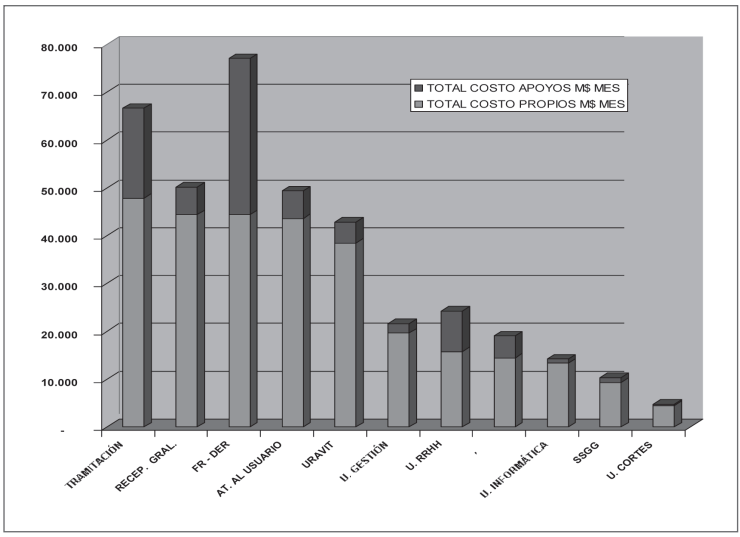
DISTRIBUCIÓN DEL COSTO MENSUAL

GASTOS INCORPORADOS M$	668.783

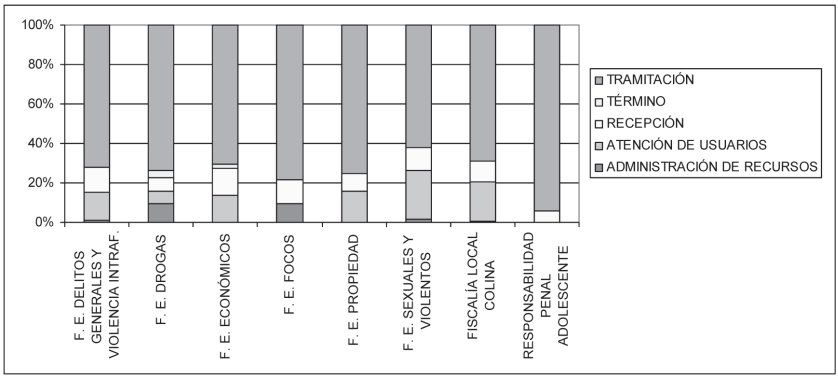
OBJETOS DE COSTO (DELITOS)	618.093
CLIENTES EXTERNOS	50.692
TOTAL ASIGNADO	**668.785**

COSTO MENSUAL POR ÁREA (M$)





DISTRIBUCIÓN COSTO MENSUAL POR FISCALÍA SEGÚN PROCESO



DISTRIBUCIÓN DEL COSTO MENSUAL POR DELITO Y TIPO DE TÉRMINO

DELITOS	TOTAL	TÉRMINOS							
		SENTENCIA DEFINITIVA		SOBRESEIMIENTO		SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCEDIMIENTO		ACUERDO REPARATORIO	
ROBOS	88.094	23.911	14%	7.148	18%	2.688	4%	161	2%
ROBOS NO VIOLENTOS	59.798	16.889	10%	4.321	11%	3.613	5%	220	2%
HURTOS	47.377	12.652	7%	2.265	6%	7.679	10%	592	6%
OTROS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	24.370	2.991	2%	737	2%	3.003	4%	58	1%
LESIONES	68.482	17.145	10%	2.712	7%	14.118	19%	854	9%
HOMICIDIOS	8.680	5.387	3%	497	1%	114	0%	-	0%
DELITOS SEXUALES	26.267	4.051	2%	1.074	3%	495	1%	-	0%
CONTRA LA LIBERTAD E INTIMIDAD DE LAS PERSONAS	44.558	5.040	3%	1.600	4%	5.871	8%	318	3%
FALTAS	48.688	28.838	17%	460	1%	1.756	2%	70	1%
DELITOS LEY DE TRANSITO	12.978	3.917	2%	1.163	3%	7.380	10%	43	0%
DELITOS LEY DE DROGAS	29.407	19.474	11%	1.113	3%	1.613	2%	1	0%
DELITOS ECONOMICOS	39.268	2.612	2%	6.193	16%	2.529	3%	2.378	25%
DELITOS FUNCIONARIOS	1.885	317	0%	349	1%	349	0%	-	0%
DELITOS DE LEYES ESPECIALES	26.297	7.511	4%	2.386	6%	8.703	12%	486	5%
DELITOS CONTRA FE PUBLICA	9.724	3.130	2%	1.442	4%	2.179	3%	155	2%
CUASIDELITOS	16.943	1.204	1%	1.320	3%	2.639	3%	1.625	17%
OTROS DELITOS	65.277	15.751	9%	5.062	13%	10.700	14%	2.702	28%
TOTAL	**618.093**	**170.820**	100%	**39.841**	100%	**75.429**	100%	**9.662**	100%
	100%	**28%**		**6%**		**12%**		**2%**	

DELITOS	TOTAL	TERMINOS							
		FACULTAD DE NO INVESTIGAR		ARCHIVO PROVISIONAL		OTROS TÉRMINOS FACULTATIVOS		TÉRMINOS ADMINISTRATIVOS	
ROBOS	88.094	226	0%	52.187	29%	934	2%	840	5%
ROBOS NO VIOLENTOS	59.798	810	1%	31.711	18%	776	2%	1.459	9%
HURTOS	47.377	949	1%	20.915	12%	1.777	5%	548	3%
OTROS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	24.370	13.518	15%	977	1%	2.121	5%	964	6%
LESIONES	68.482	7.339	8%	17.936	10%	7.060	18%	1.317	8%
HOMICIDIOS	8.680	644	1%	834	0%	313	1%	891	6%
DELITOS SEXUALES	26.267	4.612	5%	11.160	6%	3.598	9%	1.279	8%
CONTRA LA LIBERTAD E INTIMIDAD DE LAS PERSONAS	44.558	19.021	22%	10.037	6%	1.563	4%	1.108	7%
FALTAS	48.688	7.982	9%	2.242	1%	7.064	18%	276	2%
DELITOS LEY DE TRÁNSITO	12.978	147	0%	81	0%	160	0%	88	1%
DELITOS LEY DE DROGAS	29.407	251	0%	4.428	2%	866	2%	1.660	10%
DELITOS ECONÓMICOS	39.268	15.080	17%	5.804	3%	2.889	7%	1.783	11%
DELITOS FUNCIONARIOS	1.885	349	0%	253	0%	175	0%	93	1%
DELITOS DE LEYES ESPECIALES	26.297	1.653	2%	3.472	2%	1.197	3%	890	6%
DELITOS CONTRA FE PUBLICA	9.724	1.153	1%	783	0%	467	1%	416	3%
CUASIDELITOS	16.943	3.535	4%	4.420	2%	1.833	5%	366	2%
OTROS DELITOS	65.277	10.312	12%	12.637	7%	6.153	16%	1.960	12%
TOTAL	**618.093**	**87.581**	100%	**179.878**	100%	**38.944**	100%	**15.938**	100%
	100%	**14%**		**29%**		**6%**		**3%**	

COSTO MENSUAL POR DELITO

CODIGO	AREA	COSTO TOTAL M$MES	% DELITOS
S01A	ROBOS	88.094	14
S05A	LESIONES	68.482	11
S017A	OTROS DELITOS	65.277	11
S02A	ROBOS NO VIOLENTOS	59.798	10
S09A	FALTAS	48.688	8
S03A	HURTOS	47.377	8
S08A	CONTRA LA LIBERTAD E INTIMIDAD DE LAS PERSONAS	44.558	7
S012A	DELITOS ECONÓMICOS	39.268	6
S011A	DELITOS LEY DE DROGAS	29.407	5
S014A	DELITOS DE LEYES ESPECIALES	26.297	4
S07A	DELITOS SEXUALES	26.267	4
S04A	OTROS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	24.370	4
S016A	CUASIDELITOS	16.943	3
S010A	DELITOS LEY DE TRÁNSITO	12.978	2
S015A	DELITOS CONTRA FE PÚBLICA	9.724	2
S06A	HOMICIDIOS	8.680	1
S013A	DELITOS FUNCIONARIOS	1.885	0

VII. CONCLUSIONES

El desarrollo de este estudio nos permitió no solo conocer los costos involucrados en la persecución penal, sino que también:

1. Identificar, en los distintos niveles de toma de decisiones, las actividades desarrolladas y los tiempos asignados a ellas.
2. Distinguir las actividades de acuerdo al valor que agregan al negocio.
3. Reorganizar actividades o procesos de manera más eficiente.
4. Estandarizar procesos de acuerdo a criterios de mayor eficiencia
5. Facilitar la comprensión y aceptación de sus costos y brechas de costo por parte de las áreas, incentivándolos a mejorar su gestión.
6. Desarrollar un *benchmarking* interno entre unidades que desarrollan actividades similares.
7. Desarrollar un *benchmarking* entre las distintas fiscalías del país.
8. Sustento para solicitar recursos a FN.

LA INVERSIÓN EN JUSTICIA DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA CIUDAD DE BS. AS.

Pablo Fraga*

I. INTRODUCCIÓN

La misión fundamental del Ministerio Público Fiscal de la ciudad autónoma de Buenos Aires –conforme lo establece la Constitución de la ciudad y la Ley Nº 1.903 y sus modificatorias– consiste en promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de acuerdo con los intereses generales de la sociedad, velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social. Tales funciones deben ser ejercidas de modo objetivo con estricta observancia de la legalidad general, en coordinación con la demás autoridades del Poder Judicial y con los restantes poderes de la ciudad autónoma de Buenos Aires, aunque sin sujeción a directivas, instrucciones ni condiciones que se impartan o establezcan por sujetos ajenos a su estructura.

Uno de los principales desafíos al inicio de nuestra gestión consistió en reforzar la capacidad de convocar y dar respuestas a las demandas de la comunidad así como fortalecer la autonomía del Ministerio Público Fiscal a fin de otorgar mayor eficiencia a la organización. En este orden de ideas, para el año 2009 nos fijamos cuatro objetivos principales:

* Abogado especializado en Derecho y nuevas Tecnologías. Presidente de la Asociación Civil ACTUAR, Centro de Estudios e Investigaciones en gobierno electrónico e implementación de Nuevas Tecnologías en el Sector Público. Director de la revista Gobierno Digital. Becado por la Organización de las Naciones Unidas para representar a la sociedad civil en la última Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (Túnez, 2005). Miembro de la Comisión Interministerial Redactora del Proyecto de Ley de Delitos Informáticos. Socio fundador e Investigador de Unidos por la Justicia en Reforma Judicial e Implementación de Nuevas Tecnologías en el Sistema Judicial. Expositor en innumerables Congresos y Seminarios. Actualmente es Secretario General de Coordinación del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires.

- Incrementar y mejorar el acceso a la Justicia, a través de la Unidades de Orientación y Denuncia (UOD).
- Optimizar el Sistema Judicial para brindar un servicio de eficiencia y calidad, mediante el Nuevo Diseño Organizacional en materia penal, contravencional y de faltas.
- Eficiencia en el esclarecimiento de los hechos, mediante la acción del Cuerpo de Investigaciones Judiciales.
- Gestión eficiente y transparente.

II. EL PRESUPUESTO COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y JUDICIAL

El presupuesto no es un instrumento puramente administrativo y contable. Es una herramienta clave de política económica y un elemento indispensable de planificación institucional que contiene y sintetiza las metas a cumplir, los medios y acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y los programas que se llevarán a cabo durante el período en cuestión.

En tal sentido el presupuesto expresa económica y financieramente las decisiones políticas de la jurisdicción y las acciones necesarias para satisfacer una necesidad pública. Este enfoque teórico permite el diseño de un Plan de Acción de acuerdo a los objetivos específicos del Ministerio Público Fiscal y expresarlo financieramente mediante el Presupuesto anual.

III. LAS UNIDADES DE ORIENTACIÓN Y DENUNCIA (UOD)

La creación de las Unidades de Orientación y Denuncia (Res. FG 44/07) constituyen un nuevo mecanismo que permite acercar el sistema judicial a la comunidad, facilitando el acceso y eliminando aquellas barreras de comunicación que muchas veces separan al sistema judicial de la comunidad.

El plan de implementación previsto consiste en la puesta en marcha de quince unidades distribuidas en la ciudad de Buenos Aires. El cronograma comenzó con una experiencia piloto a fines del año 2007 y la presentación del plan Plurianual (tres años) con una adecuada planeación financiera. La estructuración del plan Plurianual de presupuesto permitió prever el sostenimiento de la política pública mediante la planificación del financiamiento del proyecto en el largo plazo.

- **Experiencia Piloto:** Unidad tipo en Combate de los Pozos 155.
- **Primera Etapa:** implementación progresiva durante el 2008 de 4 nuevas unidades (Balvanera, Lugano, Pompeya y Palermo).
- **Segunda Etapa:** implementación progresiva durante el 2009 de 5 nuevas unidades (Núñez, Chacarita, La Boca, Caballito-Flores y Unidad Móvil).
- **Tercera Etapa:** finalmente en el 2010 se implementarán las 5 unidades restantes para totalizar por lo menos 15 unidades distribuidas estratégicamente en los puntos neurálgicos de la ciudad.

Para la implementación del Proyecto Plurianual de las UOD fue necesario estimar adecuadamente las erogaciones a realizar, tanto corrientes como de capital. En este sentido, se previeron en su totalidad los diversos recursos físicos que se requerirían para determinar la necesidad financiera correspondiente para cada ejercicio fiscal, a saber:

- **Recursos Humanos:**

- 12 agentes (4 Prosecretarios Coadyuvantes, 2 Prosec. Adm. de 1º Inst., 1 Oficial, 1 Escribiente, 2 Auxiliares Adm. y 2 Auxiliares de Servicio).
- El costo en personal implica: sueldos, cargas sociales, licencias, subrogancias, etc.

- **Servicios y Bienes de Consumo:**

- Servicios básicos (luz, agua, electricidad, gas)
- Gastos menores de caja chica.
- Insumos de oficina (útiles, papel, toners)
- Alquiler de fotocopiadoras.
- Servicios de limpieza y mantenimiento.
- Vigilancia y seguridad.
- Capacitación.

- **Infraestructura Edilicia:**

- Compra o alquiler de inmueble (se estiman 174 m^2 por unidad como ideal).
- Reacondicionamiento del Inmueble: refacciones, cableado eléctrico diferenciado, señalética, mobiliario.

- **Infraestructura Tecnológica y de Comunicaciones:**

- Servidores.
- Computadoras personales, Thin Client y notebooks.
- Impresoras personales y departamentales.
- Cableado estructurado de voz y datos.
- Telefonía.

IV. NUEVO MODELO ORGANIZACIONAL

El Nuevo Modelo Organizacional del Ministerio Público Fiscal fue aprobado por Res. FG 41/09 con el objeto de realizar una nueva división de las tareas administrativas y de investigación. El objetivo es permitir que los fiscales se concentren en las investigaciones mediante una mejor asignación de tareas por roles y especialización que se desarrollan en las nuevas oficinas de servicios comunes (Unidades de Intervención Temprana y de Tramitación Común). Así se logra optimizar el tiempo de los fiscales, sustrayéndolos de actividades administrativas para abocarse a la investigación de casos, preparación de audiencias y documentos jurídicos.

El eje del nuevo modelo es la Unidad Fiscal que está compuesta por una Unidad de Intervención Temprana (UIT), una Unidad de Tramitación Común (UTC) y los Equipos Fiscales, integrados por seis fiscales con competencia penal, contravencional y de faltas. Este rediseño organizacional se plasmó, como primera experiencia, en la puesta en marcha de la Unidad Fiscal Sudeste. Para ello se planificaron e implementaron diversas acciones:

- **Movimiento de Personal:**

- Reestructuración de la estructura de personal en las Fiscalías de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas.
- Mudanza de 200 personas para ocupar el nuevo edificio.
- Adecuada Planificación para coordinar tal movimiento de personal.

- **Procesos de Compra Iniciados:**

Alquiler de Edificio	$ 1.654.250,00
Act. de Red y Telefonía	$ 393.221,00
Cableado	$ 293.963,63
Equipos UPS	$ 120.000,00
Ductos Aire Acondicionado	$ 173.640,00
Pisos	$ 248.389,20
Iluminación	$ 260.650,70
Tabiquería	$ 209.102,70
Pintura	$ 198.107,82
Seguros	$ 9.400,00
Limpieza	$ 51.500,00
Mantenimiento	$ 258.400,00
Servicios generales	$ 211.200,00
Total	**$ 4.081.825,05**

- **Impacto Presupuestario:**

- La Implementación del nuevo modelo representa el 27% del Presupuesto total para el ejercicio 2009 (sin considerar el gasto en personal).
- Importancia fundamental de la Planificación, dada la proporción del Presupuesto destinada al proyecto.
- Compromiso de todos actores que participan de la implementación.

V. GESTIÓN EFICIENTE - COMPRAS Y CONTRATACIONES

Las compras y contrataciones, el uso que se la da a los recursos públicos, constituye sin duda uno de los pilares fundamentales de la Administración Pública y el Ministerio Público Fiscal no está exento de ello.

Simplificar los procesos de compras, eficiencia y eficacia, disponibilidad y acceso a la información para el ciudadano, transparentar y mejorar los pliegos de bases y condiciones, ampliar la red de proveedores, permitir el control ciudadano, disminuir costos y precios o el ahorro de tiempo son objetivos difíciles pero no imposibles de lograr.

Ejemplo de todo ello es que a partir de una gestión eficiente hemos logrado reducir sensiblemente el tiempo de ejecución de los procesos de compras y contrataciones. Así, durante el año 2008 realizamos 44 procesos de licitación pública que demandaron, en promedio, solo 85 días. En tanto en el primer semestre del año 2009, los

procesos de licitación iniciados fueron 26, reduciéndose el tiempo de ejecución a tan solo 67 días en promedio.

Transparencia

La publicidad de los actos de gobierno –las compras y contrataciones son uno de ellos– es uno de los principios fundamentales de nuestra forma republicana de gobierno. No se trata de una obligación del Estado o del Gobierno, se trata de un derecho fundamental de los ciudadanos.

El Ministerio Público Fiscal cumple legalmente en publicar en el Boletín Oficial lo dispuesto por la ley 2095 y la totalidad de la información del proceso de compras en su sitio web. La información disponible en forma libre y gratuita permite y facilita el control ciudadano que se suma al control concomitante que durante todo el proceso realiza la Unidad de Auditoría Interna. Además, a fin de aumentar la concurrencia de proveedores, hemos dispuesto que los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares sean gratuitos y descargables de nuestro sitio web.

El presupuesto del Ministerio Público Fiscal en el año 2008 fue de $58.991.240 de los cuales el 85% corresponde al inciso 1 (sueldos y cargas sociales) y el 15% restante es –casi en su totalidad– objeto de procesos de compras y contrataciones del organismo.

No se trata solo del 15% de nuestro presupuesto ya que, atento a lo inelástico del rubro salarial, su impacto en la gestión del MPF es mucho mayor. La utilización eficiente y eficaz de este 15% es clave entonces para alcanzar el objetivo de dar una respuesta de calidad al ciudadano e incrementar la confianza de la comunidad en el servicio de justicia.

Tecnología aplicada a los procesos de compras

Conforme lo dispuesto por el artículo 79 de la ley de compras toda comunicación entre el organismo contratante y los oferentes o proveedores, ya sea en el trascurso del procedimiento de selección o durante la ejecución del contrato, debe efectuarse conforme a los principios de economía y celeridad en los trámites.

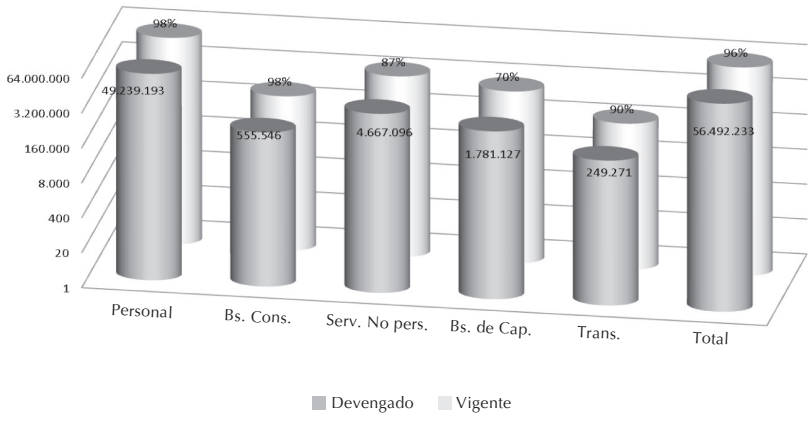
La reglamentación de la ley realizada por la Comisión Conjunta de Administración del Ministerio Público establece que todas las comunicaciones por correo electrónico entre este y los oferentes o cocontratantes serán válidas en las direcciones de correo que previamente cada interesado haya declarado bajo juramento o las que figuren en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (RIUPP). De esta manera utilizamos el medio electrónico más simple y difundido –el correo electrónico– para todas las comunicaciones durante el proceso de compras sin por ello dejar de cumplir con los medios de notificación (publicación en boletín oficial, entre otros) fijados específicamente por la ley para cada caso.

Las comunicaciones por correo electrónico nos permiten ampliar sustancialmente las invitaciones a ofertar con un costo casi inexistente, simplifica y reduce los tiempos en materia de consultas y aclaraciones, etc.

Eficiencia

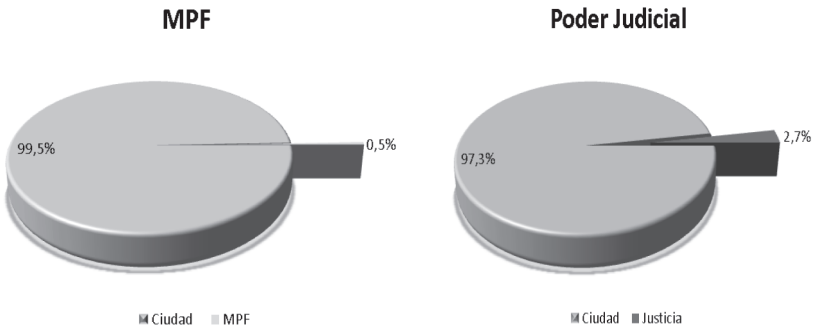
El ejercicio presupuestario del año 2008 resultó para el Ministerio Público Fiscal una ejecución presupuestaria del 96% respecto del crédito vigente, como resultado de una planificación eficiente y una utilización adecuada de los recursos asignados.

Tal como se puede ver en el siguiente gráfico:



VI. CONCLUSIONES

El Poder Judicial representa en el Presupuesto Total de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires solo el 2,7% y, en particular, el MPF participa en un 0,5% del mismo. Ello significa que el costo de los servicios que presta el mismo –con relación al presupuesto total de la ciudad– es de tan solo $ 30 anuales por habitante.



Ahora bien, no se trata solo de contar con recursos –que por definición son escasos– sino de usarlos adecuadamente. El éxito de todo proceso es la suma de varios factores:

- Liderazgo.
- Modernización organizacional.
- Planificación presupuestaria plurianual.
- Plan de compras.
- Gestión eficiente de los recursos públicos.
- Trabajo en equipo.
- Transparencia.
- Innovación.
- Capacitación permanente.
- Calidad y mejora continua.

Quien sabe y quiere, puede.

LA INVERSIÓN EN JUSTICIA EN COSTA RICA

Sonia Navarro Solano[1]

I. INTRODUCCIÓN

América Latina ha tenido en los últimos veinte años una importante inversión en la Administración de Justicia y otras entidades del sector, tales como el Ministerio Público y la Defensa Pública por parte de la banca multilateral y otros cooperantes.

Costa Rica inició esta ola después de haber sido sede del Primer Seminario sobre Justicia y Desarrollo, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y autoridades del sector justicia de Costa Rica en 1993, en el cual se enfatizó sobre la importancia de la justicia para el desarrollo y la conexión entre seguridad jurídica, acceso, igualdad ante la ley, estado de derecho y economía de mercado; lo cual culminó con la famosa frase de Enrique Iglesias, que el desarrollo no se realiza en un vacío institucional, aludiendo a la importancia de entidades judiciales fortalecidas para el desarrollo de la región[2].

En este contexto se gesta la primera inversión del BID en la administración de justicia costarricense, inaugurando con ella una importante inversión de la banca multilateral, en temas relativos a gestión judicial, capacitación, reforma procesal, inversión tecnológica, gerencia, administración, para el sector justicia. Este primer Programa financiado para Costa Rica fue de 22,5 millones de dólares, impul-

---

[1] Directora del Programa de Modernización de la Administración de Justicia de Costa Rica. 1996 a la fecha.

[2] "Por el contrario, más de 30 años de experiencia y sobre todo la evolución reciente de los países de América Latina y el Caribe, nos han llevado a percibir cada vez con mayor claridad que el desarrollo no se verifica en un vacío institucional, sino depende muy estrechamente de las características del Estado, de su normativa, de sus instituciones, y del proceso de gobierno, en un sentido lato. Dentro de estos aspectos, la modernización del derecho y de la administración de justicia revisten una importancia crítica." (Iglesias, Enrique M. Derecho, justicia y desarrollo en América Latina en la década de los noventa. Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe). Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe, Washington, 1993.

sándose a partir de entonces esta línea de cooperación del BID con los países de la región. A manera de referencia, al año 2007, el BID había otorgado 22 préstamos a países del área por $455,4 millones, 62 cooperaciones técnicas por $12,5 millones y FOMIN había invertido $26 millones, lo que hace un total de aproximadamente $500 millones en proyectos vinculados con la administración de justicia[3] [4]. Sin embargo, esta cifra no actualizada es solo referencia pues son numerosos los cooperantes y proyectos que se mantienen hasta el día de hoy, como importantes inversiones en administración de justicia, más allá de la cifra reseñada del BID.

Como señalábamos, la inversión de la Banca Multilateral y agencias cooperantes para la mejora de la administración de justicia, ha sido muy importante en los últimos 20 años. Sin embargo, se carece de evaluaciones específicas y comparadas sobre esta inversión y se desconoce en términos generales la cifra acumulada de la misma. La opinión de los expertos más generalizada es que su impacto ha sido escaso, pese a que se reconocen cambios acaecidos en el entorno de la organización de la justicia, que no pueden desconocerse y que de alguna manera han logrado mantener esta línea de inversión abierta y en operación en nuestros países

Sin embargo, las dimensiones macros que apuntalaban las inversiones, tales como la confianza, la equidad, el acceso, la eficiencia, la eficacia, y la independencia, no parecen haber sido transformadas ni mejoradas sustancialmente en la administración de justicia, tal como se esperaba, después de una inversión sostenida para lograr cambios en la organización judicial.

Con una reforma procesal penal tan extendida en la región, con Escuelas Judiciales más o menos consolidadas, con nuevas formas de organización como los Consejos de la Judicatura, existen sin embargo, resabios importantes en poner en vigencia la oralidad; la medición de la eficacia y eficiencia es aun una cifra oscura en la administración de justicia; o bien, no se ha dado un salto claro positivo en estos indicadores. Por su parte los denominados Consejos

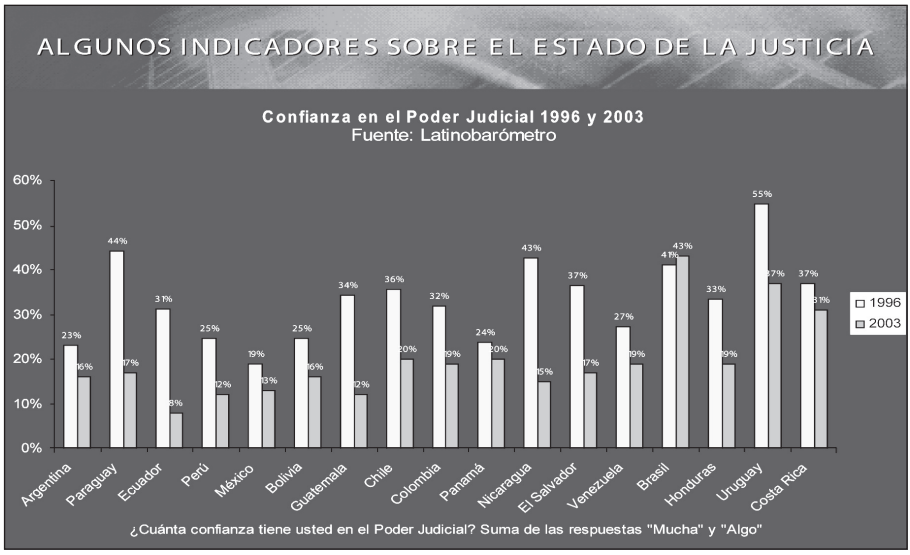
[3] Reporte Anual del BID/2007.

[4] Sería importante conocer a este momento la inversión realizada en administración de justicia en nuestra región, por parte de cooperantes y de la banca multilateral, en programas directamente vinculados con la mejora de la administración de justicia, pero existe un grado de opacidad de esta información, ya que no suele tenerse de forma acumulada, sino de manera dispersa por cada programa, como por cada cooperante.

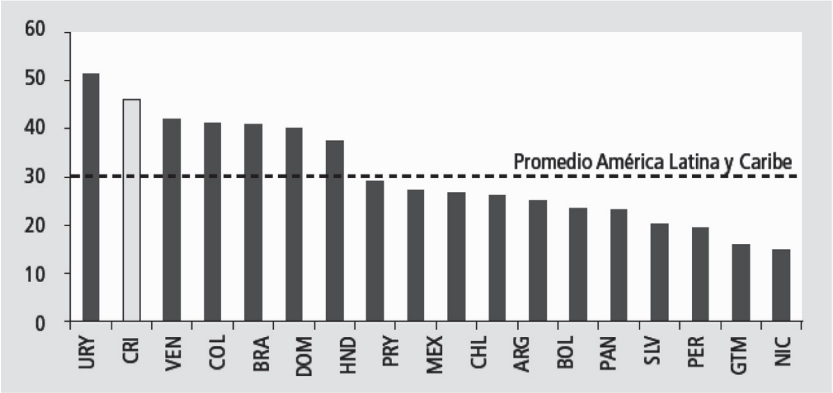
de la Magistratura o de la Judicatura, tampoco han resuelto el tema de Gobierno Judicial, independencia, carrera, administración y gerencia de los Poderes Judiciales. La inversión en Tecnologías de Información ha propiciado una mejora en cuanto a acceso y transparencia en la información de la administración de justicia, pero aún carecemos de información estadística e indicadores comparados, indicadores de acceso desde el punto de vista de eliminar barreras y mejorar la tutela judicial, pese a esfuerzos realizados por diversas iniciativas, tales como los trabajos para la Cumbre de Presidentes de Cortes de la Región y del Centro de Estudios Judiciales de las Américas (CEJA).

Tampoco han existido variaciones importantes en la confianza ciudadana en la justicia, de acuerdo a la percepción ciudadana recogida por la encuesta anual del Latinobarómetro, con escasas excepciones. Comparando los datos dados por el Latinobarómetro 1996 – 2003 (ver cuadros No.1 y No. 2), con la excepción de Brasil todos los países habían bajado su percepción en la justicia. El promedio de confianza en el sistema de justicia de los países de América Latina y el Caribe es de 30% y solamente siete países se elevan sobre el mismo.

Cuadro 1



Cuadro 2
CONFIANZA EN EL SISTEMA JUDICIAL, 2005
(Porcentaje de respuestas positivas)



Fuente: Latinobarómetro 2005

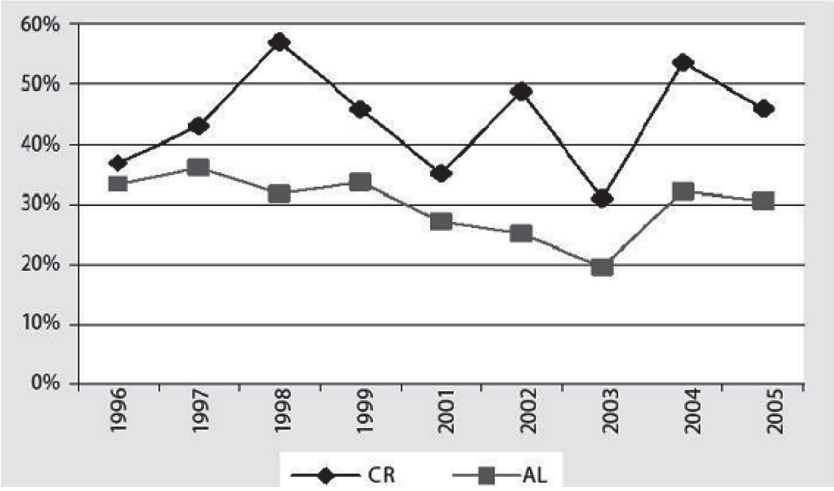
Por lo tanto parecen válidas las interrogantes siguientes:

- ¿Corresponde la inversión con los resultados alcanzados en impacto, indicadores u otros productos obtenidos?
- ¿Existen evaluaciones del impacto alcanzado en los proyectos de justicia en la región?
- ¿Se ha satisfecho a los usuarios con la inversión realizada en la Administración de Justicia?
- ¿Ha logrado la inversión en justicia crear institucionalidad?
- ¿Habrá coherencia entre inversión y mejor desempeño?
- ¿Cuáles son los cambios evidentes y los paradigmas inalterados?

Aunque no podemos con rigurosidad absoluta contestar estas preguntas, sí podemos afirmar que pese a la alta inversión realizada en la región, son poco los países que han logrado remontar el grado de confianza ciudadana en la justicia, durante o después de la inversión, o al menos mantener los grados de confianza alcanzados. Países como Uruguay y Costa Rica han mantenido altos niveles de confianza ciudadana en la justicia, y estos niveles se mantienen, aunque con altibajos para el caso de Costa Rica. Pero son de excepción los países que como la República Dominicana, han logrado

mejorar este indicador en los últimos años. En general la justicia no goza de la confianza ciudadana y los proyectos no han sido evaluados haciendo una ecuación costo beneficio. Pese a que han existido cambios evidentes, el proceso es muy lento. La percepción de los expertos suele ser categórica en cuanto a que la inversión no ha ido de la mano con el impacto deseado, sobre todo en países de altos niveles de impunidad, carencia de institucionalidad y falta de credibilidad en las instituciones judiciales. (Ver cuadro siguiente).

Cuadro 3
CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL, 1996-2005



Fuente: Latinobarómetro 1996-2005

II. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN COSTA RICA

Me referiré en adelante a la inversión realizada por el Programa de Modernización de la Administración de Justicia de Costa Rica financiado por el BID en su primera y segunda etapa, que estará concluyendo a finales del año 2010. Esta inversión, suma $33,6 millones y constituye la inversión más alta e importante realizada en el país en pro de la mejora de la administración de justicia. Costa Rica, no ha sido beneficiario de programas similares, salvo algunos de cuantía menor, dado que por sus índices de desarrollo, no le permite calificar para algunas inversiones de los cooperantes. Sin perjuicio de lo anterior, considerando 16 años de ejecución de ambos programas, su importancia relativa en relación con el presupuesto anual del

Poder Judicial es casi marginal. Sin embargo, su importancia estratégica ha sido importante para propiciar el cambio, o bien para impulsarlo, dado que los proyectos más importantes del programa, han sido asumidos y extendidos progresivamente por el Poder Judicial a sus respectivos entes, no quedándose en meros programas piloto, lo cual da buenas señales en cuanto a la política pública correspondiente

2.1 La administración de justicia en los 90

Para analizar el posible impacto del programa, es necesario empezar ubicando a Costa Rica en el contexto regional, donde se ha destacado por su ejemplar comportamiento democrático de más de medio siglo, lo que le ha permitido repuntar en algunos indicadores socioeconómicos en los últimos veinte años. La estabilidad política le ha permitido custodiar sus instituciones, creando un entorno favorable para el desarrollo económico y social, que se arraigó en un amplio sector medio. Sin embargo la crisis económica del 80-82 golpeó fuertemente al país, lo que conllevó a un grave deterioro social, duplicando los niveles de pobreza. En los años 90 e inicios del nuevo milenio sobreviene una recuperación económica, aumenta el PIB y baja el nivel de pobreza del 27% al 21% de acuerdo a los Informes del Programa Estado de la Nación.

Cuadro 4
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS DESDE 1940

Variables	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Índice de desarrollo humano	N.D.	N.D.	0,55	0,65	0,75	0,85	0,82
Población (en miles)	656	812	1.199	1.758	2.302	3.050	3.925
Hogares pobres (%)			50	29	26	27	21
Esperanza de vida al nacer (en años)	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6	76,7	77,7
Mortalidad infantil (cada mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	10
Desnutrición en menores de 6 años (%)	N.D.	N.D.	14	12	4	4	3
Cobertura de la seguridad social (%)		8	15	39	70	82	88
Analfabetismo en mayores de 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5
Líneas telefónicas instaladas (cada 10.000 hab.)	N.D.	N.D.	74,2	231,8	788,2	1.028,8	2.538,1
PIB per cápita (en US$ de 1990)	702	847	1.080	1.501	2.032	1.829	3.290
Personas activas en el sector agrícola (%)	66	63	59	49	35	25	20
Razón déficit fiscal / PIB (%)	N.D.	0,03	0,94	1,40	8,97	3,40	3,00
Deuda interna / PIB (%)	N.D.	4,1	4,2	9,6	14,8	20,5	37,8
Remuneración de los empleados del gobierno central / Remuneración total (%)	N.D.	N.D.	19,7	22,7	30,6	46,5	32,4
Gastos totales del gobierno / PIB (%)	N.D.	2,1	4,9	6,6	12,2	12,0	15,6

Fuente: Programa Estado de la Nación 2005 con base en: PNUD, CCP-UCR, INEC, MINAE, Ministerio Salud, CCSS, MOPT, ICE, BCCR, Bureau of Economic Analysis.

Sin embargo, el desempeño económico y otros factores de políticas públicas no han logrado repuntar los indicadores sociales y más bien ahora, profundizado por la actual crisis económica, repuntan los niveles de inequidad social, lo que se refleja en una caída del coeficiente de Gini, de 0,35 a 0,42 reportado en el Estado de la Nación, entre 1998 y 2006, lo que indica una tendencia al incremento de la desigualdad social.

En este contexto de cambio social, también han existido cambios importantes a nivel de la institucionalidad jurídico política del país. Particularmente irrumpe en el año 1989, la jurisdicción constitucional, que se le otorga a una Sala especializada que forma parte de la Corte Suprema de Justicia. En su momento la Sala Constitucional, propició una verdadera revolución jurídica, rescatando la Constitución Política y una credibilidad perdida en la administración de justicia, forjando progresivamente un Estado Constitucional de Derecho del estado costarricense.

Con la Sala Constitucional y sus resoluciones, se logró también un proceso de cambio destacable, en múltiples ámbitos de la institucionalidad jurídica, particularmente por la gama de derechos reconoci-

dos a los ciudadanos y grupos sociales. Sin embargo, es necesario apuntar también que se ha generado una amplia proliferación de normas que han declarado derechos –además del rescate realizado por la Sala de los derechos de segunda y tercer generación–; con lo cual se ha generado un fenómeno similar al denominado "fetichismo normativo", pues la Sala Constitucional declara los derechos en sus resoluciones, por la ampliación acaecida de los mismos en el ordenamiento vigente, pero una vez declarados, sobre todo cuando se trata de una acción positiva por parte del Estado, se generan omisiones y vulneración de derechos, por carecer el Estado y sus instituciones de medios o voluntad para concretarlos. Este problema empieza a ser uno de los más serios, pues hasta la jurisdicción constitucional, que tuvo un impacto muy alto en la credibilidad ciudadana en la justicia, empieza a resquebrajarse.

Sin perjuicio de lo anterior, es evidente que la jurisdicción constitucional con sus claroscuros en su accionar, ha tenido un impacto evidente en la realidad jurídico-política del país, siendo una de las reformas evidentes realizadas en la administración de justicia de Costa Rica. Además del nacimiento de la Sala Constitucional en el año 1989, es importante hacer una breve sinopsis del estado de la administración de justicia en Costa Rica, por ser los años previos inmediatos a la ejecución del programa de Modernización de la Justicia.

Costa Rica ya para ese momento tenía una justicia más confiable que la mayoría de los países de la región, con un judicial que se tomaba como ejemplo por su independencia económica, garantizada desde el año 1957 en la Constitución Política. La independencia económica le permitió al Poder Judicial una importante inversión en infraestructura edilicia y además, mejorar la remuneración de la judicatura, así como de toda la plantilla judicial.

La Escuela Judicial, venía funcionando desde el año 1981; así como la Defensa Pública, desde el año 1970 y el Ministerio Público desde el año 1973.

Desde el año 1975 se publicaban anuarios con una estadística judicial de carácter muy confiable, lo cual ha sido de relevancia institucional, por la carencia que solía haber de información en el sector. Aunque esto de por sí fue una fortaleza institucional, no había aún desarrollo de indicadores, ni se propiciaba una cultura de utilización gerencial de esta información, ni a nivel macro, ni a nivel de las oficinas judiciales, para conocer el desempeño de la labor judicial. Existe sin embargo, una Oficina de Planificación dentro

del Poder Judicial que se crea desde el año 1989, con la Sección de Estadísticas, lo que da cuenta de la incipiente importancia que empieza a dársele a la administración en general del Poder Judicial y a la ejecución de su presupuesto.

Sin embargo, la estructura y cultura del judicial se ha forjado con una clara herencia de la organización napoleónica en aspectos organizacionales y de toma de decisiones, muy concentradas en la cúpula del Poder Judicial o Corte Plena, lo cual debilita a su vez, cualquier iniciativa técnica o jurídica que democratiza esta concepción; o bien también, la conformación de instancias técnicas a nivel gerencial no suelen cuestionar esta estructura y por el contrario, por la misma cultura judicial terminan legitimándola en su accionar tradicional.

Esto conlleva en consecuencia la conocida carga administrativa elevadísima de un colectivo, que no debería ocupar su tiempo en funciones administrativas.

Por otro parte, pese a que el Judicial se jactaba de su independencia externa, por razón sobre todo de la independencia económica; la independencia interna era cuestionada por tener a la fecha una judicatura mayoritariamente interina, con una norma que establecía la estabilidad en el puesto, pero con un escasísimo desarrollo de un gobierno democrático de la judicatura. No es sino hasta 1993 que se crea la carrera judicial, estableciendo un sistema de ingreso y ascenso por concurso de antecedentes y oposición, previa rendición de exámenes para valorar idoneidad. Sin embargo, para 1998, continuaba un 60% de jueces interinos, según la Asociación de Jueces[5]. Al día de hoy esta situación se ha revertido sustancialmente, 91% de los juzgadores están en propiedad. El 9% de vacantes obedecen a la fricción normal del movimiento de personal y también al hecho de que año con año, se crean un número importante de plazas para la judicatura[6].

En el ámbito gerencial y administrativo el desarrollo era mínimo, en razón de la concepción institucional y además, la administración de los despachos judiciales descansaba en las formas tradicionales heredadas de generación en generación, con un escaso desarrollo de las tecnologías de información, que empezaban a despuntar en el sector público y aunque había sido recurrente el tema de sustraer

[5] Declaración de la Catalina. Asociación Costarricense de la Judicatura. 1998.

[6] Datos suministrados por el Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial a septiembre 2009.

cuestiones administrativas de las judiciales, las reformas encaminadas a este objetivo, solían perderse, cuando la realidad imponía una práctica muy diferente.

Por consiguiente, pese a los esfuerzos realizados que conllevaron la creación de una Dirección Administrativa, que luego se conformó en Dirección Ejecutiva, para los años 90, se mantenían muchos problemas de naturaleza gerencial administrativa. En 1993 se crea el Consejo Superior del Poder Judicial, como máximo órgano administrativo, con el fin nuevamente expresado de separar las funciones administrativas de las judiciales.

2.2. I y II Programa de modernización de la administración de justicia

Los Programas financiados por el BID, en su primera y segunda etapa tuvieron como objetivo *"Mejorar la administración de justicia en Costa Rica a fin de hacerla más accesible, equitativa, previsible y eficiente"*.

El objetivo establecido en el programa, no solamente no fue unilateral, sino que es claramente ambicioso, pues se acerca a lo que Juan José Toharia denomina como la buena justicia, en tanto esta se configure como independiente, imparcial, accesible, competente y rápida, ya que una justicia con altos niveles en estas dimensiones estará en mejor condición de cumplir con su función de garantizar la seguridad jurídica y la efectiva igualdad de los ciudadanos ante la ley, sin degradaciones o diferencias entre estas dimensiones, porque, dice Toharia: *"La buena justicia ha de ser sencillamente, tan competente como imparcial, o tan eficaz como independiente, tan responsable como accesible, sin que un posible alto nivel en cualquiera de tales dimensiones pueda compensar de forma permanente una situación deficiente en cualquiera de las otras. Porque ¿cómo podría ser considerada buena una justicia que fuera independiente pero lenta, o rápida pero incompetente o competente pero parcial?*[7].

Por consiguiente, el objetivo apuntado en los programas, aunque es claramente ambicioso tiene un enfoque correcto. Adicionalmente, se realizó para el momento de arranque del primer programa, una consulta a lo interno de los servidores del Poder Judicial, la cual tuvo un alto grado de consenso institucional, diagnosticando 5 gran-

[7] Toharia, José Juan. *La independencia judicial y la buena justicia*. En Justicia y Sociedad. Hacia un mejor servicio de Justicia. Publicación Semestral Nro.3. Octubre de 1999.

des problemas en el estado de la administración de justicia de Costa Rica para el año 1995:

- Deficiencia en la estructura organizacional y de planificación estratégica
- Carencias de sistemas de apoyo para gestionar los procesos judiciales
- Altos niveles de congestión judicial
- Deficiente acceso a la información jurídica (legislación, doctrina y jurisprudencia)
- Necesidad de reformas procesales para acelerar la tramitación judicial y optar por la oralidad en los procedimientos.

Del diagnóstico realizado se concluían claramente dos ámbitos que requerían intervención. El primero de ellos relativo al Gobierno y Gerencia Judicial del ente como un todo; y otro relativo al ámbito de la eficiencia en la gestión judicial, por carencia de instrumentos legales, tecnológicos, gerenciales a nivel de la gestión de los procesos judiciales, en el entorno de la Oficina Judicial. El segundo tenía más que ver con la eficiencia en los procesos judiciales, donde la oralidad era considerada como una salida pertinente para ese problema y además, como una tarea pendiente en la ruptura con la escritura y los procesos de corte inquisitivo.

Con el objetivo general como referente último y el diagnóstico elaborado el diseño del Programa planteó las siguientes líneas de acción:

- Consolidar un sistema moderno de administración del PJ
- Mejorar la gestión de los despachos judiciales y el servicio público de la justicia
- Facilitar el acceso y uso de la información jurídica: legislación y jurisprudencia
- Impulsar la reforma legal procesal y sustantiva
- Fortalecimiento de la capacitación judicial y diversificación de la formación jurídica

2.3 Evaluación de resultados e impacto

Como señaláramos anteriormente, no se conocen muchas evaluaciones de impacto de programas en la Administración de Justicia. Algunos informes suelen reportar los productos realizados con la inversión, tales como capacitaciones realizadas, equipo adquirido, software desarrollado. Sin embargo, el impacto propiamente dicho, relativo a las dimensiones de la buena justicia, es el que debería evaluarse, después de que se realiza un esfuerzo planificado y deliberado que persigue una transformación en el tiempo, en las dimensiones citadas.

Por ello, al finalizar la I Etapa del Programa se realizó una evaluación externa del impacto[8], tomando como referente las dimensiones señaladas en el Objetivo General del Programa. Para ese efecto se consideró la experiencia internacional, el análisis de la información estadística, definiendo y construyendo indicadores cuantitativos y cualitativos. Las mediciones de cada indicador consideraron datos estadísticos y una encuesta de medición de percepción.

El resultado de la evaluación realizada en la primera etapa del Programa permitió valorar lo siguiente:

- **Accesibilidad:** Se estableció un notorio avance en acceso a información de los procesos judiciales. Notorio avance en jueces por 100.000 hab. y km. Percepción entre Regular y Buena.
- **Previsibilidad:** Se estableció un notorio avance en la independencia de la judicatura y en la estabilidad de los jueces en la carrera judicial. Notorio avance en el acceso a la jurisprudencia e información jurídica. Percepción Buena.
- **Eficiencia:** Se estableció un notorio avance en productividad de la justicia y costo medio de causa terminada disminuido. Percepción entre Regular y Buena.
- **Transparencia:** Se estableció un notorio avance en la transparencia de la gestión judicial y administrativa. Percepción Buena.
- No se pudo determinar si la calidad de los fallos y el proceso había mejorado.

[8] Memoria de la reforma Judicial de Costa Rica 1996-2002. Elaborado por Invertec para el Programa de Modernización de la Administración de Justicia. San José, Costa Rica, 2003.

- No mejoró en percepción la calidad de la atención a los usuarios/as, salvo excepciones.
- Se reconocieron falencias en la gerencia y administración judicial; así como de una Planificación Estratégica a nivel global.

Por consiguiente, la evaluación concluyó en que una vez finalizada la inversión, la justicia en Costa Rica era más accesible, previsible, eficiente y productiva, pero no había mejorado la calidad de atención a los usuarios, no se pudo determinar si la calidad de los fallos y procesos había mejorado y –aspecto relevante– la prontitud fue mal evaluada por servidores judiciales, por abogados litigantes y partes de las causas. Hubo resultados positivos a nivel global, pero también resultados contrastantes entre circuitos judiciales y materias. Cabe destacar sin embargo, como aspecto relevante, que con esta evaluación se establecieron los indicadores de desempeño que actualmente continúa elaborando el Poder Judicial.

Lo importante de la evaluación a la inversión realizada en la primera etapa del programa, fue la transparente aceptación y reconocimiento de los logros, omisiones y vacíos de los resultados obtenidos.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN

Con la evaluación realizada y algunas claras lecciones aprendidas se inicia la II etapa del programa de modernización de la justicia, con un financiamiento de $22,5 millones. Se amplía el programa financiado por el BID, al Ministerio Público y a la Defensa Pública a efecto de no crear desequilibrios y mantener una intervención en todo el sector justicia.

Se establece el requerimiento de transversalizar una política de no discriminación y el mandato de crear una Secretaría de Género como requisito para los desembolsos de la II Etapa del Programa.

3.1 Evaluación de resultados e impacto

Actualmente el programa ha ejecutado casi un 90% del presupuesto disponible y solo resta la finalización de algunos proyectos en ejecución. No se ha realizado aún una evaluación de impacto, pero analizaremos algunos resultados y contrastaremos con las dimensiones señaladas del objetivo general del Programa.

Reseñaré por cada dimensión los productos o resultados logrados, para luego hacer un análisis de la repercusión o no de estos resul-

tados, en las dimensiones macros que se pretenden mejorar como propósito último del programa.

3.2 Dimensión eficiencia

Para lograr mayor eficiencia, el Programa concomitantemente con inversión propia del Poder Judicial ha logrado:

- Fortalecer los Sistemas de Información del Poder Judicial. (Internet e Intranet, Sistema de Gestión de Despachos, Sistema Costarricense de Información Jurídica, Interconexión con Sistema Penitenciario).
- Alta inversión en desarrollo tecnológico, hardware, software e infraestructura de comunicación de redes entre los Circuitos Judiciales.
- Homologación de la plataforma tecnológica en todos los despachos judiciales del país, incluyendo MP y DP.
- Impulso para reforma procesal de materias no penales, Contencioso Administrativo, Laboral, Civil, Familia y Agrario.
- Capacitación en oralidad en diversas materias, incluida la penal.
- Especialización de las labores de gestión en los despachos judiciales, creación de servicios comunes, despachos corporativos.
- Alianzas estratégicas con Bancos, Sistema Penitenciario y Procuraduría General de la República para interconectar los sistemas de información.

Para medir la eficiencia, tomaremos como referente algunos indicadores de gestión de los cuadros siguientes, tales como tasa de congestión[9], tasa de sentencia[10], tasa de pendencia[11], tasa de resolu-

[9] Total de casos registrados en el año (casos ingresados por primera vez + los casos reentrados + la apertura de testimonio de piezas) + los pendientes al inicio del período, dividido por el número de asuntos resueltos durante el año. (Compendio Indicadores Judiciales 2003-2007).

[10] Total de sentencias dictadas sobre total de asuntos resueltos. (Idem).

[11] Total de asuntos pendientes, sobre la carga de trabajo (casos ingresados por primera vez + los casos reentrados + la apertura de testimonio de piezas + casos pendientes al inicio del período). (Idem).

ción[12], duración promedio[13] en juzgados de mayor cuantía y tribunales penales.

Haciendo un análisis de los indicadores de gestión desde el año 2000 respecto a la eficiencia de la gestión de los despachos, observamos un quiebre importante de la tendencia del año 2004 al 2005, donde pese a que disminuye el circulante, aumenta la congestión. No obstante, este fenómeno se debe a que anteriormente se registraba en todos los indicadores del cuadro siguiente, los denominados procesos sin contención por procesos de tránsito, lo cual distorsionaba los datos, pues inflaba el circulante de procesos y bajaba a su vez la tasa de congestión.

Por consiguiente a partir del año 2005 se registra una información más precisa, que aunque no nos permite analizar la tendencia con absoluta precisión, podemos observar que hay un aumento de la tasa de congestión de 2,02 en el 2005 a 2,15 en el 2008; una duración promedio de las causas en los juzgados de mayor cuantía de 22.3 meses en el 2005 a 26 meses en el 2008; una duración promedio de los tribunales penales de 22,3 meses a 25,10 meses.

Si consideramos un aumento de jueces por 100 habitantes de 17.7 en el 2005 a 20,6 en el 2008 de y los esfuerzos realizados en tecnología y capacitación, podemos afirmar que –como ha sido recurrente en la justicia–, la eficiencia, como suelen apreciar los usuarios, no es la que podría esperarse y más bien resulta deficiente.

[12] Total de asuntos resueltos sobre la carga de trabajo (casos ingresados por primera vez + los casos reentrados + la apertura de testimonio de piezas + casos pendientes al inicio del período) (Idem).

[13] Tiempo transcurrido desde el momento en que ingresó la denuncia y el momento en que se dictó sentencia (en meses) (Idem).

Cuadro 5
Indicadores de gestión para el período 2000-2008

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Casos ingresados por 100 mil habitantes	19.894	22.798	24.015	21.890	22.165	12.537	12.002	12.800	13.551
Tasa de crecimiento de casos registrados	--	11,8	7,6	-2,9	3,1	-28,6	-2,5	4,3	7,5
Tasa de congestión	1,63	1,63	1,58	1,63	1,59	2,02	2,11	2,08	2,14
Tasa de apelación no penal	3,7	3,0	2,3	2,7	3,1	8,1	9,1	9,5	9,0
Tasa de casación penal	51,7	46,6	43,1	40,5	43,9	44,6	37,8	52,2	59,9
Abogados por 100 mil habitantes	303	322	339	344	365	372	378	385	403
Tasa de sentencia	66,1	69,1	71,9	67,6	65,4	40,5	34,7	32,2	30,5

Datos en revisión.
Fuente: Indicadores Judiciales 2000-2008. Departamento de Planificación Poder Judicial.

Cuadro 6
Duración y dilación

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Tasa de Pendencia	34,6	33,6	33,3	35,1	33,0	44,7	45,3	47,1	47,3
Tasa de Resolución	61,5	61,2	63,1	61,4	62,9	49,4	47,4	48,3	46,8
Casos pendientes por Juez I instancia	814	837	831	806	737	665	639	673	634
Casos pendientes por Juez II instancia	109	136	118	103	121	137	106	96	97
Duración promedio en Juzg. Mayor Cuantía (en meses)	30,3	18,1	21,2	25,3	22,3	22,3	25,1	23,3	26,0
Duración promedio Tribunal Penal (en meses)	18,2	18,2	19,3	21,0	21,0	22,3	23,2	24,3	25,1

Datos en revisión.
Fuente: Indicadores Judiciales 2000-2008. Departamento de Planificación Poder Judicial.

3.3 Gerencia y gobierno judicial

Para mejorar el gerenciamiento del Poder Judicial, el Programa concomitantemente con inversión propia del Poder Judicial ha logrado:

- Fortalecimiento de la Planificación Estratégica del PJ, MP, DP, OIJ.
- Consulta a más de 1.200 servidores judiciales.
- Discusión y aprobación por Corte Plena de los Planes Estratégicos de cada entidad auxiliar y del PJ.
- Establecimiento de indicadores y seguimiento del Plan Estratégico.
- Decisiones para la política judicial de los próximos 5 años.
- Progresiva delegación de asuntos administrativos de la cúpula judicial al Consejo Superior y de este a los Administradores y Consejos de Circuito.
- Importantes mejoras en el gerenciamiento del MP, la DP mediante diversas contrataciones.
- Asesoría para mejorar la formulación de políticas de persecución penal y crimen organizado.

Aunque no podemos hacer una análisis claro respecto a la inversión realizada y las cifras del cuadro siguiente, es importante destacar que la planificación estratégica realizada con el programa, priorizó aspectos medulares para la mejora de la justicia y propició la medición de una serie de indicadores para monitorear desempeño. Además el porcentaje del PIB en justicia se ha mantenido, no ha crecido el costo del componente administrativo sobre el jurisdiccional; ha aumentado el número de jueces por cien mil habitantes, así como de fiscales y defensores; de lo que se puede inferir que no ha existido un deterioro en el manejo presupuestario. Sin embargo, una serie de reformas relativas a la democratización del gobierno judicial, aún no se concretan y no existe consenso sobre ellas.

Cuadro 7
Insumos y grado de utilización

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
% Gasto Justicia / Gasto Público	5,0	5,1	5,0	5,3	5,6	5,4	5,5	5,8	5,5
% Gasto Justicia sobre PIB	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9
Costo medio casos terminados (¢)	117.424,0	131.541,0	157.229,3	173.716,3	182.091,5	202.786,6	239.620,2	271.532,5	247.951,3
Costo medio casos terminados ($)	381,3	401,2	437,7	436,3	416,9	425,1	467,9	525,7	480,1
% Costo Adm. respecto del costo de justicia	15,3	15,4	14,9	14,6	15,6	15,9	14,9	13,8	15,6
% Costo Jurisd. respecto del costo de justicia				38,7	35,7	38,5	37,3	36,4	35,0
% Gasto por pago de Personal	85,1	84,7	86,5	86,8	88,1	92,4	89,7	87,1	86,8
Gasto en Justicia por Habitante (¢)	9.711,2	11.209,3	13.084,2	14.848,6	17.514,5	18.927,8	22.085,1	26056,4	30.414,8
Gasto en Justicia por Habitante ($)	31,5	34,1	36,4	37,3	40,1	39,7	43,1	50,4	58,9
Cobertura en km^2 por Juez	88,0	83,6	78,5	74,8	71,0	66,6	64,7	62,6	55,7
Jueces por 100 mil habitantes	14,8	15,2	15,9	16,4	16,9	17,7	17,9	18,2	20,6
Personal Auxiliar por 100 mil habitantes	43,0	43,6	44,2	43,9	44,7	46,0	47,0	47,6	49,2
Fiscales por 100 mil Habitantes	6,2	6,3	6,5	6,5	6,8	7,7	7,7	7,7	10,2
Defensores Públicos por 100 mil habitantes	4,7	4,8	5,4	5,4	5,4	5,5	5,8	6,0	7,4
Total de computadoras						5668	5868	6435	
Total de cuentas de correo electrónico						2323	4216	4900	

Datos en revisión.

Fuente: Indicadores Judiciales 2000-2008. Departamento de Planificación Poder Judicial.

3.4 Dimensión accesibilidad

El programa realizó una serie de acciones, que con apoyo de la Comisión de Accesibilidad y la adopción de las Reglas de Brasilia, han venido a dar un impulso sustancial a esta dimensión tan importante. Para ese efecto se realizó

- Un diagnóstico institucional.
- Recomendaciones para una política judicial de accesibilidad.
- Plan de Acción para propiciar una mayor accesibilidad.
- Guías para la implementación de la Ley 7600 IOPD.
- Directrices para no Revictimización de personas con discapacidad.
- Servidores judiciales capacitados en el tema.
- Personas con discapacidad capacitadas en el programa de Participación Ciudadana.
- Equipamiento, software "Jaws" y mobiliario.
- Establecimiento de indicadores.
- Modelo de señalización universal, instalado en el II Circuito Judicial de San José.

Pese a los esfuerzos realizados, no se tienen aún indicadores respecto a si se ha mejorado realmente esta dimensión de la justicia, aunque creemos que se ha logrado un grado de avance en la sensibilización de los servidores judiciales en el tema.

3.5 Dimensión equitatividad: Justicia con rostro de género

Una de las dimensiones más enfatizadas por el II Programa ha sido la perspectiva de género y no discriminación, realizando no solo las acciones reseñadas a continuación; sino esfuerzos por transversalizar la perspectiva de género en todos los proyectos y actividades institucionales. Por ejemplo, la Planificación Estratégica 2006-2011 aprobada, contiene por primera vez, indicadores con perspectiva de género en cada objetivo estratégico.

Algunas de los proyectos realizados son:

- Creación y fortalecimiento de la Secretaría de Género.
- Política de género.
- Capacitación en política de género para 2.600 empleados judiciales y litigantes.
- Rediseño del Juzgado de Pensiones Alimentarias.
- Investigaciones varias en materia de género.
- Capacitación en masculinidad.
- Instalación de Cámaras de "Gessel" en 10 Circuitos Judiciales.
- Protocolos en violencia doméstica y delitos sexuales.
- Planificación Estratégica con perspectiva de género.
- Indicadores.

Es muy reciente el esfuerzo por incorporar indicadores con perspectiva de género, por lo que aún no contamos con los resultados de los mismos. Sin embargo, es rescatable por sí sola esta política, en las diferentes instancias del desempeño judicial.

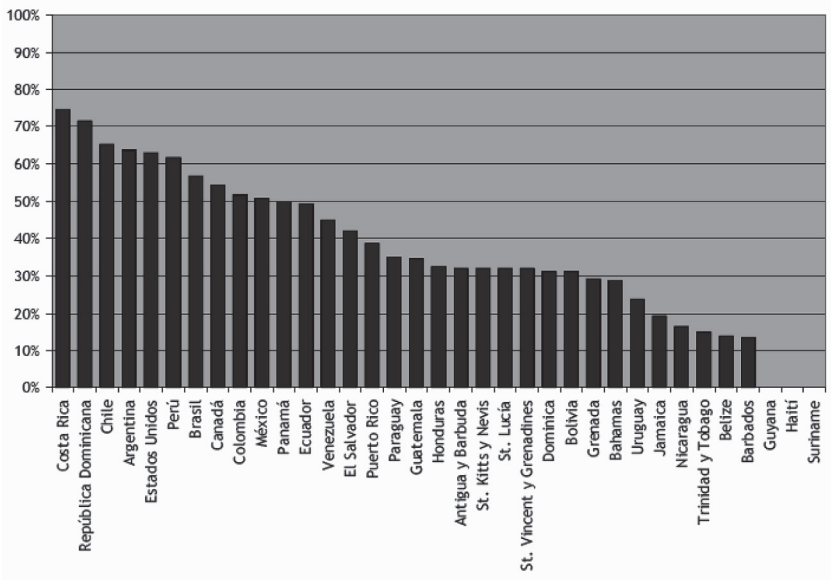
3.6. Dimensión previsibilidad

Para lograr mayor previsisbilidad, el Programa concomitantemente con inversión propia del Poder Judicial ha logrado:

- Fortalecimiento del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ)
- Transparencia en la información:
  - Gobierno judicial
  - Gerencia Judicial
  - Gestión Judicial
- Fortalecimiento del Sistema Información para la administración penitenciaria y ejecución de la pena.
- Fortalecimiento de los Sistemas de Información del Ministerio Público y la Defensa Pública.

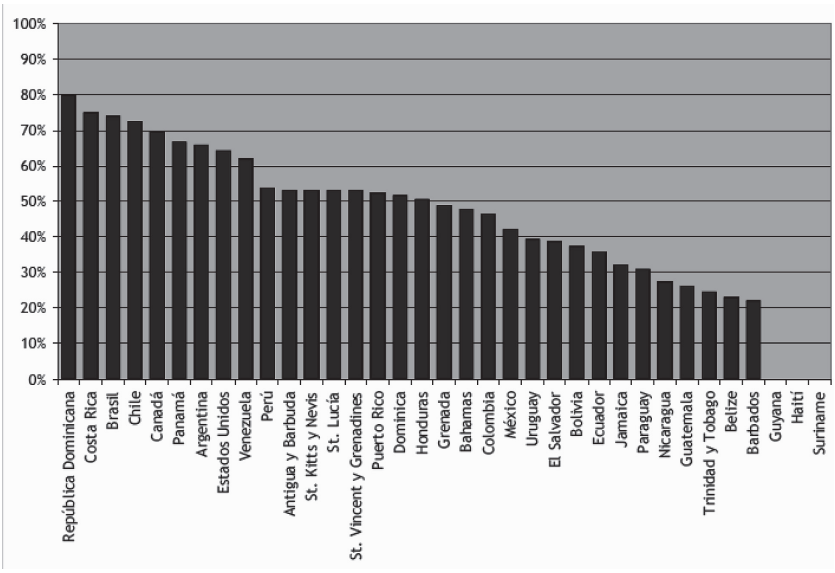
Los cuadros siguientes muestran que Costa Rica se mantiene en los primeros lugares de acceso global de información a través de Internet y acceso a información de Tribunales de Justicia a través de Internet. Asimismo el Ministerio Público de Costa Rica con inversión del programa mejoró sustancialmente este indicador.

Cuadro 8
Indice 2008 de Acceso global a la información a través de Internet



Fuente: Indice de accesibilidad a la información judicial por Internet 2008, CEJA.

Cuadro 9
Indice 2008 de acceso a la Información de Tribunales de Justicia a través de Internet



Fuente: Indice de acccesibilidad información judicial por Internet 2008, CEJA.

Por consiguiente tenemos algunos elementos para afirmar que sí ha existido una mejora en la dimensión de accesibilidad, particularmente en cuanto a la información disponible.

En otro orden de ideas, la Defensa Pública creada desde el año 1970 ha continuado fortaleciéndose y en Costa Rica, esta institución nunca ha sido un ente marginal, sino que ha peleado con bastante éxito la igualdad de armas en la Defensa Pública Penal, y además atiende otras materias tales como: Penal Juvenil, Pensiones Alimentarias, Ejecución de la Pena, Agrario y Penalización de la Violencia.

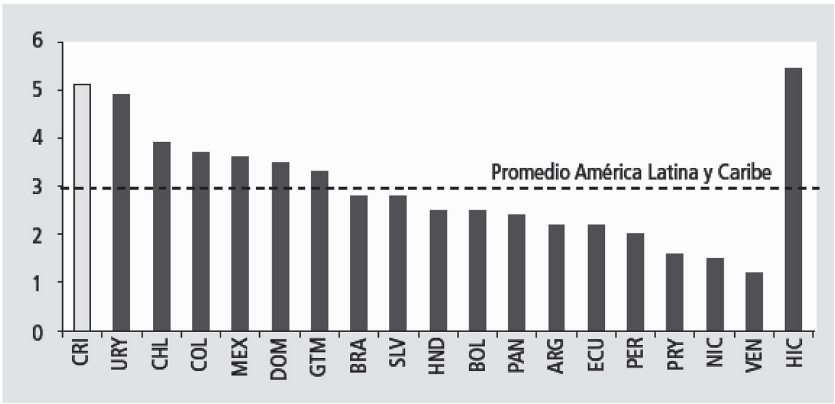
IV. RENTABILIDAD DE LA INVERSIÓN

Pese a que aún no se ha realizado una evaluación de impacto del programa y se carece de una encuesta de percepción, podríamos adelantar la hipótesis, con los indicadores analizados, que se mantienen algunos de los resultados positivos de la primera etapa del programa, pero que sin embargo no se ha logrado revertir la dimensión de la eficiencia, la cual no muestra un avance evidente, a pesar de los cambios legales en materia procesal, la inversión en tecnología, y los cambios en gestión de despachos.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario explicitar algunos avances que son importantes para lograr un deseado mejoramiento continuo de la justicia. Entre ellos podemos destacar:

- El PJ tiene hoy indicadores que le permiten conocer un poco más su desempeño institucional
- Tiene una planificación estratégica institucional y en consecuencia sustento técnico muy fuerte para defender su presupuesto y su visión de futuro
- Ha desarrollado una política judicial articulada con los fondos del financiamiento BID como soporte del proceso de mejoramiento continuo con otras entidades del sector
- Ha tomado decisiones para la sostenibilidad de la inversión realizada: Política de Género, Política de Igualdad para las personas con Discapacidad, Rendición de Cuentas.
- Tiene hoy sistemas de información e infraestructura articuladas en torno a la Política de Transparencia y el mejor servicio para el usuario/a.
- El Ministerio Público y la Defensa Pública se han fortalecido institucionalmente en diversas áreas al considerarse en una política articulada del sector.
- El PJ ha mantenido una clara voluntad reformadora fortalecida con los fondos del financiamiento.
- El PJ mantiene un alto índice de independencia de acuerdo al Foro Económico Mundial.

Cuadro 10
INDICE DE INDEPENDENCIA JUDICIAL, 2006



Fuente: Foro Económico Mundial, 2006.

4.1 Entre los cambios evidentes y los paradigmas inalterados Desafío: Un nuevo modelo de justicia

Sin perjuicio de algunos buenos resultados alcanzados por la administración de justicia en Costa Rica, es necesario enfatizar que existen aún grandes problemas no resueltos, inercias institucionales inalterables que no se han logrado vencer, pese a discursos de cambio, inversión realizada y voluntad reformadora.

La confianza en la justicia costarricense no ha repuntado en los últimos años, aunque se mantiene alta en un análisis comparado con los países de la región. Sin embargo, esto no es sorprendente, pues responde a otros indicadores sobre fortalezas del Estado de Derecho, que Costa Rica ha logrado mantener en la segunda mitad del siglo pasado y comienzos del presente milenio. Por consiguiente, remontar en los índices de confianza ciudadana en la justicia, sigue siendo un desafío pendiente.

Las reformas procesales, tanto la penal, como la reciente contenciosa administrativa, requieren esfuerzos permanentes para lograr repuntar los indicadores de eficiencia. Es necesario continuar los esfuerzos por lograr una oralidad articulada con los requerimientos de gestión necesarios para hacerla realidad, sin menoscabo de otros requerimientos de orden sustantivo.

Es necesario mantener una política pública explícita en torno al esfuerzo por remover los obstáculos normativos y operativos de todo

tipo que dificultan el acceso a la justicia. En este sentido también debe hacerse un esfuerzo para evitar que la tecnología propicie la discriminación de los sectores más desfavorecidos.

La cultura inquisitiva y hasta autoritaria aún no se destierra y por el contrario prevalece en actitudes, resoluciones, estructuras. Remover los resabios normativos y culturales, debe ser una tarea todavía vigente en el esfuerzo de mejora de la justicia, poniendo efectivamente al ciudadano como centro del quehacer de aquella y nunca a ningún estamento judicial, haciendo valer todos los requerimientos de género y no discriminación

Finalmente, como una importante tarea pendiente, queda el replantear el gobierno judicial y los procesos de toma de decisiones de cara a la independencia judicial y a la democracia participativa. Este tema, como se señalaba antes ha sido recurrente en el entorno de las estructuras judiciales. Sin embargo, es poco el avance logrado, pues se continúa reproduciendo una estructura jerarquizada que impide salidas más democráticas de organización e incluso de gerencia, que impiden una política pública coherente y más efectiva.

En esta misma línea, debe fortalecerse la rendición de cuentas en la cultura judicial, a nivel tanto de la judicatura, como de la administración y continuar subrayando la importancia de la justicia para el desarrollo y la democracia

V. UNA REFLEXIÓN FINAL

Los esfuerzos particularmente de inversión como el que nos ocupa, son inacabados por naturaleza, ya que comprometen dimensiones que no se acotan con el tiempo, pues pretenden una justicia más accesible, equitativa, previsible y eficiente. Sin embargo, no se trata de legitimar con la afirmación anterior que la reforma de la justicia no requiere de resultados en sus dimensiones sustantivas, para justificar las recurrentes inversiones. Por el contrario, es afirmar que incluso Costa Rica que mantiene fortalezas en su sistema democrático, mantiene también limitaciones que menoscaban la calidad tanto de su sistema democrático, como de la administración de justicia y en consecuencia, es necesario continuar trabajando para incidir sobre aquellas y no solamente hacer memorias de actividades sin analizar impacto. El ciudadano no es ajeno a estos claroscuros y por ello, el indicador de percepción ciudadana en la justicia no ha logrado remontarse en los últimos años, como podría quizá haberse esperado.

El desafío que permanece es continuar el esfuerzo de enfrentar reformas institucionales complejas, no solo para avanzar, sino para sostener lo alcanzado, ya que sigue siendo válido el presupuesto de la importancia de la calidad de las instituciones para el desarrollo y la democracia. La modernización del derecho y la calidad de la administración de justicia, sigue siendo por consiguiente relevante.

Por ello en las postrimerías del programa, el desafío es no detenerse, ya sea con inversión externa o sin ella, sino ir más allá del cometido original y seguir forjando la buena justicia que requiere una democracia constitucional, en una realidad deficitaria como la que vivimos actualmente en Costa Rica y en nuestra región.

BIBLIOGRAFÍA

- Binder, Alberto M. 2002 La Reforma de la Justicia Penal: entre el corto y el largo plazo. Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia. CEJA, año 2, No. 3. p. 67-72.
- Compendio Indicadores Judiciales 2003-2007. Poder Judicial Costa Rica. www.poder-judicial.go.cr/planificación
- El Bicentenario de la Revolución Francesa. Varios. Centro de Estudios Judiciales, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, Madrid, España,1991.
- Gutierrez Saxe, Miguel y Straface, Fernando. Democracia Estable. Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica, ¿alcanza?. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Iglesias, Enrique V.1993. "Derecho, justicia y desarrollo en América Latina en la década de los noventa". Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, p. 3-11.
- Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando. Introducción. La reforma del Estado y el desarrollo. La economía política de la reforma judicial. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, p. ix-xxi
- La Sala Constitucional en números, 2008. Poder Judicial de Costa Rica, www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional
- Ley 8273, Contrato de Préstamo Nº 1377/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo Se-

gunda Etapa del Programa de Modernización de la Administración de Justicia. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Diario Oficial La Gaceta No. 98, 23 de mayo del 2002.

- Memoria de la Reforma Judicial de Costa Rica 1996-2002. Corte Suprema de Justicia, San José.
- Memoria de la Reforma Judicial de Costa Rica 1996-2002. Resumen Ejecutivo. Corte Suprema de Justicia. San José.
- Programa Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2004. Décimo informe del Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. San José,
- Programa Estado de la Nación en desarrollo Humano sostenible 2008. Decimocuarto informe del Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2008. San José.
- Toharia, José Juan. La independencia judicial y la buena justicia. En Justicia y Sociedad. Hacia un mejor servicio de Justicia. Publicación Semestral No.3. Octubre de 1999.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. Estructuras Judiciales. Editorial Ediar, Argentina, 1994.

PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN COLOMBIA: SECTOR JUSTICIA

Paola Buendía García[1]

I. PROCESO DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y LINEAMIENTOS SECTORIALES

a. Elaboración del Presupuesto General de la Nación

En las disposiciones generales participan especialmente el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El **Departamento Nacional de Planeación - DNP** es un Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República. Los departamentos administrativos son entidades de carácter técnico encargadas de dirigir, coordinar un servicio y otorgar al Gobierno la información adecuada para la toma de decisiones. Tienen la misma categoría de los Ministerios, pero no tienen iniciativa legislativa. El DNP es una entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno.

[1] Directora de Justicia, Seguridad y Gobierno - Departamento Nacional de Planeación. Economista de la Pontificia Universidad Javeriana, cuenta con formación de alto nivel en teoría y política económica, afianzada en la Universidad Externado de Colombia donde se especializó en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos, y profundizada en la Universidad de Columbia (Nueva York) donde obtuvo su título de Maestría en Relaciones Internacionales. Después de exitosas gestiones en diversos cargos de gran responsabilidad, actualmente se desempeña como Directora de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación, donde orienta y promueve la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas, planes y programas de justicia, derechos humanos, defensa, anticorrupción, seguridad nacional y convivencia.

El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** tiene como objeto definir, formular y ejecutar la política económica del país, los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como la preparación de las leyes, y decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República y las que ejerza a través de organismos adscritos o vinculados para el ejercicio de las actividades que correspondan a la intervención del Estado en las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

b. Componentes del sistema presupuestal

- PLAN FINANCIERO: Instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, se basa en las operaciones efectivas que tengan efecto sobre la situación fiscal, cambiaria y monetaria del país.

- PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES (POAI): Señala los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el Plan Financiero.

- MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO (MFMP): Instrumento de planeación que contiene el Plan Financiero, las metas macroeconómicas plurianuales, el resultado fiscal, déficit primario y nivel de endeudamiento de la vigencia anterior, el costo fiscal de las exenciones tributarias y leyes sancionadas y los pasivos contingentes que afecten la situación financiera de la Nación. Articula el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal de mediano plazo y la presupuestación anual.

- PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN): Está integrado por:

  - Presupuesto de Rentas

  - Presupuesto de Gasto o Ley de Apropiaciones

  - Disposiciones Generales

II. FASES DEL CICLO PRESUPUESTAL

a. Fase de planeación

La fase de **planeación** está dada por la construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Actualmente, se cuenta con el PND 2006-2010, "Estado Comunitario: desarrollo para todos". La estructura general del PND es la siguiente:

1. Estado comunitario: desarrollo para todos.
2. Política de defensa y seguridad democrática.
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad.
4. Crecimiento alto y sostenido.
5. Una gestión ambiental y del riego que promueva el desarrollo sostenible.
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos.
7. Dimensiones especiales del desarrollo.
8. Plan plurianual de inversiones.

Es en el capítulo 6, Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos, donde se encuentra como uno de los acápites "Los requisitos del Estado comunitario", que a su vez contiene "Justicia eficaz y cercana al ciudadano".

La construcción de este Plan ha sido alimentada por:

- Visión Colombia 2019: la administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez estableció, como uno de sus proyectos principales, el desarrollo de un ejercicio prospectivo de planeación, denominado Visión Colombia II Centenario: 2019, cuyo objetivo es servir como punto de partida para pensar el país que todos los colombianos quisiéramos tener, para el momento de la conmemoración del segundo centenario de vida política independiente, a celebrarse el 7 de agosto de 2019.

  Adicionalmente, hay un desarrollo sectorial de esta visión. "Garantizar una justicia eficiente" plantea como objetivo alcanzar un servicio de justicia que brinde igualdad en el acceso y en el tratamiento a todos los ciudadanos para resolver oportuna, confiable y pacíficamente sus diferencias, hacer

efectivos sus derechos y obligaciones y que, a su vez, sea garante de la seguridad jurídica. Los ejes estratégicos para lograrlo son:

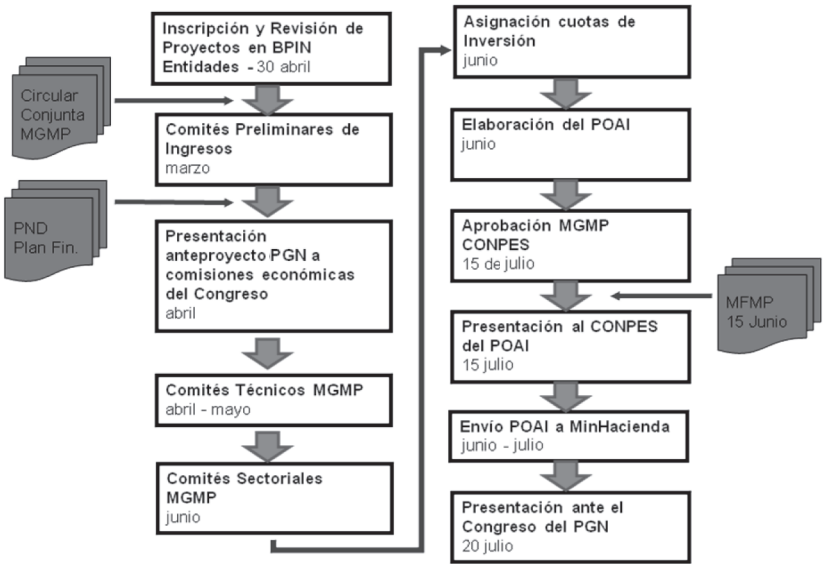
1. Racionalización de la oferta de justicia y mejoramiento del acceso.
2. Mejoramiento de los niveles de productividad y reducción de la mora y de la congestión.
3. Formación, ética judicial y vigilancia de la profesión de abogado.
4. Reducción de la impunidad y consolidación de la reforma procesal penal.
5. Adaptación del sistema penal a los procesos de reconciliación.
6. Definición del tamaño y alcance del sistema penitenciario y carcelario.
7. Fortalecimiento de los sistemas de información del sector.

- Agenda interna para la productividad y la competitividad: La Agenda Interna es un acuerdo de voluntades y decisiones entre el Gobierno Nacional, las entidades territoriales, el sector privado, los representantes políticos y la sociedad civil sobre las acciones estratégicas que debe realizar el país para mejorar su productividad y competitividad. Se ha construido mediante un proceso de concertación y diálogo con las regiones y los sectores productivos e incluye un conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazo, responsabilidad de cada uno de los involucrados en el proceso. Dado su carácter dinámico, hay una evaluación y enriquecimiento constante de sus lineamientos y prioridades.
- Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- PND 2002-2006, "Hacia un Estado comunitario".
- Consejos comunales sectoriales.
- Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2007-2010. El Plan de Desarrollo de la Rama Judicial es presentado por el Consejo Superior de la Judicatura como órgano de autogobierno de la Rama Judicial y es incorporado al PND.

- Objetivos del milenio.
- Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2007-2010. Permite definir el techo provisional de gasto para los próximos cuatro años, así como la distribución sectorial de mediano plazo de los recursos según prioridades de política, estableciendo compromisos de resultados y la priorización anual.
- Agenda Programática de Planes de Gobierno Sectoriales 2006-2010.

b. Fase de programación

Cuadro 1
Fase de programación



De las anteriores actuaciones vistas en la gráfica, es del caso puntualizar en las siguientes:

- Una vez aprobado por el Confis[2], El DNP y el Ministerio de Hacienda presentan a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) el Plan Financiero.

[2] El CONFIS es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la Política Fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal. El CONFIS está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de Impuestos y Aduanas.

- Para el cupo asignado a inversión en el plan financiero, hay inflexibilidades dadas por: Fondos especiales (Fosyga, Regalías, Solidaridad Pensional, Compensación Ambiental y Defensa y Justicia), vigencias futuras y proyectos prioritarios del Gobierno. El presupuesto es flexible en proyectos del PND y créditos de banca multilateral.

- Los comités de ingresos se conforman con un representante de la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, uno del DNP (de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - DIFP), y uno del área financiera y uno de la oficina de planeación del sector. Se estudia la proyección de ingresos y se determina el monto que se requiere para financiar los gastos de la entidad.

- Presentación a las Comisiones Económicas: El Gobierno Nacional durante la primera semana del mes de abril presenta el anteproyecto de Presupuesto a las Comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes, el cual presentará en forma definitiva dentro de los diez primeros días de la primera legislatura, que inicia el 20 de julio.

- El anteproyecto de Presupuesto General de Inversión contiene todos los proyectos de inversión identificando:

  1) Fuentes de financiación

     a) Aportes de la Nación (ordinarios, específicos)

     b) Recursos propios

  2) Usos

     a) Gastos de personal

     b) Gastos generales

     c) Inversiones Financieras

     d) Inversión neta

  3) Regionalización

     a) Distribución de acuerdo con las políticas públicas, niveles de cobertura, objetivos del PND y necesidades de cada región por sector

- Comités técnicos de apoyo al Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP): Integrado por Jefes de las oficinas de Planeación y financieros de las entidades del sector, representantes de la DGPN, y las direcciones técnicas, de evaluación y de inversiones y finanzas públicas del DNP.

- Comités sectoriales: espacio de coordinación y discusión de las políticas y programas sectoriales, donde se realizará la distribución de techos preliminares e indicativos de gasto que cubren un periodo de cuatro años.

- Sometimiento del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) al CONPES

Art 4.

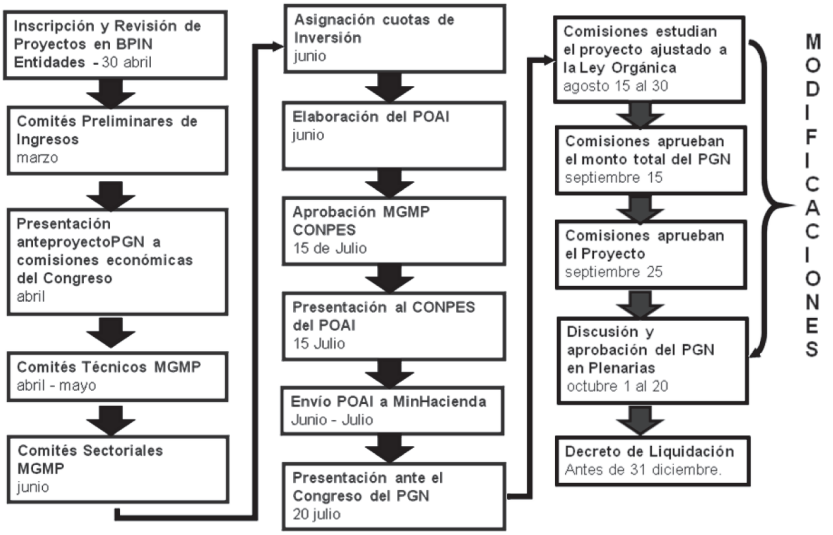
Decreto 1.957 de 2007: Antes del 15 de julio de cada vigencia fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, elaborará y someterá el Marco de gasto de Mediano Plazo para aprobación por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, sesión a la cual deberán asistir todos los Ministros del Despacho.

- Una vez aprobado se ratifican los montos de inversión para la siguiente vigencia.

- Sometimiento del Plan Operativo Anual de Inversiones al CONPES: Antes del 15 de julio el DNP someterá el POAI a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Una vez aprobado se constituye en la base del Proyecto de Presupuesto de Inversión.

c. Fase de discusión y aprobación

Cuadro 2
Fase de discusión y aprobación



A continuación se señalarán algunos puntos de esta fase:

- Estudio del Proyecto de Presupuesto General

  - El primer debate se hace en conjunto por las comisiones de Senado y Cámara, pero las votaciones se hacen por separado en cada cámara.

  - El segundo debate se puede hacer en plenarias simultáneas.

  - El 20 de octubre del año respectivo se aprueba el Presupuesto General de la Nación.

  - Si el Congreso no expidiere el Presupuesto a la medianoche del 20 de octubre, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones aprobadas en primer debate.

- Presentación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación en el Congreso

  - Presentación durante los diez primeros días de la primera legislatura.

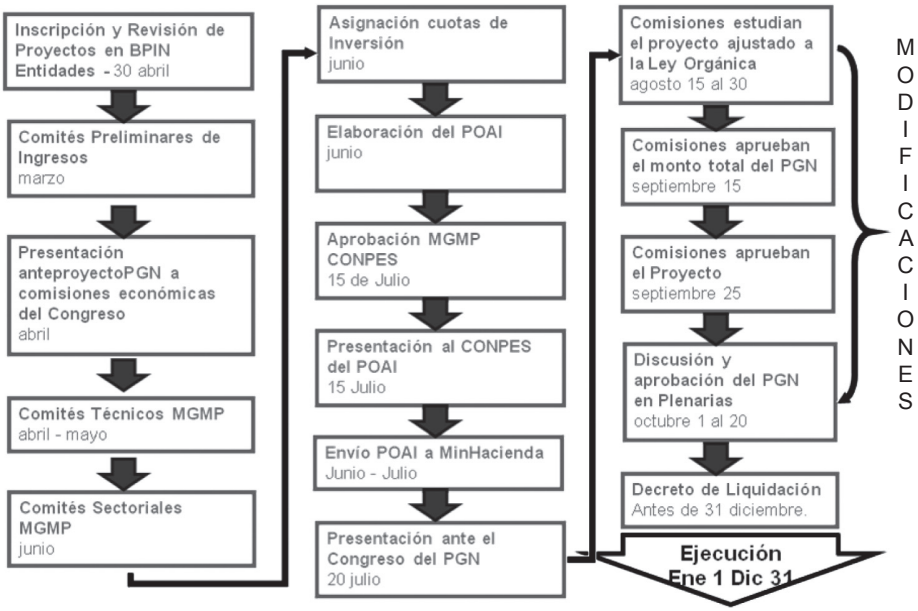
- Contiene el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos con las disposiciones generales y el resultado fiscal.
- Presentación de un anexo con el mensaje presidencial y el detalle de la composición.
- Opinión del Banco de la República sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.

• Liquidación del Presupuesto

- Basado en el Proyecto de Presupuesto presentado al Congreso
- Incluye las modificaciones realizadas en el proceso de elaboración y discusión
- Se presenta un anexo que contiene el detalle del gasto clasificado en secciones o entidades presupuestales e identificando los rubros de funcionamiento, servicio de la deuda y los gastos de inversión.
- Los gastos de inversión se clasifican en programas y subprogramas

d. Fase de ejecución

Cuadro 3
Fase de ejecución



Con relación a la ejecución de la Inversión, es del caso indicar que:

- Este proceso está a cargo de las entidades ejecutoras.
- Las apropiaciones incluidas en el PGN se entienden ejecutadas cuando han desarrollado el objeto de la apropiación para la cual fueron programadas en la respectiva vigencia fiscal.
- Durante la ejecución el DNP realiza el Seguimiento Presupuestal del Presupuesto General de Inversión de la Nación

e. Fase de monitoreo y seguimiento

El Estado colombiano cuenta con el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), herramienta de apoyo a la rendición de cuentas e instrumento de gestión para las entidades que ejecutan proyectos de inversión. Esta herramienta pública en web[3] ofrece la siguiente información:

- Objetivos, presupuestos anuales, logros y metas de los proyectos más importantes del Gobierno Nacional.
- Perspectiva de avance físico-financiero y cronológico de todos los proyectos de inversión pública.
- Avances en la ejecución física de los proyectos bajo múltiples filtros: entidad, sector, departamento, proyecto y estrategias transversales (política anticíclica 2009, Red Juntos o Ciencia y tecnología).

f. Fase de evaluación

En la fase **de evaluación** esta Sinergia, que es el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, a través del cual el Gobierno Nacional Central, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, lleva a cabo la evaluación y el seguimiento de los resultados e impacto de sus principales políticas y programas.

Los componentes de Sinergia son los siguientes:

- Seguimiento a las políticas públicas
  - Monitoreo al cumplimiento de los compromisos y metas del PND

[3] http://spi.dnp.gov.co

- Informes de resultados e Informe del Presidente al Congreso
- Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
- Controles y Precontroles de Gestión

• Evaluaciones estratégicas

- Evaluaciones de resultados
- Evaluaciones de impacto
- Evaluaciones de gestión y procesos
- Información pública y rendición de cuentas
- Políticas de Información
- Rendición de cuentas al público
- Distribución de reportes detallados
- Seminarios y foros de discusión

III. MEJORAMIENTO DEL PROCESO PRESUPUESTAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA (ESTRATEGIA SUIFP)

El Sistema Único de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP)[4] se enmarca en un esquema de gestión que apoye el desarrollo de todo el ciclo de los proyectos de inversión. Este sistema de información se diseñó como apoyo a la toma de decisiones durante todo el ciclo de las inversiones, articulándolo a la gestión de las políticas públicas. Así, Integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su formulación hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas.

[4] http://suifp.gov.co

En lo referente a formulación, en el SUIFP se hizo la actualización de la información de los proyectos de inversión a través de la versión en web del Banco de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN). En programación, para el 2009 se integró la información del BPIN con la programación del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). En cuanto a seguimiento, se rediseñó el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) articulándolo con la formulación y programación. La evaluación se ha integrado con el Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB)[5], de manera que se provee información para articular los proyectos de inversión con los programas y metas de gobierno.

IV. GASTO DEL SECTOR JUSTICIA

En materia de gasto del sector justicia, se presenta a continuación el boletín de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, "Gasto del sector justicia 2008".

[5] http://www.sigob.gov.co

V. BOLETÍN DIRECCIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y GOBIERNO GASTO DEL SECTOR JUSTICIA 2008[6*]

La segunda edición de este Boletín contiene las estadísticas y variables más relevantes sobre el gasto del Sector Justicia, lo cual constituye una herramienta de apoyo para la formulación y evaluación de las políticas públicas en la materia; también, se muestra el panorama general de la magnitud y tipología de gasto de los recursos asignados a las entidades pertenecientes al Sector (recuadro 1).

Inicialmente, se presentan en términos agregados las cifras de presupuesto del Sector, se analiza su comportamiento, se calcula su participación en el Presupuesto General de la Nación (PGN) y en el Producto Interno Bruto (PIB). Luego, con el objetivo de mostrar el peso del presupuesto del Sector en el PGN, se compara con otros sectores, como el de Defensa y el Social; igualmente, se exponen indicadores de ejecución presupuestal.

En segundo lugar, se presenta la composición del presupuesto del Sector Justicia según su uso en actividades tanto de funcionamiento como de inversión. Inicialmente se relacionan los datos para las entidades agrupadas de acuerdo con la Rama del Poder Público (Judicial o Ejecutiva) a la que pertenecen y luego se analizan por separado. En esta parte se enfatiza en los principales proyectos desarrollados por las entidades del Sector.

La tipología de la inversión analizada en la sección 2 del Boletín, obedece a la clasificación realizada por la Subdirección de Justicia y Gobierno, la cual es independiente de la considerada en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

Recuadro 1. ¿Qué entidades conforman el Sector Justicia?

El Sector Justicia está constituido por la Rama Judicial (el Sector Jurisdiccional, (1) la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses); además, por otras entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público como el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

1 El Sector Jurisdiccional está conformado por el Consejo Superior de la Judicatura entidad encargada de su administración, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y Despachos Judiciales.

[6*] A menos de que se especifique lo contrario, las cifras presentadas en este Boletín están a precios constantes de 2008.

1. GASTO TOTAL DEL SECTOR JUSTICIA

1.1. Asignación, evolución y tamaño relativo del presupuesto

En términos reales, entre 2002 y 2008, el Sector Justicia contó con un presupuesto agregado cercano a los $24,4 billones, el cual presentó una tendencia creciente en la asignación anual; mientras en 2002 se contaba con $2,9 billones, en 2008 dicho monto ascendió a $4,1 billones, lo que representa una tasa de crecimiento anual promedio del 5,6%, en el periodo analizado (gráfico 1). La metodología utilizada para el cálculo del gasto del Sector, se expone en el recuadro 2.

En el gráfico 2 se muestra, por años, las tasas de crecimiento del presupuesto. Allí se observa que desde 2004 el crecimiento de los recursos asignados al Sector ha sido positivo aunque decreciente. En las secciones 2 y 3 se analizan los usos de los recursos del presupuesto de inversión y funcionamiento que explican esas variaciones.

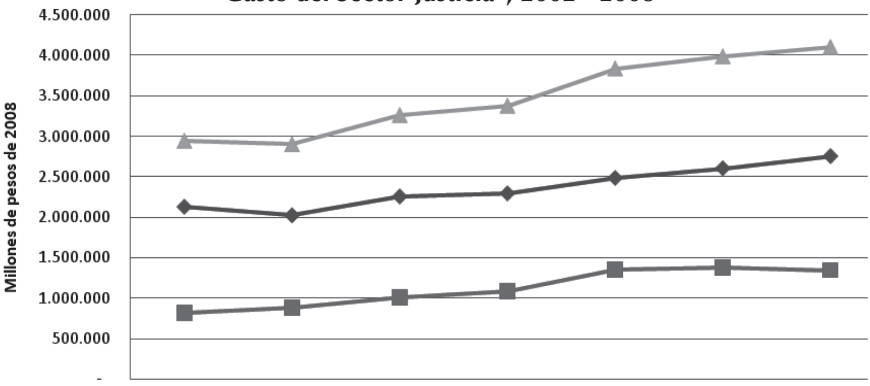
Particularmente, en 2008 se encuentra que el 67% de los recursos se destinaron a la Rama Judicial, frente a un 33% asignado a las entidades del Sector pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público. En el gráfico 3 se presenta, para ese mismo año, la participación de cada una de las entidades que conforman el Sector Justicia.

Recuadro 2. Metodología de cálculo del gasto del Sector Justicia

Para el cálculo del Gasto del Sector, la Dirección de Justicia y Seguridad del DNP utiliza una metodología que considera tres particularidades: (1) se incluye en el cálculo todo el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Interior y Justicia (MIJ), dadas las dificultades metodológicas que implican su separación en Sector Interior y en Sector Justicia; (2) en cuanto a los rubros de inversión, solamente se consideran los proyectos del MIJ relacionados con el Sector Justicia; y (3) se excluyen los recursos destinados al proyecto de inversión implementación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión para el Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985[1], ya que estos se transfieren a otras entidades del Sector y se contabilizan en los respectivos proyectos de inversión.

1 La Ley 55 de 1985 indica que el 25% de los recursos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamientos de escrituras, destinados a la SNR, deben financiar la infraestructura penitenciaría y carcelaria; y otro 25% la infraestructura de despachos judiciales.

Gráfico 1
Gasto del Sector Justicia*, 2002 - 2008

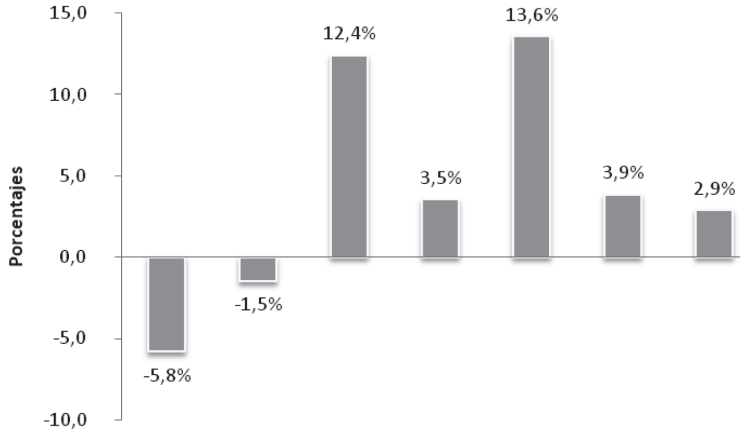


	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Judicial	2.131.425	2.024.506	2.259.377	2.297.347	2.489.582	2.610.031	2.760.669
Ejecutivo	820.873	883.919	1.010.502	1.087.983	1.356.213	1.384.241	1.349.572
Total	2.952.297	2.908.424	3.269.880	3.385.330	3.845.796	3.994.272	4.110.241

Fuente: *SIIF*. **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG*.

**El presupuesto de la Rama Ejecutiva no incluye los recursos del proyecto "Implementación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión para el Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985, de la Superintendencia de Notariado y Registro". Tampoco incluye los proyectos de inversión relacionados con del Sector Interior del Ministerio de Interior y de Justicia.*

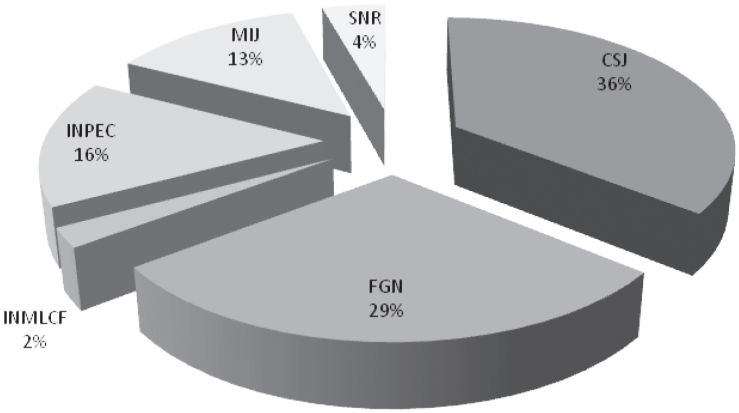
Gráfico 2
Tasa de crecimiento anual del gasto en el Sector Justicia,* 2002 - 2008



Fuente: *SIIF*. **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG*.

** Los cálculos se realizaron con base en la serie de presupuesto del Sector Justicia a precios constantes de 2008.*

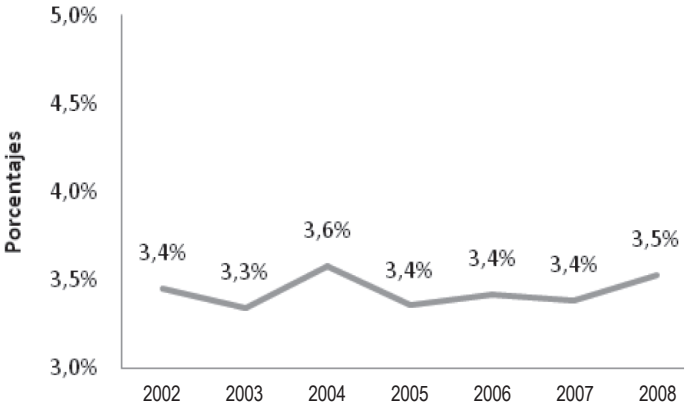
Gráfico 3
Composición del gasto del sector justicia por entidades, 2008



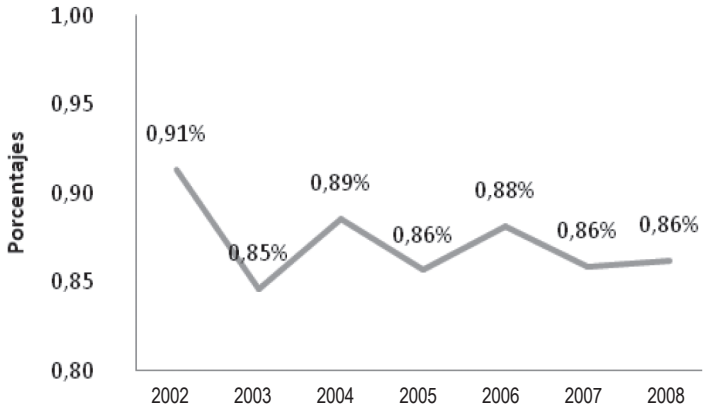
Fuente: *SIIF*. **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG*.
CSJ: Sector Jurisdiccional; FGN: Fiscalía General de la Nación; INMLCF: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; MIJ: Ministerio de Interior y de Justicia; INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario; SNR: Superintendencia de Notariado y Registro.

Al observar en términos relativos el gasto del Sector Justicia frente al PGN y al PIB, se observa un comportamiento estable durante el periodo analizado. En promedio, entre 2002 y 2008, la participación ha sido del 3,42% en el Presupuesto General de Nación y del 0,88% en el PIB (gráfico 4).

Gráfico 4
Participación del Gasto del sector justicia, 2002 - 2008



A. Como proporción del PGN



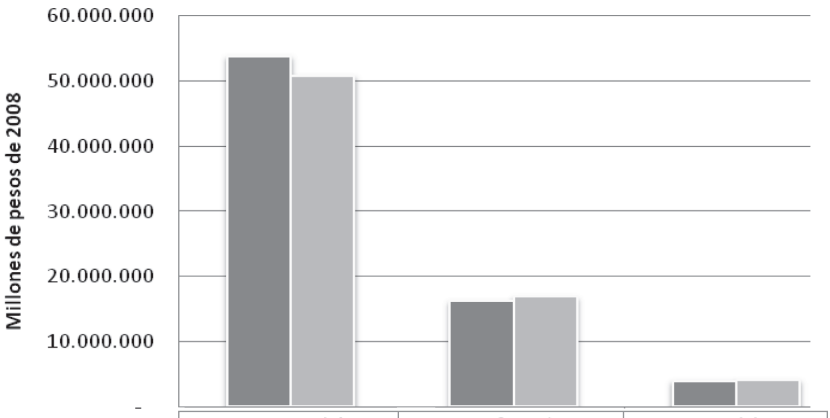
B. Como proporción del PIB

Fuente: *PGN: MHCP; PIB base 2000: DANE.* **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG.*
Nota: *El PGN corresponde al del Gobierno Nacional Central.*

Con el objetivo de mostrar el peso relativo del gasto en el Sector Justicia, en el gráfico 5 se compara con los recursos asignados a los sectores de Defensa y de Seguridad Social[7]. Aunque en muchos aspectos tal comparación es disímil, los objetivos que persiguen esos sectores constituyen las bases de un Estado Social de Derecho, pues contribuyen a la protección de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos, razón por la cual, se consideraron entre los más representativos.

[7] El Gasto Social para fines presupuestales, según clasificación de la Dirección de Estudios Económicos del DNP, está compuesto por los siguientes sectores: Agua Potable y Saneamiento Básico, Vivienda, Seguridad Social en Pensiones y Salud, Niñez, Educación, Cultura, Empleo, Social Rural y Acción Social.

Gráfico 5
Gasto de los sectores social, defensa y seguridad y justicia, 2007 - 2008



	Gasto Social	Defensa*	Justicia
2007	53.906.220	16.292.030	3.994.272
2008	50.913.947	16.892.077	4.110.241

Fuente: *Ministerio de Defensa Nacional; DNP-DJSG y DNP-DEE.*
** El presupuesto del Sector Defensa incluye Fuerzas Militares, Policía, Gestión General, establecimientos públicos, y empresas industriales y comerciales del Sector.*

1.2. Resumen de la ejecución presupuestal

En los gráficos 5 y 6 se exponen los indicadores de la ejecución presupuestal de las entidades del Sector Justicia, los cuales dan cuenta de la eficacia de la utilización de los recursos del Presupuesto Público (recuadro 3).

En las entidades del Sector que conforman la Rama Ejecutiva y la Judicial, la ejecución del presupuesto de funcionamiento presenta los índices más altos. Ello se explica por la simplificación, tanto de los procesos como de los trámites, que las entidades del Estado realizan para la ejecución de este tipo de presupuesto.

Así, mientras el promedio de la ejecución del presupuesto de funcionamiento de las entidades del Sector, entre 2002-2008, es del 97%, el promedio de la ejecución de la inversión fue del 87%. Se destacan el INPEC que tuvo una ejecución del 73%, y el Ministerio de Interior y de Justicia, una del 83% en el mismo periodo.

En términos generales, los bajos porcentajes de ejecución de la inversión, se explican por las particularidades del desarrollo de los diversos proyectos en cada entidad, los cuales generan, en muchos casos, dificultades y retrasos en las contrataciones de las actividades, así como en el inicio de las obras, en el caso de las obras de infraestructura.

Recuadro 3. Ejecución presupuestal

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las apropiaciones incluidas en el PGN se entienden ejecutadas cuando se ha desarrollado el objeto, al cumplir el fin para el cual fueron programadas en la respectiva vigencia fiscal (Artículos 18 y 89 Decreto 111 de 1996).

Para medir los avances en las ejecuciones presupuestales de las entidades, se utiliza con frecuencia la relación de los recursos comprometidos con respecto a los apropiados:

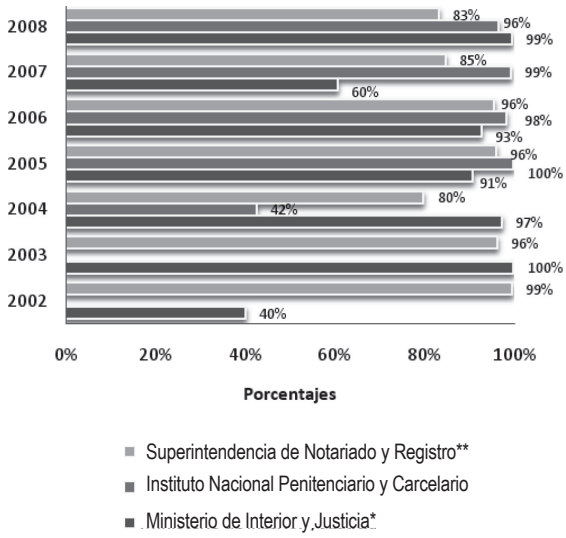
Las apropiaciones presupuestales se definen como las autorizaciones máximas de gasto que el Congreso de la República aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Los compromisos presupuestales se definen como los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley.

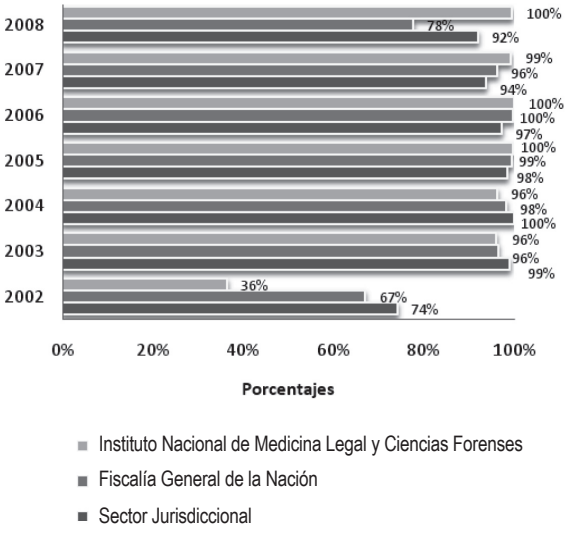
Fuente: MHCP - Portal Transparencia Financiera.

Gráfico 5
Ejecución presupuesto de inversión de las entidades del Sector Justicia, 2002 - 2008

A. Entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva



B. Entidades Rama Judicial

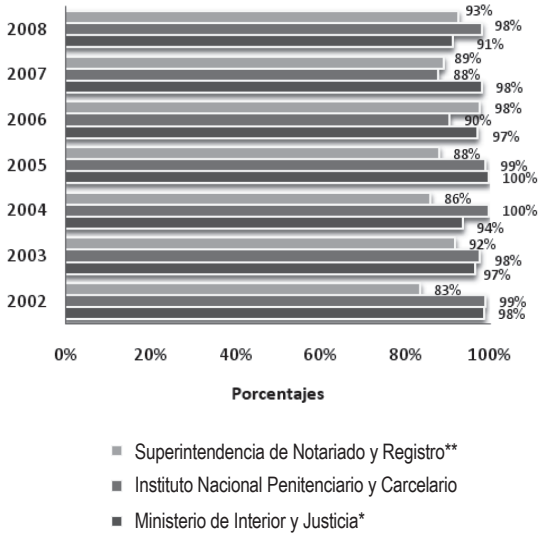


Fuente: *SIIF*. **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG*.

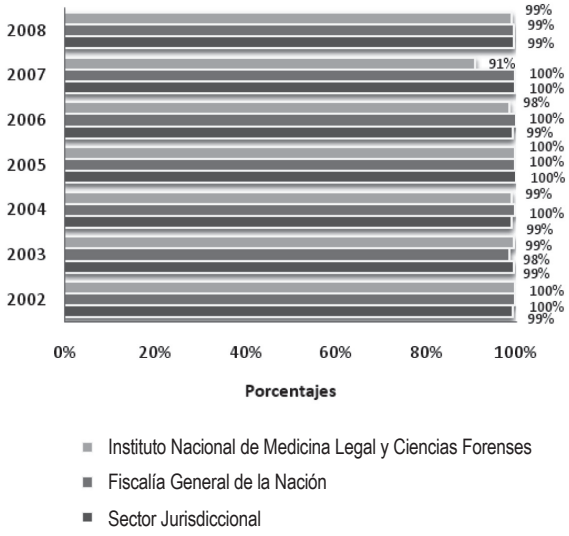
Nota: *La ejecución presupuestal es calculada como la proporción de los compromisos presupuestales de cada entidad, con respecto a la apropiación final.*
** Se incluye solamente la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión relacionados con el Sector Justicia.*
*** No se incluyen los recursos del proyecto "Implementación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión para el Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985, de la Superintendencia de Notariado y Registro".*

Gráfico 6
Ejecución presupuesto de funcionamiento de las entidades del Sector Justicia, 2002 - 2008

A. Entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva



B. Entidades Rama Judicial



Fuente: *SIIF*. **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG.*
Nota: *La ejecución presupuestal es calculada como la proporción de los compromisos presupuestales de cada entidad, con respecto a la apropiación final.*

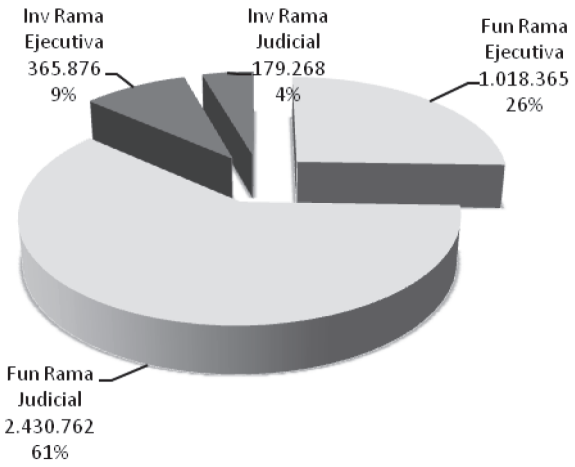
2. GASTO DEL SECTOR JUSTICIA EN FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN

Esta sección contiene la desagregación del presupuesto del Sector Justicia según la destinación de los recursos a actividades de funcionamiento o de inversión. Inicialmente se presentan los datos de las entidades del Sector agrupadas por Rama del Poder Público; luego se analizan los usos del funcionamiento y la tipología de inversión para cada una de ellas.

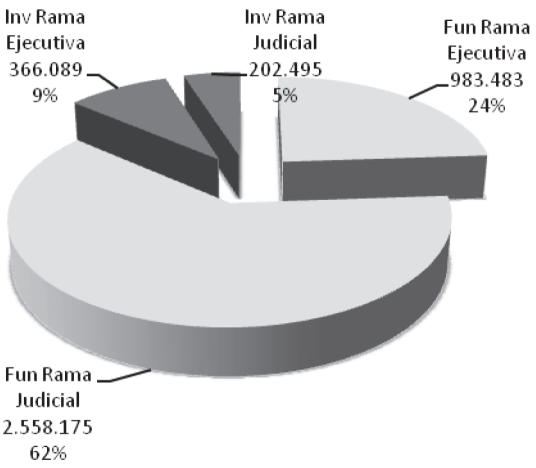
El gráfico 7 muestra en términos agregados del Sector y por Rama del Poder Público, la participación tanto de inversión como de funcionamiento en el presupuesto total de 2007 y 2008. Como se observa, de un año a otro prácticamente no hubo cambios en la participación de de esos rubros; la inversión se mantuvo con una proporción del 14% y el funcionamiento con una del 86% en 2008. Asimismo, se encuentra un mayor crecimiento porcentual de la inversión, de 2007 a 2008, con respecto al funcionamiento: el primer rubro aumentó el 4,3% (de $545.000 millones a $568.000 millones) y el segundo subió el 2,7% (de $3,45 billones a $3,54 billones).

Gráfico 7
Composición del presupuesto del Sector Justicia*, por Rama del Poder Público, 2007 - 2008
Millones de pesos de 2008

A. 2007



B. 2008



Fuente: *SIIF*. **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG*.
** Inversión (Inv) y Funcionamiento (Fun)*.
Notas: 1. *en la Rama Ejecutiva no se incluyen los proyectos de inversión relacionados con el Sector Interior del MIJ.*

2: *en la Rama Ejecutiva no se incluyen los recursos del proyecto "Implementación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión para el Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985, de la Superintendencia de Notariado y Registro".*

2.1 Entidades del Sector Justicia pertenecientes a la Rama Ejecutiva

En 2008 se apropiaron recursos del presupuesto para las entidades de la Rama Ejecutiva pertenecientes al Sector Justicia por un valor de $1,3 billón, de los cuales el 47% se invirtió en el INPEC, el 13% en la Superintendencia de Notariado y Registro y el 40% en el Ministerio del Interior y Justicia. En el cuadro 1 se presenta la desagregación del presupuesto de funcionamiento y de inversión para cada una de las entidades de la Rama.

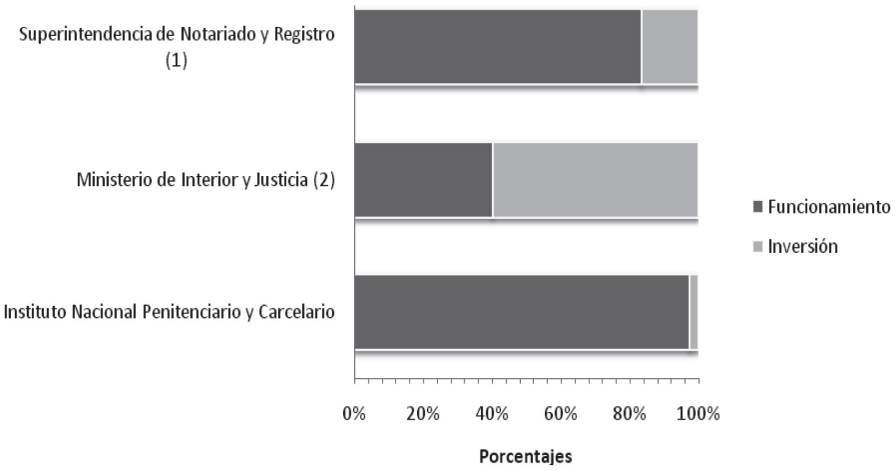
El gráfico 8 indica la participación de los rubros de funcionamiento y de inversión en los presupuestos de cada una de las entidades de la Rama Ejecutiva pertenecientes al Sector Justicia en 2008. En ese gráfico se evidencia que los recursos de funcionamiento constituyeron el 97% del presupuesto del INPEC, el 40% del MIJ y el 83% de Superintendencia de Notariado y Registro; de otro lado, los recursos de inversión fueron del 3% para el INPEC, 60% para el MIJ y del 17% para la Superintendencia de Notariado y Registro.

Cuadro 1
Funcionamiento e inversión entidades de la Rama Ejecutiva pertenecientes al Sector Justicia, 2008
Millones de pesos

Entidad	Funcionamiento	Participación en el subtotal	Inversión	Participación en el subtotal	Total	Participación en el subtotal
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	618.215	63%	15.929	4%	634.144	47%
Ministerio del Interior y de Justicia[1]	216.362	22%	320.634	88%	536.996	40%
Superintendencia de Notariado y Registro[2]	148.906	15%	29.526	8%	178.432	13%
Subtotal Rama Ejecutiva	983.483	100%	366.089	100%	1.349.572	100%

Fuente: *SIIF*. **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG*.
[1] Se incluyen solamente los proyectos de inversión del MIJ relacionados con el Sector Justicia.
[2] No se incluyen los recursos del proyecto "Implementación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión para el Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985, de la Superintendencia de Notariado y Registro".

Gráfico 8. Participación funcionamiento e inversión en las entidades de la Rama Ejecutiva pertenecientes al Sector Justicia, 2008



Fuente: *SIIF*. **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG*.
(1) No se incluyen los recursos del proyecto "Implementación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión para el Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985, de la Superintendencia de Notariado y Registro".
(2) Se incluyen solamente los proyectos de inversión del MIJ relacionados con el Sector Justicia.

2.1.1. Principales usos del presupuesto de funcionamiento de las entidades del Sector pertenecientes a la Rama Ejecutiva

El cuadro 2 muestra la participación de los componentes del gasto en funcionamiento sobre el total de cada entidad de la Rama Ejecutiva perteneciente al Sector Justicia durante 2008. En términos agregados, la mayor proporción del presupuesto en funcionamiento de las entidades de la Rama Ejecutiva correspondió a los gastos de personal (46%), seguido por las transferencias (43%) y los gastos generales (11%)[8].

Cuadro 2
Componentes del gasto en funcionamiento,
entidades de la Rama Ejecutiva pertenecientes al Sector Justicia, 2008
Millones de pesos

Entidad	Servicios personales	Participación	Gastos generales	Participación	Transferencias	Participación	Total	Participación
INPEC	363.729	59%	90.178	15%	164.308	27%	618.215	100%
MIJ	23.298	11%	5.141	2%	187.922	87%	216.362	100%
SNR	61.939	42%	16.760	11%	70.207	47%	148.906	100%
Rama Ejecutiva	448.967	46%	112.079	11%	422.437	43%	983.483	100%

Fuente: *SIIF.* **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG.*

En cuanto al presupuesto de funcionamiento, las entidades del Sector Justicia pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público tuvieron varios cambios durante 2008; entre los cuales se destacan las disposiciones de los Decretos 1.720 de 2008 y 4.530 de 2008 mediante los cuales se modificó la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se incrementó la planta de personal de 501 cargos en 2008 a 534 en 2009, de acuerdo con el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Dentro de los diferentes cambios que propone la reestructuración en el MIJ, se resalta la creación de las siguientes dependencias: Grupo de Comunicaciones; Oficina de Asuntos Legislativos; Dirección de Política Criminal y Penitenciaria; Dirección de Política de Lucha contra las Drogas y Actividades Relacionadas; Dirección de Justicia Formal y del Derecho; y Dirección de Justicia Transicional.

[8] Entre los gastos de personal se cuentan los sueldos, incapacidades, gastos de representación, sueldos por comisiones al exterior, vacaciones, primas, cesantías, etc. Entre los gastos generales, los arrendamientos, obras y mejoras en propiedad ajena, materiales y suministros, servicios públicos, mantenimiento, impuestos, etc. Entre las transferencias los giros a los departamentos y municipios, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación a las entidades descentralizadas del orden nacional, y pensiones.

También debe tenerse en cuenta el Decreto 3.083 de 2008, por el cual se aprobó la modificación de la planta de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, que incluye un incremento en la planta del Cuerpo de Custodia y Vigilancia en 1.000 dragoneantes más, quienes tendrán un costo anual estimado de $33.369 millones (pesos de 2009)[9]. En total el cuerpo de Custodia y Vigilancia quedó conformado por 11.093 personas.

Por su parte los empleados de la Superintendencia de Notariado y Registro, tras el paro realizado en diciembre de 2008, firmaron un Protocolo de Compromiso con el Ministerio del Interior y de Justicia, los directivos de la entidad –entre otros garantes–, donde se establece el compromiso del Ministerio en cuanto a las gestiones necesarias para la implementación del proyecto de reclasificación de cargos de la planta de personal de la Superintendencia, el cual fue presentado de común acuerdo por las asociaciones sindicales y de trabajadores de la entidad. Las actividades y los trámites contemplados en el Protocolo, se han venido desarrollando durante 2009.

2.1.2. Principales usos del presupuesto de inversión de las entidades del Sector pertenecientes a la Rama Ejecutiva

Como se presenta en el cuadro 3, durante la vigencia fiscal 2008 los recursos de inversión de las entidades de la Rama Ejecutiva se utilizaron principalmente en actividades relacionadas con infraestructura, con una asignación de $311.185 millones, correspondiente al 85% del presupuesto de inversión del subgrupo. No obstante, en el caso de la Superintendencia de Notariado y Registro, la tendencia del gasto de inversión se dirige hacia las actividades de sistematización de la entidad, valor que se refleja en una participación del 84,5% del total de sus recursos de inversión (gráfico 9).

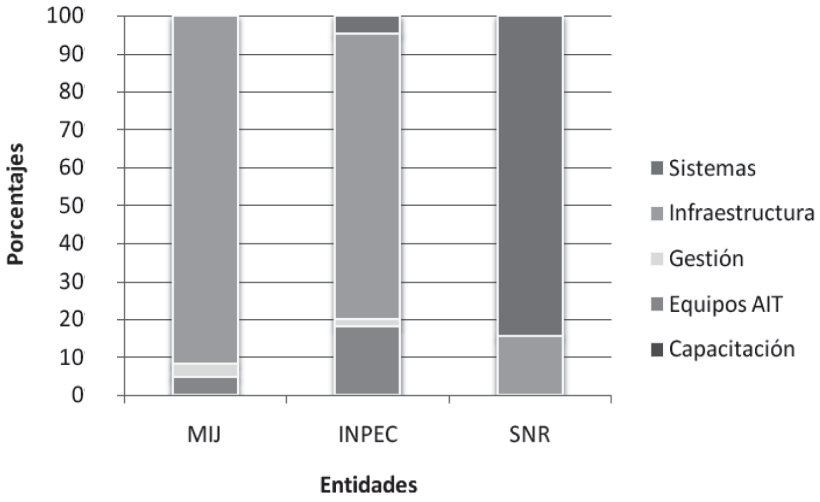
[9] Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Cuadro 3
Discriminación del gasto en inversión de las entidades pertenecientes al Sector Justicia de la Rama Ejecutiva, 2008
Millones de pesos

Tipo de inversión	MIJ[1]	INPEC	SNR[2]	Rama Ejecutiva
Capacitación	794	-	-	794
Equipos AIT[3]	15.000	2.887	-	17.887
Gestión	10.224	292	-	10.516
Infraestructura	294.617	12.000	4.569	311.185
Sistemas[4]	-	750	24.957	25.707
Total	320.634	15.929	29.526	366.089

Fuente: *DNP-DJSG-SJG.* **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG.*
[1] Se incluyen solamente los proyectos de inversión del MIJ relacionados con el Sector Justicia.
[2] No se incluyen los recursos del proyecto "Implementación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión para el Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985, de la Superintendencia de Notariado y Registro".
[3] *Equipos de Alta e Intermedia Tecnología.*
[4] *Incluye los proyectos relacionados con sistemas y plataforma tecnológica.*

Gráfico 9
Discriminación porcentual del gasto en inversión de las entidades de la Rama Ejecutiva pertenecientes al Sector Justicia, 2008



Fuente: *DNP-DJSG-SJG.* **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG.*
AIT Alta e Intermedia Tecnología.

A. Infraestructura

Durante 2008, tanto el MIJ como el INPEC continuaron el desarrollo de la política en materia penitenciaria y carcelaria formulada en los documentos Conpes 3086 de 2000; 3.277 de 2004; y 3.412 de 2006, cuyo objetivo es disminuir el hacinamiento de los reclusos. Mientras el Ministerio está a cargo de la construcción de nuevos centros de reclusión, el INPEC principalmente se ocupa del mantenimiento, rehabilitación, mejoramiento y conservación de los centros carcelarios y penitenciarios en operación. Para cumplir estas actividades, en 2008 se apropiaron $12.000 millones para ese objetivo.

En ese mismo año, el MIJ tuvo una apropiación de recursos por $293.387 millones para el desarrollo de la política, particularmente para seguir la ejecución de obra de nueve Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) y empezar en febrero de ese mismo año el establecimiento de Bogotá-La Picota (ver cronograma recuadro 4).

Sin embargo, debido a diversos factores se presentaron retrasos y sobrecostos en el desarrollo de las fases de implementación de la política –fase de preinversión, fase precontractual, y ejecución de obra–. Por ello, mediante el Documento Conpes de seguimiento 3575 del 16 de marzo de 2009, se modificaron los montos aportados por las diferentes fuentes de financiación de la estrategia, los cronogramas de entrega de las obras de los 11 establecimientos de reclusión, se incrementaron los cupos inicialmente previstos, y se adicionaron recursos por $119.422 millones (recuadro 4).

Se destaca también la inversión en otros proyectos del MIJ como el *Programa Nacional de Casas de Justicia*, el cual contó con una apropiación de $1.230 millones en 2008, para su implementación, asistencia y apoyo. De acuerdo con el MIJ, tras 13 años de operación del programa, están en funcionamiento 53 sedes en 43 municipios del país, especialmente en áreas urbanas con fuerte vulnerabilidad y conflictividad. Vale la pena señalar que entre enero de 2002 y diciembre de 2008, las Casas de Justicia del país han atendido 6.761.808 solicitudes.

Por su parte, la Superintendencia de Notariado y Registro invirtió durante 2008 $2.197 millones en: estudios de vulnerabilidad, obras de reforzamiento estructural en 140 oficinas de registro de instrumentos públicos en todo el país, reposición y recuperación de la infraestructura registral en general. Además, invirtió en la adquisi-

ción del lote y la construcción de la sede para la oficina de registro de Zipaquirá (Cundinamarca), para lo cual se contó con recursos por $1.650 millones. De acuerdo con la Superintendencia, esa obra atenderá 300.000 habitantes de los municipios de Cajicá, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Sesquilé, Sopó, Suesca, Tabio, Tocancipá y Zipaquirá.

Recuadro 4. Cronograma de obra, costos iniciales y recursos adicionales solicitados por el Ministerio del Interior y Justicia para la construcción y dotación de 11 ERON[1]

(Millones de pesos de 2008)

Establecimiento de reclusión	CRONOGRAMA OBRA		Costo inicial CONPES 3412 (A)	Recursos aprobados (B)	Adición solicitada MIJ (C)	TOTAL ESTRATEGIA (D=B+C)
	Fecha inicio obra[2]	Fecha de entrada en operación del ERON[2]				
Medellín	May-07	Ago-10	99.363	89.854	21.883	111.737
Puerto Triunfo	Abr-07	Oct-09	47.376	64.441	2.178	66.618
Jamundí	Abr-07	Feb-10	134.025	138.712	34.282	172.994
Acacías	Abr-07	Dic-09	55.400	39.583	10.727	50.310
Ibagué	Oct-07	Abr-10	131.313	167.693	-	167.693
Florencia	Dic-07	Dic-09	47.413	66.426	4.849	71.276
Guaduas	Ago-07	May-10	84.100	64.685	24.663	89.348
Bogotá -La Picota	Feb-08	Jun-10	108.724	91.572	12.399	103.972
Yopal	Abr-07	Ago-09	72.513	60.981	5.131	66.112
Cúcuta	Nov-07	Jul-09	63.256	74.801	3.310	78.112
Cartagena[3]	Ago-09	Ago-10	64.598	19.827	-	19.827
Total			908.079	878.576	119.422	997.998

Fuente: Documento CONPES 3412 de marzo 6 de 2006 y DNP - DIFP.
Documento CONPES de seguimiento 3575 de marzo 16 de 2009.

[1] Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.
[2] Fuente: FONADE, con corte a 22 de febrero de 2009.
[3] La información del ERON Cartagena es estimada.

B. Sistemas y tecnologías de la información

Recuadro 5. Metas proyecto Interrelación Catastro - Registro (ICARE)

Periodo	Meta (municipios)
2007	51
2008	196
2009	214
2010	214
2011	214
2012	208
Total	1.097

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro.

Los sistemas y las tecnologías de información constituyen el segundo componente de inversión en las entidades del Sector pertenecientes a la Rama Ejecutiva, principalmente por los recursos apropiados por la Superintendencia de Notariado y Registro. Dentro de ellos, se destacan proyectos como el de *sistematización y modernización de los servicios*, para el cual se asignaron recursos por $7.999 millones; y el de *sistematización de los procesos administrativos y jurídicos*, que recibió $7.722 millones. Durante la misma vigencia, se apropiaron $4.500 millones para la asistencia técnica a la sistematización y suministros a las oficinas de registro.

La Superintendencia de Notariado y Registro ha invertido también importantes recursos en el desarrollo de otros proyectos cruciales que tendrán un impacto importante en la gestión de la entidad. Es el caso de la unificación de la información catastral y registral, cuyo objetivo consiste en asegurar que cada predio del catastro tenga un único predio de registro, y cada folio de registro tenga un único predio de catastro. Este proyecto planea la interrelación de 1.097 municipios y 10 oficinas de registro entre 2007 y 2010 (recuadro 5). En la vigencia 2008 se apropiaron recursos por $2.800 millones para su desarrollo.

Asimismo, se destaca el proyecto del diseño e implementación del modelo tecnológico y de gestión para la Ventanilla Única de Registro (VUR), que comenzó a desarrollarse durante 2008 con un presupuesto de $1.935 millones, con el fin de simplificar la cadena de trámites que un ciudadano debe realizar para la adquisición formal de un inmueble. La VUR operará desde las Notarías y hacia las Oficinas de Instrumentos Públicos; de modo que permita un proceso sencillo y ágil entre ciudadanos, estas entidades y las demás instancias participantes, con lo cual se reducen los trámites y el tiempo que se dedica a ellos.

C. Gestión

En gestión o fortalecimiento institucional, el MIJ ha invertido principalmente, en el proyecto del fortalecimiento del Sector Justicia para la reducción de la impunidad en Colombia, el cual se desarrolla entre 2007 y 2011. Durante la vigencia 2008 se asignaron recursos por $8.830 millones, financiados con recursos de la Unión Europea.

Dicho proyecto plantea una estrategia para contribuir a la consolidación del Estado de Derecho y a la reducción de la impunidad en Colombia; para ello, el Ministerio ha apoyado el proceso de implementación del nuevo Sistema Penal Acusatorio, con base en la premisa de que atacar la impunidad implica mejorar tanto el funcionamiento de la administración de justicia como el acceso a ella del ciudadano a la misma. Este proyecto complementa las actividades planteadas en el marco del Documento Conpes 3411 de 2006 (recuadro 6).

Recuadro 6. Documento Conpes 3411 del 6 de marzo de 2006

Contiene la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción.

El objetivo general de esta política, que se ha desarrollado entre 2006 y 2009, consiste en superar los obstáculos que impiden o dificultan el esclarecimiento de los casos de violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH, la sanción de los responsables y la reparación de las víctimas. Para ello se desarrollan las siguientes 4 estrategias, descritas en el Documento Conpes:

1. Desarrollo institucional y organizacional
2. Gestión de recursos, especialmente desarrollo de los Recursos Humanos
3. Atención a víctimas y testigos
4. Condiciones operativas específicas para la investigación y la sanción

Las principales entidades involucradas en el desarrollo de la política son: Vicepresidencia de la República (Programa Presidencial DD.HH. y DIH), Ministerio del Interior y de Justicia (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario), Departamento Nacional de Planeación (Dirección de Justicia y Seguridad), Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, el Ministerio de Interior y de Justicia invirtió $896 millones para el apoyo a la solución conciliatoria de pleitos contra la Nación de Colombia y $946 millones para el fortalecimiento e institucionalización de la conciliación extrajudicial en derecho y arbitraje, con lo que se logró autorizar, dotar y capacitar a los funcionarios requeridos en 13 centros de conciliación.

D. Capacitación

Dentro de los rubros de capacitación, se resaltan los recursos invertidos por el Ministerio del Interior y de Justicia para la implementación de la *justicia en equidad*, cuyo fin es brindar apoyo técnico y operativo a las comunidades que lo requieran en el territorio nacional. Durante la vigencia 2008, con una apropiación de $445 millones, se capacitó a 813 ciudadanos en el tema y se instauró el programa en otros 19 municipios en todo el país.

Igualmente, el MIJ invirtió en el mejoramiento, asistencia técnica y apoyo al *Programa Nacional de Centros de Convivencia Ciudadana* en los municipios donde opera el programa junto con los que se tiene prevista su implementación. En 2008, con una apropiación por $347 millones, entraron en funcionamiento 2 nuevos centros, ubicados en La Dorada (Caldas) y en Sogamoso (Boyacá); además, se aprobaron otros 5 centros en igual número de municipios para 2009. Entre las actividades desarrolladas durante la vigencia, se destaca la publicación periódica de los informes de gestión de los Centros de Convivencia Ciudadana, disponible en la página web www.programanacionalccc.gov.co, así como la realización del encuentro de funcionarios del Programa que se realiza anualmente.

E. Equipos de alta e intermedia tecnología

Uno de los proyectos más representativos de este tipo de inversión durante la vigencia 2008, es el de la implementación de los sistemas de vigilancia electrónica como sustitutivos de prisión y detención domiciliaria, para el cual se asignó un presupuesto de $15.000 millones[10]. Con estos recursos se desarrollaron las actividades previas para la operación de la vigilancia electrónica (entre 2009 y 2010): capacitación teórica y práctica del personal del INPEC, que es la entidad encargada de la operación del sistema; definición del esquema de información que permita la centralización adecuada de datos; elaboración de material para capacitaciones; sensibilización de las entidades sobre la utilidad y la operación del sistema; identificación de la población objetivo de capacitación, realización de los eventos

[10] De acuerdo con el MIJ, los sistemas de seguimiento a distancia con tecnologías RF y GPS consisten, en términos generales, en la colocación de dispositivos en el cuerpo del condenado o sindicado, con su consentimiento, que emiten señales recepcionadas en un centro especial, donde funcionarios del INPEC constatan en forma permanente la ubicación de la persona, lo que permite verificar el cumplimiento de las restricciones de localización y desplazamiento impuestas por la autoridad judicial.

de capacitación; y arreglo institucional para la asesoría permanente al Comando Superior de Custodia y Vigilancia del INPEC.

Recuadro 7. Número de beneficiarios previstos del sistema de vigilancia electrónica

Tipo y ubicación de la población objetivo	2009	2010
Condenados en establecimientos de reclusión	852	852
Sindicados en establecimientos de reclusión	2.554	2.554
Domiciliarios (condenados)	1.556	1.556
Total	4.962	4.962

Nota: el proyecto plantea como meta alcanzar los 4.962 beneficiarios de vigilancia electrónica durante 2009, y mantenerlos durante 2010.
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia.

Este proyecto plantea como objetivo central aumentar la capacidad del Sistema Penitenciario y Carcelario mediante la implementación de la sustitución de la pena privativa de la libertad y la detención preventiva en establecimientos de reclusión, por el domicilio de los sindicados y condenados, según lo disponga la ley. Mediante los decretos 177 de 2008, 3.336 de 2008 y 1.316 de 2009, se establecen aspectos como la población objetivo, y las fases de implementación del sistema. Es de señalar que 4.962 reclusos, entre condenados, sindicados y domiciliarios (condenados) se beneficiarán del sistema en 2009 y en 2010 (recuadro 7).

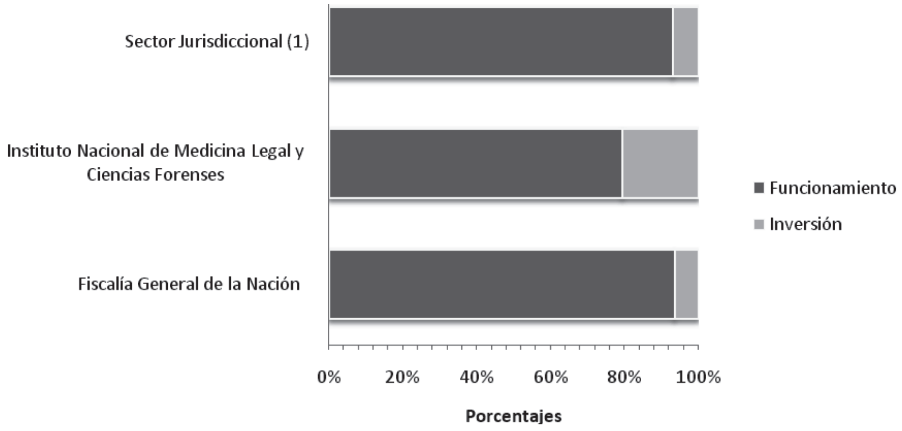
También sobresale en este tipo de inversión, la realizada por el INPEC en la tecnología necesaria para la realización de audiencias virtuales, 24 establecimientos de reclusión del orden nacional ($63 millones) principalmente para los casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario; la adquisición e implementación de equipos para la detección del ingreso de elementos prohibidos a los principales establecimientos de reclusión ($838 millones); y la dotación, adquisición e implementación de equipos de seguridad y vigilancia para los principales establecimientos de reclusión ($1.800 millones).

2.2. Entidades de la Rama Judicial

Durante 2008 se apropiaron recursos del presupuesto para las entidades de la Rama Judicial por un valor de $2,7 billones, de los cuales el 43% se asignó a la Fiscalía General de la Nación, el 3% al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) y el 53% para el Sector Jurisdiccional, conformado por el por el Consejo Superior de la Judicatura –entidad encargada de su administración–, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, Tribunales y Juzgados. En el cuadro 4 se presenta la desagregación del presupuesto de funcionamiento y de inversión para cada una de las entidades de la Rama.

El gráfico 10 muestra la participación de los rubros de funcionamiento y de inversión en los presupuestos de cada una de las entidades de la Rama Judicial en 2008. Como se observa, los recursos de funcionamiento constituyeron el 93% del presupuesto de la Fiscalía General de la Nación, el 79% del INMLCF y el 93% del Sector Jurisdiccional. De otro lado, los recursos de inversión fueron del 3% para la Fiscalía, 21% para el INMLCF y del 3% para el Sector Jurisdiccional.

Gráfico 10
Participación del funcionamiento y de la inversión en las entidades de la Rama Judicial, 2008



Fuente: *SIIF*. **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG*.
(1) El Sector Jurisdiccional está conformado por el Consejo Superior de la Judicatura (entidad encargada de su administración), la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, Tribunales y Juzgados.

Cuadro 4
Funcionamiento e inversión entidades de la Rama Judicial, 2008
(Millones de pesos)

Entidad	Funcionamiento	Participación en el subtotal	Inversión	Participación en el subtotal	Total	Participación en el subtotal
Fiscalía General de la Nación	1.115.959	44%	78.671	39%	1.194.630	43%
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	76.090	3%	19.850	10%	95.940	3%
Sector Jurisdiccional1	1.366.126	53%	103.974	51%	1.470.100	53%
Subtotal Rama Judicial	**2.558.175**	**100%**	**202.495**	**100%**	**2.760.670**	**100%**

Fuente: *SIIF.* **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG.*
[1] El Sector Jurisdiccional está conformado por el Consejo Superior de la Judicatura (entidad encargada de su administración), la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, Tribunales y Juzgados.

2.2.1. Principales usos del presupuesto de funcionamiento de las entidades de la Rama Judicial

El cuadro 5 contiene la participación de los componentes del gasto en funcionamiento sobre el total de cada entidad de la Rama Judicial para 2008. En términos agregados, se encuentra que la mayor proporción del presupuesto en funcionamiento de las entidades de la Rama corresponde a gastos de personal (85,5%), seguido por los gastos generales (12%) y las transferencias (2,5%).

Cuadro 5
Componentes del gasto en funcionamiento entidades de la Rama Judicial, 2008
(Millones de pesos)

Entidad	Servicios personales	Gastos generales	Transferencias	Total
FGN	910.516	173.168	32.275	1.115.959
INMLCF	65.754	9.169	1.167	76.090
Sector Jurisdiccional	1.210.292	122.291	33.543	1.366.126
Rama Judicial	**2.186.561**	**304.629**	**66.984**	**2.558.175**

Fuente: *SIIF.* **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG.*

Como respuesta al paro realizado en septiembre de 2008, el Gobierno nacional emitió 4 decretos en ese mismo año que cambiaron en varios aspectos las condiciones salariales de los empleados de la Rama Judicial, estos son: (1) el Decreto 3.899, por el cual se modifica el Decreto 2.460 del 21 de julio de 2006 –que creó la prima de productividad para los empleados de la Rama Judicial–, con el fin de incluir como factor salarial para liquidar las prestaciones sociales la prima de productividad, así como incrementarla gradualmente, de 17 días de la remuneración mensual, en 2008, a 30 días en 2010; (2) el Decreto 3.900, por el cual se modifica la bonificación de actividad judicial, se determina que esta se contabilice en el Ingreso Base de Cotización para el sistema general de pensiones y salud; (3) el Decreto 3.901, por el cual se dictan disposiciones en materia salarial, con el que se modifica la remuneración de los jueces de la República desde el primero de enero de 2009; y (4) el Decreto 3.902, que otorga un aumento adicional al que determine el Gobierno nacional a los empleados públicos en la respectiva vigencia, alrededor del 0,5% y el 3%, entre 2009 y 2010.

En el caso de la Fiscalía General de la Nación, en enero de 2008 se promulgó el Decreto 122 mediante el cual se modificó la planta de personal de la entidad. Para dotar a la Fiscalía del personal requerido que adelante con oportunidad y celeridad las investigaciones de justicia y paz, de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, de extinción de dominio, y además consolidar el Programa de Protección a Víctimas y Testigos, durante la vigencia fiscal de 2008 se crearon 2.166 nuevos cargos, cuyo costo ascendió a $107.000 millones.

Esos nuevos cargos se distribuyeron entre 418 fiscales, 545 investigadores y 1.203 cargos para el personal de apoyo y administrativo. Por unidades, se fortalecieron principalmente las de Justicia y Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Extinción de Dominio y Lavado de Activos, y el Programa de Protección, con la creación de 1.337 cargos –el 61% del total–, así como 721 cargos para el cumplimiento de los requerimientos de la Ley de Infancia y Adolescencia.

Asimismo, con el objetivo de atender oportunamente el incremento de la demanda de los servicios forenses del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en 2007 se inició un proceso de reestructuración que permitió crear en ese año 170 nuevos cargos, 86 en 2008, y proyectar 97 para 2009. En 2008, los funcionarios del Instituto aumentaron a 1.669 y se espera que lleguen a

1.766 en 2009. De los 86 nuevos cargos en 2008 que tuvieron un costo adicional de $4.212 millones, 79 fueron nombramientos de profesionales y los 7 restantes de técnicos.

2.2.2. Principales usos del presupuesto de inversión de las entidades de la Rama Judicial

De acuerdo con el cuadro 6, durante la vigencia fiscal 2008 los recursos de inversión de las entidades de la Rama Judicial se utilizaron principalmente en actividades de infraestructura, con una asignación de $78.513 millones, correspondiente al 39% del presupuesto de inversión del subgrupo, seguidas por la inversión en sistemas con una participación del 34% ($68.583 millones), los equipos de Alta e Intermedia Tecnología (AIT) con el 15% ($31.464 millones), la capacitación y la gestión con el 6% del presupuesto cada una.

Al observar cada entidad por separado, se encuentra que la tendencia de los gastos generales de la Rama no es uniforme. Si bien las participaciones porcentuales de esos tipos de inversión son similares para la Fiscalía General de la Nación y el Sector Jurisdiccional, en el caso del INMLCF las prioridades de la inversión son diferentes: el 66% del presupuesto se utiliza en equipos AIT, el 18% en infraestructura, el 9% en sistemas, y el resto en capacitación y gestión (gráfico 9).

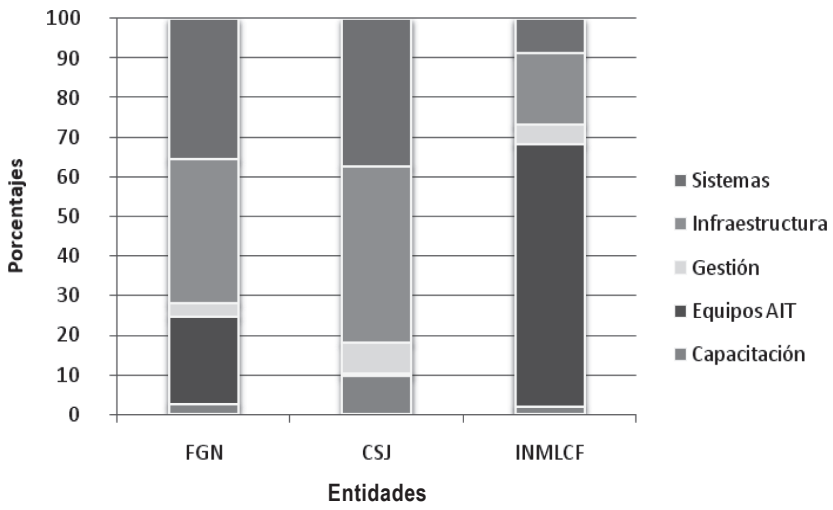
Cuadro 6
Discriminación del gasto en inversión de las entidades de la Rama Judicial pertenecientes al Sector Justicia, 2008
(Millones de pesos)

Tipo de Inversión	FGN	CSJ	INMLCF	Rama Judicial
Capacitación	1.915	9.984	400	12.299
Equipos AIT[1]	17.479	817	13.168	31.464
Gestión	2.671	8.015	950	11.636
Infraestructura	28.620	46.318	3.575	78.513
Sistemas	27.986	38.840	1.757	68.583
Total	**78.671**	**103.974**	**19.850**	**202.495**

Fuente: *DNP-DJSG-SJG.* **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG.*

[1] *Equipos de Alta e Intermedia Tecnología.*

Gráfico 11
Discriminación porcentual del gasto en inversión de las entidades de la Rama Judicial pertenecientes al Sector Justicia, 2008



Fuente: *DNP-DJSG-SJG.* **Cálculos:** *DNP-DJSG-SJG.*
AIT Alta e Intermedia Tecnología

A. Infraestructura

Como en las recientes vigencias fiscales, las entidades de la Rama Judicial continúan en la vigencia fiscal 2008 con el desarrollo de una política de fortalecimiento de la infraestructura física, cuyo objetivo es adecuar, construir, remodelar y mantener las estructuras necesarias que permitan el funcionamiento óptimo del Sistema de Justicia, en el marco de una justicia eficaz y cercana al ciudadano.

En total, el Sector Jurisdiccional invirtió $46.318 millones, principalmente en la infraestructura de los palacios de justicia en las ciudades de Chaparral, Yopal, Manizales, Cali y Bogotá, por un valor de $13.798 millones. Se destacan también las inversiones en las salas de audiencia, necesarias para el funcionamiento del Sistema Penal Oral Acusatorio, con una asignación de $9.301 millones; los proyectos relacionados con la construcción, adquisición y adecuación de despachos judiciales en todo el país por $9.258 millones; así como los proyectos para la implementación del Sistema Oral en las especialidades laboral, familia y menores por $6.835 millones (recuadro 8).

Por su parte, Fiscalía General de la Nación invirtió $16.115 millones en la construcción y dotación de la sede de Bogotá, $2.526 millones en la de Medellín; además, se asignaron $9.620 millones para el mejoramiento, adecuación y mantenimiento de la infraestructura, y $358 millones para la adecuación de otras sedes de la FGN.

Asimismo, el INMLCF continuó el fortalecimiento de su infraestructura física, con la construcción del Centro de Atención Integral al Menor Maltratado en Barranquilla (Atlántico) con recursos por $530 millones, la construcción y dotación de la sede noroccidente de Medellín con una asignación de $815 millones y la sede de Sincelejo (Sucre) con $1.330 millones. Adicionalmente, se destinaron $900 millones para el mejoramiento y mantenimiento de las sedes del Instituto.

Recuadro 8. Proyectos de inversión en infraestructura del Sector Jurisdiccional, 2008

- Construcción de los palacios de justicia de Chaparral (Tolima) y Yopal (Casanare).
- Rehabilitación del palacio de justicia Pedro Elías Abadía de Cali (Valle del Cauca).
- Adquisición, dotación, operación y mantenimiento del palacio de justicia de Manizales (Caldas).
- Adquisición, construcción y mejoramiento de la sede anexa del palacio de justicia Alfonso Reyes Echandía Bogotá, D.C.
- Construcción, adquisición, adecuación y dotación de salas de audiencia para el Sistema Penal Oral Acusatorio.
- Construcción adecuación y dotación de sedes de juzgados y salas de audiencias para implementación del Sistema Oral en las especialidades laboral, de familia y de menores a escala nacional.
- Adecuación, adquisición, construcción de sedes de despachos judiciales en Purificación (Tolima), Salamina (Caldas), Arauca (Arauca), Mocoa (Putumayo), Plato (Magdalena), El Banco (Magdalena), Girardot (Cundinamarca) y Turbo (Antioquia). Adicionalmente, dos sedes en Bogotá (una en Ciudad Bolívar).
- Adquisición del edificio sede del Tribunal Contencioso Administrativo, del Consejo Seccional y de los juzgados administrativos de Barranquilla (Atlántico).
- Adquisición del edificio sede del Tribunal Superior de Barranquilla (Atlántico).
- Adquisición y adecuación del inmueble para el Centro de Archivo General e Información Documental de Bogotá.
- Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector.

Recuadro 9. Registro Nacional de Desaparecidos (RND), Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC), y Formato Nacional para Búsqueda de Personas Desparecidas (FNBPD)

El RND, el SIRDEC y el FNBPD son tres de las herramientas disponibles para apoyar la búsqueda y la identificación de personas desaparecidas en Colombia. Las dos primeras fueron creadas a través de la Ley 589 de 2000 y reglamentadas por el Decreto 4218 de 2005, y el Formato tiene sus antecedentes en el trabajo de la Subcomisión de Identificación de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y representa el resultado de una estrategia interinstitucional para estandarizar y normalizar la captura de información sobre desapariciones.

El RND,1 cuya coordinación, consolidación y operación le corresponde al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, ha sido operacionalizado mediante el FNBPD,2 el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC),3 el Sistema Consulta Masiva Internet (SICOMAIN)4 y la Sección de Consultas Públicas de la página WEB del INMLCF.

1 El RND es un sistema de información referencial para la identificación de cadáveres sometidos a necropsia médico-legal, que orienta la búsqueda de personas reportadas como víctimas de desaparición forzada y facilita el seguimiento de los casos y la aplicación de los Mecanismos de Búsqueda Urgente.

2 El FNBPD es el documento físico o electrónico, que contiene los datos que deben diligenciar las autoridades judiciales o administrativas para efectuar el reporte de casos de desaparición.

3 En el SIRDEC se incluyen datos de identificación de personas desaparecidas y de inhumación y exhumación de cadáveres de personas no identificadas.

4 El SICOMAIN es el aplicativo retrospectivo en el cual se están consolidando los reportes de personas desaparecidas registradas en bases de datos remitidas por las entidades intervinientes del RND, anteriores al 1 de enero del 2007, fecha en la que entró en funcionamiento el SIRDEC.

Fuente: Documento Conpes 3590 del 1 de junio de 2009: consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia.

B. Sistemas y tecnologías de la información

Durante la vigencia fiscal 2008, el Sector Jurisdiccional asignó recursos por $38.840 millones para el proyecto de sistematización de los despachos judiciales. Este proyecto busca posicionar a la Rama Judicial a la vanguardia en la utilización de los avances tecnológicos en el campo informático, con base en una plataforma común que automatice la gestión judicial, la carrera judicial, la gestión

administrativa y demás información que se requiera para su funcionamiento eficiente.

Para ello, en 2008 además de actualizar e implementar la infraestructura de servicios tecnológicos y de sistemas de gestión informática, se adquirieron licencias para software de grabación; se implementó y puso en funcionamiento el campus virtual de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla; se adquirieron sistemas de videoconferencia para la Sala Administrativa del Consejo Superior, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, los consejos y las direcciones seccionales; se instalaron los sistemas de almacenamiento y respaldo de información en las salas de audiencias del sistema oral, en las diferentes especialidades y jurisdicciones; también, se trabaja en la consolidación e integración de los sistemas de información de la Rama, particularmente aplicativos como el de la Justicia Siglo XXI y el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU), entre otras actividades.

Como el Sector Jurisdiccional, la Fiscalía General de la Nación invirtió principalmente en la ampliación, mejoramiento y renovación de la infraestructura informática ($26.200 millones). En ese marco se apoyan y se manejan tres sistemas de información misionales de la entidad: (1) el Sistema de Información Judicial de la FGN (SIJUF)[11]; (2) el Sistema de Información de Anotaciones y Antecedentes (SIAN)[12]; y (3) el Sistema de Información Estadística (SIE)[13].

Adicionalmente, la FGN invirtió en otros proyectos misionales como la sistematización y digitalización de archivos dactiloscópicos ($1.386 millones), la dotación y adecuación de sistemas que consoliden la información de la gestión judicial ($200 millones), y la adecuación e implementación del sistema de gestión documental ($200 millones).

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por su parte, asignó $257 millones para la sistematización general; también

[11] En este sistema se lleva el registro, control y seguimiento de los expedientes penales que se manejan en la FGN.

[12] Este sistema permite el registro, control, análisis y difusión de la información sobre órdenes de captura, medidas de aseguramiento, sentencias ejecutoriadas y preclusiones por indemnización integral.

[13] Este sistema constituye una herramienta informática que integra y consolida la información de carácter misional de la entidad, y permite disponer de información estadística actualizada y confiable relacionada con los expedientes penales.

invirtió $1.500 millones en el proyecto de sistematización de la información de cadáveres sin identificar e identificados sin reclamar, cuyo objetivo es diseñar e implementar un registro nacional de variables biográficas, sociodemográficas, antropomórficas y biológicas de personas reportadas como desaparecidas, de cadáveres y de restos óseos no identificados, sometidos a necropsia médico-legal. En el recuadro 9 se describe la estructura general del Registro Nacional de Desaparecidos.

Recuadro 10. Documento Conpes 3559 del 15 de diciembre de 2008

Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por USD$62.000.000, o su equivalente en otras monedas, para financiar un proyecto de fortalecimiento a los servicios de justicia.

El objetivo general de la política es fortalecer los servicios de justicia para que éstos proporcionen soluciones oportunas, eficientes, eficaces y de calidad a las controversias de los ciudadanos. (…) Significa que al cierre del ciclo de consolidación se logrará que las controversias que son llevadas a los servicios de justicia, como un juzgado, tendrán una solución eficiente, oportuna y de calidad, lo que permitirá a los ciudadanos obtener justicia y no someterse a las situaciones de indefinición que actualmente sufren en sus controversias. La obtención de pronta justicia y de calidad garantizará una mejora en la convivencia de los ciudadanos.

Para ello se desarrollan las siguientes 7 estrategias, descritas en el Documento Conpes:

1. Alcanzar una eficiente gestión de los servicios de justicia en el país.
2. Lograr que la información jurídica que sirve de base para la toma de decisiones en la Rama Judicial sea de fácil acceso y que esté depurada.
3. Contar con un sistema de comunicación entre el Sector Justicia y los ciudadanos.
4. Disminuir progresivamente la acumulación de expedientes en los despachos judiciales.
5. Lograr que las etapas procesales que deben agotarse en los distintos procesos se desarrollen dentro de los tiempos establecidos por las normas.
6. Fortalecer a la Escuela Judicial RLB con los instrumentos necesarios para que la capacitación que brinda se refleje en la prestación de servicio judicial.
7. Lograr un acceso fácil de los ciudadanos a mecanismos de solución de conflictos.

Las principales entidades involucradas en el desarrollo de la política son: Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio del Interior y de Justicia, y las dependencias del Departamento Nacional de Planeación: Dirección de Justicia y Seguridad - Subdirección de Justicia, Subdirección de Crédito, y Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

C. Gestión

En cuanto a gestión, el proyecto que mayores recursos recibió en 2008 fue el de la *Asistencia Técnica para la Ejecución de la Política de Lucha contra la Impunidad en Casos de Violación a los Derechos Humanos (DD.HH.) e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH),* de la Fiscalía General de la Nación, por $2.171 millones. Este proyecto desarrollado en el marco del Documento Conpes 3411 de marzo de 2006 (ver recuadro 6) estableció, en la vigencia fiscal de 2008, las siguientes actividades: adquisición de vehículos tanto para la implementación del sistema de protección de fiscales e investigadores, como para el Programa de Atención a Víctimas y Testigos en casos de Violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH; contratación de medios logísticos para el análisis de comisiones de investigadores y fiscales, con el fin de generar esquemas de movilidad y comunicaciones en el desarrollo de misiones de investigación; adquisición de una unidad móvil para la recolección y análisis de material probatorio en el lugar de los hechos, dotada por kits de criminalística –lofoscopia, dactilotecnia, PHP, entre otros–, necesarios para la recolección de la prueba, con lo cual se ha fortalecido el Grupo Especializado en Capturas de la Policía Judicial; entre otras.

Asimismo, la FGN invirtió $500 millones en otros dos proyectos clasificados en esta categoría: implementación, mejoramiento y difusión del desarrollo de la planeación estratégica ($300 millones), e implementación y desarrollo de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad en los Servicios Criminalísticos ($200 millones), enmarcados en el diseño e implementación del Sistema de Gestión de Calidad y el Modelo Estándar de Control Interno, en cumplimiento de la normativa vigente.

De otro lado, el proyecto con mayor asignación de recursos en el Sector Jurisdiccional en cuanto a gestión, fue el de la implementación y fortalecimiento de la Unidad de Registro Nacional de Abogados del Consejo Superior de la Judicatura y de los sistemas de Control de los Auxiliares de la Justicia ($1.714 millones). Este proyecto busca optimizar el registro de la información y su publicación, para lo cual se han previsto cinco líneas de acción: (1) cambio de tecnología de alta seguridad para la tarjeta profesional de abogados; (2) expedición por primera vez de la tarjeta nacional de abogados; (3) actualización y mantenimiento del Sistema de Información del Registro Nacional de Abogados, Conciliadores, Jueces de Paz y Reconsideración, Auxiliares de la Justicia y Práctica Jurídica; (4) digitaliza-

ción de documentos[14]; y (5) edición y distribución de la publicación *Gaceta del Foro*.

Entre otros proyectos, el Sector Jurisdiccional invirtió también recursos en la realización de estudios e investigaciones sociojurídicas ($1.161 millones) y temas relacionados con el desarrollo del Sector Justicia ($1.202 millones). En el marco del Convenio de la Donación Japonesa (Banco Mundial - CSJ), tales trabajos evaluaron de modo integral las necesidades del Sector Justicia y determinaron sus prioridades de inversión. Con base en esas conclusiones se preparó la operación de crédito de la banca multilateral para el fortalecimiento de los servicios de justicia, planteada en el Documento Conpes 3.559 de diciembre de 2008 (recuadro 10).

Recuadro 11. Principales equipos adquiridos por el INMLCF en 2008

Laboratorio	Equipo
Evidencia traza	Cromatógrafo de gases
Toxicología	Cromatógrafo de gases (2)
Estupefacientes	Evaporadores concentradores (2)
Lofoscopia	Cromatógrafo de gases
Biología	Espectrofotómetro ultravioleta con transformadas de Fourier
Balística	Cabinas de extracción
Genética	Cabina para revelado de huellas latentes (2)
Metrología	Cabinas de extracción
Entomología	Cabinas de extracción
Antropología	Balanza analítica

Fuente: INMLCF.

Por su parte, el INMLCF invirtió principalmente en 2 proyectos: implementación y normalización de los laboratorios forenses ($350 millones) e implementación de la prueba pericial integral ($300 millones). El primero, continúa el desarrollo de la política de mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos por el Instituto, con miras a la acreditación de los laboratorios forenses. También, el segundo asigna los recursos necesarios en la respectiva vigencia, para el avance en el desarrollo de los procesos interfuncionales, de comunicación interpericial e interinstitucional y la reorientación de las actividades forenses que permitan elaborar pruebas periciales integrales.

[14] Tales como hojas de vida, sanciones disciplinarias de los abogados inscritos en el Registro Nacional de Abogados, documentos de reconocimiento de la Práctica Jurídica, hojas de vida de los Jueces de Paz y de Reconsideración, Auxiliares de la Justicia, documentos de los conciliadores, prácticas académicas, etc.

Recuadro 12. Principales equipos adquiridos por el CTI de la FGN en 2008

Laboratorio	Equipo
Fotografía y video	Cámara de video
Balística	Macroscopios de comparación balística Cabinas de extracción Tanques recuperadores de agua Dinamómetros análogos Sistema de análisis de trayectoria balística Microscopio estereoscópico
Química	Cromatógrafos de gases y masas Espectrofotómetros infrarrojos
Documentología y grafología	Video comparador espectral vsc4 plus Video comparador espectral vsc6000 plus
Fotografía	200 cámaras fotográficas 180 estaciones gráficas con escáner e impresora 180 cámaras de video
Acústica	6 grabadoras digitales Marantz
Genética	2 analizadores genéticos de 4 capilares Analizador genético de 16 capilares Termociclador 5 cabinas de flujo laminar 3 cabinas de extracción de gases. 3 centrífugas refrigeradas 2 pulverizadoras de hueso Freezer mil 4 microcentrífugas 4 centrífugas Minispean 3 congeladores de 490 litros 3 congeladores de 690 litros Nevera.

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

D. Equipos de alta e intermedia tecnología

Durante la vigencia fiscal 2008, el INMLCF asignó el 66% de sus recursos de inversión ($13.168 millones) a la compra de equipos, reposición, mantenimiento e insumos y accesorios necesarios para su funcionamiento, en los diferentes laboratorios. En el caso del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, esa proporción fue del 22% ($17.479 millones).

Tanto en el INMLCF como en la FGN, es posible hacer aproximaciones de los recursos utilizados para la compra de equipos nuevos destinados a los laboratorios forenses o a ciertas actividades inves-

tigativas, así como para el mantenimiento, la reposición y adquisición de insumos y accesorios. En el caso del Instituto, los rubros para compra de equipos de alta e intermedia tecnología (AIT) fueron de $8.108 millones, distribuidos en los proyectos de mejoramiento de la capacidad investigativa en pruebas de ADN por marcadores genéticos; dotación y ampliación de la infraestructura de los laboratorios forenses; la dotación y capacitación para el desarrollo de la investigación científica forense; y la adquisición de equipos para la docencia (recuadro 11). El resto de los recursos asignados ($5.060 millones) se utilizó en la adquisición de accesorios e insumos para los equipos; reposición del instrumental de análisis científico en los laboratorios forenses; mantenimiento y adquisición de repuestos para equipos AIT; renovación y reposición de equipos para las áreas de patología y biología; y la reposición del parque automotor.

Recuadro 13. Beneficiarios de programas de formación del Sector Jurisdiccional 2008

Beneficiarios	Cantidad
Magistrados y Jueces	4.304
Empleados de la Rama	18.022
Jueces de Paz	1.257
Autoridades Indígenas	1.500
Total	25.083

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: DNP-DJSG-SJG.

Además, en la vigencia fiscal 2008 el CTI asignó recursos por $10.800 para la adquisición e implementación de tecnología de análisis e identificación forense; adquisición y reposición de equipos para inteligencia; adquisición e implementación de tecnología para análisis balísticos forenses; y para la adquisición de equipos, accesorios e insumos para grabación, transmisión y reproducción de comunicaciones (recuadro 12). Los restantes $6.631 millones, se destinaron para el mantenimiento, dotación y reposición de las áreas de criminalística e investigación[15].

Por su parte, el Sector Jurisdiccional invirtió $817 millones para la protección y fortalecimiento de la seguridad de los funcionarios judiciales que trabajan al servicio de la justicia penal y las de más oralidades. Con este objetivo se han diseñado programas que buscan elevar los estándares de seguridad que requieren los funcionarios, así como las instalaciones judiciales donde se localizan sus despachos, para lo cual se requieren inversiones en equipos y

[15] No se incluyen los recursos asignados al proyecto *Mantenimiento, dotación y reposición de las áreas de criminalística e investigación a nivel nacional vigencias expiradas* por $48 millones.

subsistemas para el control y supervisión de los lugares de trabajo, entre otras actividades.

E. Capacitación

La entidad que dedicó mayores recursos en capacitación fue el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) –$9.984 millones, que corresponden al 9,6% de sus recursos de inversión–. En la FGN y en el INMLCF, la participación de esos rubros fueron del 2,4% y del 2%, respectivamente.

Recuadro 14. Beneficiarios de programas de formación de la FGN, 2008

Programa	Beneficiarios
Programa de inducción	500
Programa de formación básica	637
Programa de formación integral	5.343
Programa de formación especializada	2.368
Programa de actualización	2993
Programa de difusión y divulgación	581
Capacitación otros actores	1.100
Total	13.522

Fuente: FGN - Escuela de Investigación Criminal y Ciencias Forenses.

En el Sector Jurisdiccional el proyecto de inversión al que se asignó la mayor cantidad de recursos fue el de *Capacitación, Formación de Funcionarios y Empleados Judiciales, y del Personal Administrativo*, por $8.984 millones. Ese proyecto continúa las políticas de capacitación del Sector, en el marco del Plan de Formación de la Rama Judicial a cargo de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. La ejecución del plan se lleva a cabo a través de ciclos de formación para magistrados, jueces y empleados de la Rama, para aspirantes a ingresar o ascender en la carrera judicial y para las jurisdicciones especiales de paz e indígenas. Las actividades de la Escuela se concentran en las áreas de formación inicial y de formación continua, de acuerdo con la Ley 270 de 1996[16]. En el recuadro 13 se relacionan los beneficiarios del proyecto en 2008.

Igualmente, la Fiscalía General de la Nación invirtió $1.915 millones en la vigencia fiscal 2008, en el proyecto de capacitación a funcionarios en las áreas de Fiscalía, CTI, Administrativa y Financiera. En ese sentido, la Escuela de Investigación Criminal y Ciencias Forenses ha implementado en las diferentes seccionales programas acordes con las necesidades de la FGN en niveles básicos, avanza-

[16] Consejo Superior de la Judicatura. *Informe al Congreso de la República 2007-2008*, p. 66.

dos y especializados. En el recuadro 14 se muestran los beneficiarios de estos programas de capacitación durante 2008.

Por su parte, el INMLCF realizó inversiones por $400 millones para la continuación del proyecto de capacitación en áreas administrativas y técnicas a los funcionarios del Instituto, cuyo objetivo consiste en implementar la adopción de mejores procedimientos en la gestión administrativa y el desarrollo personal. En 2008 el total de funcionarios beneficiados por la capacitación institucional fue de 898 a escala nacional, de los cuales 640 correspondieron al área misional y los restantes 258 a las áreas de apoyo[17].

BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Nacional de Planeación (2008, diciembre). *Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por US$ 62.000.000, o su equivalente en otras monedas, para financiar un proyecto de fortalecimiento a los servicios de justicia* (Documento Conpes 3559). Bogotá, D.C.: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación (2009, marzo). *Estrategia para la Expansión de la Oferta Nacional de Cupos Penitenciarios y Carcelarios - Seguimiento a los Conpes 3277 de marzo 2004 y 3412 de marzo de 2006* (Documento Conpes 3575). Bogotá, D.C.: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación (2006, marzo). *Política de lucha contra la impunidad en caso de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, a través del fortalecimiento a la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción* (Documento Conpes 3.411). Bogotá, D.C.: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación (2008). *Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) - Fichas de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI), vigencia 2010,* disponible [en línea]: suifp.dnp.gov.co

- Departamento Nacional de Planeación y Programa de Renovación de la Administración Pública PRAP (2008). *Estudio Técnico*

[17] INMLCF. *Informe de Gestión 2008*, p. 69.

de Fortalecimiento del Ministerio del Interior y de Justicia [documento de trabajo]. Bogotá, D.C.: DNP - PRAP.

- Fiscalía General de la Nación (2009). *Informe de Gestión 2008-2009*. Bogotá, D.C.: FGN.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2009, marzo). *Informe de Gestión 2008*. Bogotá, D.C.: INMLCF.
- Ministerio del Interior y de Justicia (2009). *Informe de Gestión 2008*. Bogotá, D.C.: MIJ.

INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL

Daniela Godoy[1]

Una justicia moderna no se traduce únicamente en la implementación de reformas judiciales, sino que requiere de políticas públicas orientadas a mejorar la administración de justicia y los servicios que entrega a los usuarios.

Para reformar un sistema de justicia se requiere de una nueva ley o código, pero para el mejoramiento del sistema es imprescindible incluir en su funcionamiento los componentes de una política pública.

La eficiencia del Poder Judicial depende de las decisiones sobre lo que es la función judicial y el rol que tienen en ella los jueces, funcionarios judiciales y los abogados. Para que este Poder logre una buena gestión es necesario incorporar criterios de eficiencia[2].

Asumir los temas de la justicia desde una perspectiva de política pública permite afrontar en forma racional y transparente, decisiones respecto de qué casos ingresan o no al sistema y acerca de quién debe soportar los costos de los mismos. Ello exige construir una escala de preferencias sociales del servicio, para poder privilegiar unas sobre otras al momento de emplearlos recursos limitados que hay para ello (Vargas, 2007).

Como se aprecia en las siguientes líneas de este trabajo, el presupuesto público del Poder Judicial se ha incrementado en los últimos 7 años, lo que ha llevado a replantearse los beneficios sociales que tienen este incremento, cuya rentabilidad se conoce cuando se sabe

---

[1] Chilena. Abogada de la Universidad Diego Portales, Diplomada en Humanidades de la misma universidad, Diplomada en Public Policy de la Universidad de Chicago y Magíster en Políticas Públicas del Departamento de Economía de la Universidad de Chile (c). Fue pasante CEJA, trabajó como abogada litgante en temas de familia y penales y actualmente se desempeña como investigadora en el Área de Justicia y Seguridad Ciudadana del Instituto Libertad.

[2] Vargas, J.E. (2007): Reforma al Poder Judicial: Gobierno Judicial, Corte Suprema y Gestión (Chile).

quién es el responsable de gastar estos recursos, en qué se gastan y cómo se están gastando.

El rol que tiene la gestión en el uso de los recursos es clave. Vargas (2007) identifica modelos y niveles de toma de decisiones sobre gestión que varían según quiénes son los responsables de la toma de decisiones y cómo debieran ser adoptadas. En primer lugar, identifica el nivel estratégico o de gobierno judicial que se refiere a la configuración, organización y funcionamiento de la institución. En segundo lugar, describe el nivel de políticas administrativas y de gerencia judicial que corresponde a la administración macro del sistema, es decir, la ejecución de inversiones; la asignación de recursos; el mantenimiento de sistemas de información y estadísticas; la provisión de servicios comunes a los tribunales y la determinación en políticas de gestión como recursos humanos y adquisiciones. Por último, identifica el nivel del despacho judicial que consisten en las definiciones más básicas respecto de la organización judicial, sus rutinas de trabajo, la forma como se asigna la carga laboral y se controla su ejecución, los sistemas de seguimiento de procesos y de atención al público.

La gerencia judicial tiene relación directa con el uso de presupuesto público por parte del Poder Judicial. Introducir transparencia y rendición de cuentas en este nivel es una forma de control que puede servir para mejorar los procesos de política pública de futuras reformas judiciales, como la Reforma Procesal Civil. Si no se tiene información del presupuesto con que cuenta la justicia civil actualmente vigente y con el que deberá contar la implementación de la reforma a la justicia civil, no es posible estimar los costos y beneficios del cambio.

Existen dos modelos de nivel de políticas administrativas y de gerencia judicial. El europeo (las decisiones son tomadas fuera del Poder Judicial) y el estadounidense (las decisiones son tomadas por instancias dependientes del Poder Judicial). En Francia y España estas decisiones las toma el Ministerio de Justicia. La modalidad inglesa entrega la administración a la United Kingdom Court Service que es independiente del gobierno y de los jueces. En EE.UU., a nivel federal se entrega la facultad de definir las políticas administrativas judiciales a la Conference of de United Status que dirige el presidente de la Corte Suprema Judicial.

El hecho de que sea interno o externo no afecta *per se* la independencia interna o externa de los jueces. El hecho que sea externo podría tal vez afectar la independencia en relación a otros poderes

del Estado, pero el hecho que sea un sistema interno podría afectar la independencia interna.

Desde este punto de vista, la implementación de un sistema externo de control de políticas administrativas no asegura la eficiencia del Poder Judicial y tampoco el buen uso del gasto público.

En América Latina nos hemos orientado hacia un sistema interno realizado por un organismo dependiente del Poder Judicial. Lamentablemente, el nivel de profesionalización logrado en estas entidades ha sido escaso y las decisiones administrativas de relevancia siguen siendo tomadas por jueces.

Al no existir una única fórmula que asegure el éxito de la gerencia judicial, es muy importante que se cuente con transparencia del cómo, cuándo y con qué argumentos se toman estas decisiones, a fin de incorporar un "check and balance" de la independencia interna-externa que debe tener el Poder Judicial.

La manera más simple de dar un primer paso es exigir al Poder Judicial que rinda cuenta a otro poder de cuánto dinero gasta en cada tribunal, con desglose de temas presupuestarios. Ello constituye un cambio de mirada de lo que se entiende por independencia externa de este poder, de lo que significa el *accountability* judicial y los beneficios sociales de que intervengan otras instituciones en las decisiones de la gestión judicial.

I. PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL CHILENO

En Chile el Poder Judicial se compone por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, la Academia Judicial y por la mayoría de los tribunales del país.

La Academia Judicial es una Corporación de Derecho Público creada por la Ley 19.346 en 1994, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeta a la supervigilancia de la Corte Suprema. Su objetivo es capacitar a los miembros del Poder Judicial entregando a los futuros jueces los conocimientos, habilidades y destrezas que necesitan para ejercer la carrera judicial.

La Corporación Administrativa del Poder Judicial fue creada en virtud de la Ley Nº 18.969, de 10 marzo de 1990. Es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio. A través de esta Corporación, la Corte Suprema administra los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de los distintos tribunales.

La estructura del Poder Judicial es la siguiente[3]:

1. Corte Suprema de Justicia.
2. Corte de Apelaciones (17).
3. Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional (4).
4. Juzgados del Trabajo (20).
5. Juzgados de Garantía (91).
6. Tribunales de Juicio Oral en lo Penal (45).
7. Juzgados de Familia (60).
8. Juzgados Civiles (63).
9. Juzgados del Crimen (12).
10. Juzgados de Menores (5).
11. Juzgados de Letras del Trabajo (7).
12. Juzgados de Competencia Común y Garantía (58).
13. Juzgados de Competencia Común (102).

La Independencia del Poder Judicial está consagrada expresamente en el artículo 76º de nuestra Constitución Política de la República[4]. Esta disposición establece que a pesar de su independencia, los tribunales están obligados a respetar las atribuciones de los demás poderes públicos.

Otra interpretación nos dice que al ser órganos que reciben y funcionan con recursos públicos no debieran quedar exentos de la rendición de cuentas de su cometido, siendo esta falta de *accountability* una de las falencias más graves del esquema actual del Poder Judicial.

El presupuesto anual del Poder Judicial chileno está establecido en la ley de presupuesto nacional al igual que el presupuesto de todos los ministerios y servicios públicos del Poder Ejecutivo. Además de los ingresos y gastos públicos de estos últimos también figuran los

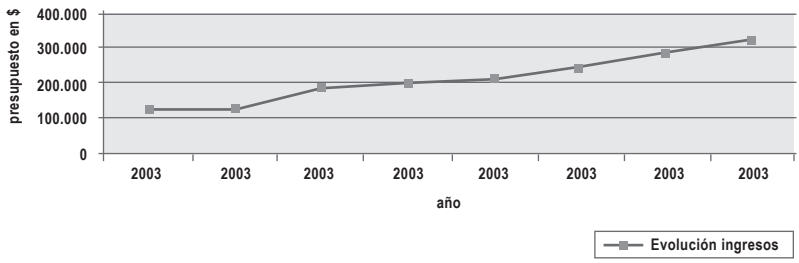
[3] Memoria Anual 2008, Poder Judicial.

[4] La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos."

del Congreso Nacional y organismos autónomos como el Ministerio Público[5].

Como se aprecia en el gráfico siguiente, el presupuesto del Poder Judicial, sin considerar el factor inflación, se incrementó en un 160% en el periodo 2003/2010.

Gráfico 1



Fuente: Dipres, 2009.

Según la Corporación Administrativa del Poder Judicial, este presupuesto tiene dos metas: (1) financiar los servicios que prestan los Tribunales de Justicia y (2) financiar la gestión administrativa, tecnológica y financiera de los mismos.

Cuando el presupuesto público de una institucionalidad se incrementa es deseable generar información de su desempeño para mejorar la calidad del gasto. En lo que respecta al Poder Judicial, ha avanzado bastante en algunas estadísticas como el número de ingresos de causas o términos, pero dicha información solo está disponible para los últimos años y no se extiende a otros indicadores, lo que muestra la necesidad de que comience a generarse más información básica y se implementen mecanismos de control.

II. RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GASTO DEL PODER JUDICIAL

El Poder Judicial es el tercer poder de un Estado de Derecho y como tal goza de independencia externa, lo que significa que le corresponde el ejercicio privativo y exclusivo de la función jurisdiccional. Es libre, soberano e independiente de los demás poderes públicos y no puede intervenir en las atribuciones de otros poderes. Esta característica de

[5] Según el artículo 83 de la Constitución Política de la República establece que es un organismo autónomo y jerarquizado.

independencia ha persistido desde siglos atrás y ha sido el fundamento para no incorporar los principios de modernización del Estado.

Para la mayoría de los juristas la definición de independencia el Poder Judicial implica que no debería rendir cuentas a otros poderes y debería gozar de autonomía presupuestaria absoluta. Si siguiésemos esa línea tampoco debiera intervenir de forma alguna en la tramitación legislativa de una ley, aun cuando diga relación con la jurisdicción. Pero esta interpretación es excesiva y no otorga cabida a los principios de transparencia, probidad y coordinación de los organismos públicos.

Cualquier institución que reciba recursos públicos para la realización de su función pública debiera rendir cuentas a otro poder del Estado. La independencia externa no es excluyente de la coordinación ni de la transparencia.

Por ello, el rol del Poder Ejecutivo consiste en esclarecer los límites de intervención entre poderes a fin de lograr un óptimo de trabajo conjunto.

Durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet se ha dado relevancia a la implementación de leyes de judicatura especializada, aun cuando no ha estado todo listo para su implementación. Se han dejado de lado los temas de modernización, gestión y acceso de la ciudadanía a la justicia.

La concepción de independencia tiende a rechazar un procedimiento eficaz de rendición de cuentas (como el que los demás poderes públicos tienen frente al electorado), lo que es el supuesto necesario para que mejore la eficiencia del sistema judicial. El control de eficacia queda entregado a la propia organización de la justicia. Esto último plantea dificultades en cualquier organización. De ello se sigue que es una tarea pública de primer nivel que haya una organización judicial que cumpla los objetivos sociales que debe satisfacer y que, a la vez, sea una garantía efectiva de libertad e igualdad ante la ley. Por lo mismo, se trata de una tarea pública que deben asumir los órganos con legitimidad política y que no puede quedar entregada exclusivamente al Poder Judicial (Barros, 2007).

Según don Enrique Barros, presidente del Colegio de Abogados de Chile, es por completo discutible asumir que al juez corresponda la tarea de definir estratégicamente políticas públicas, porque carece de los instrumentos analíticos para ello y porque su labor es jurisdiccional, esto es, tiene que ver con *decir* y no con *formular* el

derecho. En esta otra tarea existen otros órganos legitimados. Esta es la diferencia de los jueces con el gobierno y el parlamento, que disponen de la legitimidad política para gobernar y legislar. Estos son los órganos políticos que tienen la responsabilidad del manejo presupuestario que envuelven las políticas públicas, y, en consecuencia, están en condiciones de establecer un orden de prelación de los fines sociales que deben satisfacerse[6].

La organización judicial debiera asumir cuestiones de eficacia y eficiencia, conceptos que tienen que ver con los resultados de gasto público, lo cual debe ser público y expuesto a la ciudadanía. No se trata de que el Poder Judicial le rinda cuenta al Ejecutivo del contenido de sus sentencias, puesto que a eso se refiere la independencia, pero sí debe tener claro que es el Ejecutivo el que debe hacer la política pública y entregarle los recursos. Para Linn Hammergren, experta norteamericana en temas judiciales, la rendición de cuentas no debe entenderse como algo diametralmente opuesto a la independencia, porque se refiere a la relación entre el Poder Judicial y los otros poderes, y la rendición de cuentas se refiere a la relación que existe entre el Poder Judicial y la sociedad política y civil.

III. INDICACIÓN QUE PERMITIÓ QUE EL PODER JUDICIAL ENTREGARA INFORMACIÓN DE SU GASTO PÚBLICO AL CONGRESO NACIONAL

El Poder Ejecutivo no solo ha tenido mal manejo de los procesos políticos requeridos para implementar políticas judiciales sino que no ha tomado ninguna medida para promover cambios legislativos y administrativos que vayan más allá de posibles exámenes de la Contraloría General de la República al gasto del Poder Judicial.

En medio de la escasa política pública del Ministerio de Justicia en relación a los temas señalados, durante el año 2008 el Poder Judicial nos sorprendió con su disposición a incorporar reformas de gestión y los principios de modernización y probidad, cuando en octubre dio a conocer sus conclusiones de Jornadas de Reflexión 2008. El objetivo de esta medida fue definido como la transparencia del mismo a través de la dotación de herramientas que le permitieran optimizar al máximo su gestión, entregar mayor información en todas las áreas y establecer mecanismos de control para prevenir, detectar y establecer eventuales irregularidades en el quehacer de los tribunales.

[6] Barros, Enrique. Reformas Judiciales Pendientes, Algunas Ideas para Facilitar la Discusión. Puntos de referencia Nº282, CEP, 2007.

Desafortunadamente en estas medidas no se contemplaban mecanismos de control del gasto público.

El control de recursos fiscales es una especie de control estratégico de la implementación de políticas, que consiste en el seguimiento de los avances en dicha implementación y en la posibilidad de emprender acciones correctivas a tiempo para conseguir los objetivos iniciales.

Este control requiere de la previa asignación de responsables, plazos y recursos para cada una de las tareas encomendadas, así como la definición de un estándar de desempeño para cada tarea.

La evaluación legal y administrativa, incluyendo los aspectos contables, es una modalidad de control distinta a la evaluación de los resultados de una política.

Los sistemas de control o auditoría pueden ser internos o externos. Un sistema de control interno podría establecerse en la Corporación Administrativa del Poder Judicial. El control externo podría quedar entregado al Parlamento. En el Reino Unido existen comités parlamentarios especializados que controlan políticas.

La National Auditt Office (NAO) vigila el gasto público por encargo del parlamento. Está dirigido por un contralor que no depende del gobierno. Certifica las cuentas de todos los departamentos del Poder Ejecutivo e informa al parlamento acerca de la economía, eficiencia y efectividad con la que los ministerios y otros organismos han utilizado sus recursos.

De este modelo surge la idea de implementar un sistema de control del gasto del Poder Judicial, realizado por los diputados y senadores.

Ello, es importante, ya que hasta el momento la DIPRES[7] no ha evaluado programas del Poder Judicial. Durante el año 2008 intentó evaluar el Programa de Víctimas del Ministerio Público, pero este se

[7] La Dirección de Presupuestos depende del Ministerio de Hacienda y se organiza a través de una serie de divisiones administrativas bajo la dirección del Director de Presupuestos. Su misión es velar por la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. Lo anterior implica formular la Ley de Presupuestos, realizar modificaciones al presupuesto vigente por medio de decretos, elaborar los programas de caja mensuales y registrar el gasto mensual, efectivo y devengado por Institución. En el marco de su misión, la Dirección de Presupuestos define una serie de objetivos estratégicos.

negó a que se le practicara dicha evaluación argumentando que es un organismo que tiene autonomía constitucional[8].

Para el año 2009, la ley de presupuestos contempló ingresos por $279.405 millones de pesos para el Poder Judicial.

Según información de la Corporación Administrativa del Poder Judicial el presupuesto del Poder Judicial en 2008 se dividió en estructura de la ejecución presupuestaria por programa y en programas presupuestario[9]:

Estructura de ejecución presupuestaria por programa

- Presupuesto Corriente: 47,04% del total.
- Reforma Procesal Penal: 30,32% del total.
- Jueces de Derechos Humanos: 0,46% del total.
- Juzgados de Familia: 17,05% del total.
- Laboral y Cobranzas: 4,54% del total.
- Reforma Procesal Adolescente: 0,39% del total.
- Proyecto de Fortalecimiento Institucional: 0,20% del total.

Estructura de ejecución presupuestaria por tema

- Gastos en personal de tribunales: 73,37% del total.
- Gatos en personas de la Corporación: 2,50% del total.
- Gastos de operación: 17,38% del total.
- Prestaciones Previsionales: 0,49% del total.
- Becas de Postgrados: 0,01% del total.
- Transferencia corriente: 1,61% del total.

8 En Oficio Nº 398 de fecha 8 de julio de 2005 Mediante oficio N° 2478 de 4 de abril de 2005 del Fiscal Nacional del Ministerio Público se señala que no son aplicables al Ministerio Público los artículos 9 y 10 de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que establecen la obligación de los organismos de la Administración del Estado de proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por la Cámaras, por cuanto este organismo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 80 A de la Constitución Política de la República no fue creado para el cumplimiento de una función administrativa, sino como un órgano autónomo constitucional al cual le corresponde la facultad de investigar en forma exclusiva los hechos constitutivos de delito los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado, así como el ejercicio de la acción penal, cuando corresponda, y la protección de víctimas y testigos.

9 Memoria Anual 2008, Poder Judicial.

- Mobiliarios y equipos: 0,65% del total.
- Adquisición de activos financieros: 0,01% del total.
- Proyectos de inversión: 3,95% del total.
- Anticipos por cambio de residencia: 0,03% del total.
- Deuda flotante: 0,01%.

Esta información no se detalla en la Partida 03, Capítulo 01, Programa 01 de la Ley de Presupuesto, y consecuentemente no hay un desglose de información presupuestaria por tipo de tribunal, que indique los gastos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y adquisición de activos no financieros e iniciativas de inversión de cada tipo de tribunal. Esta información esencial para el diseño e implementación de futuras reformas a los juzgados ya existentes o de nuevos agentes de justicia (como la Reforma Procesal Civil).

Sin estos datos financieros no es posible comparar el funcionamiento de dos reformas distintas, o asegurar que una funciona bien porque su gestión es buena. En Chile, el Poder Judicial con el Ministerio de Justicia han implementado 4 reformas de tribunales de justicia: Reforma Procesal Penal, Reforma Tribunales de Familia, Reforma a la Justicia Laboral y Reforma a los Tribunales Tributarios. La primera ha demostrado tener un buen funcionamiento y ser beneficiosa desde un punto de vista social. No podemos decir lo mismo de la segunda, la cual ha demostrado ser ineficiente a consecuencia de graves defectos de diseño e implementación.

La partida del Poder Judicial se ha caracterizado por no proporcionar bastante información de gastos, cuestión que no se la replanteaban el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo en la tramitación legislativa de la ley de presupuestos. El Poder Legislativo entendía que el hecho de ser un poder de un Estado de Derecho gozaba de independencia externa. Independencia que así entendida ha servido de fundamento para no incorporar los principios de transparencia y control del gasto.

Por esta razón fue un logro que se aprobara una indicación (reforma a un proyecto de ley) de la ley de presupuesto que pretendía incorporar una glosa en la partida del Poder Judicial. Esta puede ser definida como la incorporación de una obligación legal que consiste en la entrega de una información determinada en la misma, por parte de la entidad de la partida presupuestaria en la cual se incorpora, al Congreso Nacional.

En la tramitación de la Ley de Presupuesto 2009, los congresistas de la Alianza presentaron una indicación[10] que pretendía agregar una glosa en la Partida 03, Capítulo 01, Programa 01. Esta última, señalaba que el Poder Judicial debería informar semestralmente al Congreso, el detalle de los gastos de los recursos destinados a cada tipo de tribunal, indicando el monto de gastos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes, adquisición de activos no financieros e iniciativas de inversión.

El texto de la indicación aprobada asumió el siguiente tenor:

"El Poder Judicial deberá enviar semestralmente el detalle de los gastos de los recursos destinados a la Corte Suprema, Corte de Apelaciones, Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional, Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, Juzgados de Garantía, Juzgados de Familia, Juzgados Civiles, Juzgados del Crimen, Juzgados de Menores, Juzgados del Trabajo, Juzgados de Competencia Común y Garantía y Juzgados de Competencia Común, indicando por cada tipo de tribunal el monto de gasto en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes, adquisición de activos no financieros y iniciativas de inversión".

La información semestral solicitada en la ley de presupuesto puede solicitarse a partir del primer semestre de la ejecución del año presupuestario 2009 (hasta el 31 de julio de 2009). Si bien se entregó información al Congreso por parte del Poder Judicial, dicha información correspondió a la relativa a la estructura de ejecución presupuestaria por programa y por tema, información que ya es pública. No se entregó la información que se estaba solicitando y que correspondía por tipo de tribunal (no programa) y por cada tribunal. El objetivo de dicha información era contar con el detalle de los gastos de la justicia civil.

Está en manos de los diputados y senadores exigir el cumplimiento de la obligación y seguir generando reformas legislativas que faciliten la rendición de cuentas de los jueces.

[10] Consta en Informe de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, recaído en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009, boletín Nº 6116-05 que los diputados Orpis y Delmastro presentaron dicha indicación. Consta en Legislaura 356ª, Sesión 72ª de día jueves 20 de noviembre de 2008 que el fundamento de la indicación fue que el Parlamento tomara conocimiento del estado de avance, de las observaciones y los defectos sobre el particular de las reformas que hoy se impulsan en materia judicial.

No obstante, desde el momento en que el Poder Judicial entregó cierta información al Congreso podemos afirmar que en nuestro país existe control de la labor judicial por parte de otros poderes y que los jueces reconocen que la independencia externa no se extiende en ningún caso a la transparencia del gasto público. Ello permite concluir la relevancia que tiene la inexistencia de autonomía judicial presupuestaria para el *accountability* del Poder Judicial.

La importancia de esto radica en que si no tenemos información del presupuesto que se gasta en cada área no será posible diseñar una política pública eficiente que respalde el proyecto de ley que reforma el Código de Procedimiento Civil y crea una nueva justicia en esta área.

La información entregada debe ser mucho más extensa, pero esta indicación es un primer paso para comprender que el Poder Judicial implementa políticas públicas que deben ser evaluadas por otros órganos del Estado.

MODELO DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN FINANCIERA PRESUPUESTARIA DEL PODER JUDICIAL DE CHILE

Gustavo Poblete*

I. INTRODUCCIÓN

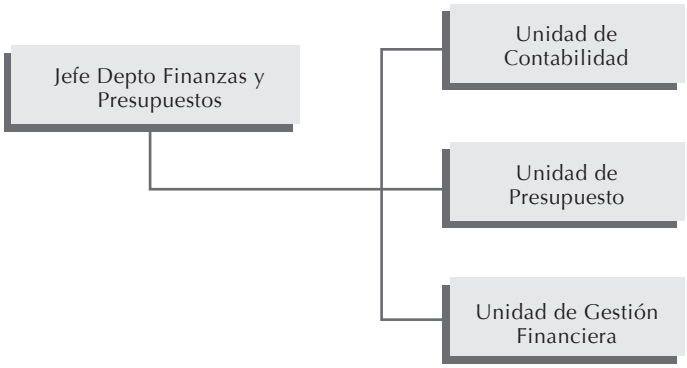
El Departamento de Finanzas y Presupuesto de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, en los últimos dos años ha comenzado con un proceso de transformación aplicando las herramientas derivadas de Planificación estratégica y uniéndose a los esfuerzos que la Corporación está realizando hace varios años.

En este contexto es que el Departamento de Finanzas y Presupuesto incorporó en su gestión un nuevo Modelo Admi-

* Jefe del Departamento de Finanzas y Presupuesto del Poder Judicial de Chile; MBA, Magíster en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile; fue Profesor titular del Curso regular de la Academia Diplomática de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile con la Cátedra de Administración Estratégica y Aplicación tecnológica a la gestión administrativa; fue profesor titular de la Cátedra de Sistema de Información Administrativa de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de las Américas de Chile, entre los años 1998 al 2001, fue Jefe del Departamento de Finanzas y Operaciones de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile; y durante los años 2001 al 2005, fue Jefe del Departamento de Abastecimiento y Comunicaciones de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile; a finales del año 2005 fue Jefe de Presupuesto de la Corporación Administrativa del Poder Judicial de Chile; lideró el proceso de Certificación Internacional en la Norma ISO 9001:2000 de los procesos de Administración Financiero-Presupuestaria del Poder Judicial de Chile.

nistración y Gestión Financiera Presupuestaria, el cual busca una Estandarización de normas y Desempeño, Mecanismos de Medición de Desempeño, Acciones de Carácter Correctivas, en pos del manejo eficiente de los recursos presupuestarios del Poder Judicial.

Para dar cumpliendo a los desafíos antes planteados en materia presupuestaria es que se rediseñó la siguiente estructura:



1.1 Unidad de Contabilidad

Responsable de administrar el sistema de contabilidad de la institución, de acuerdo a las necesidades de información y a las disposiciones legales vigentes, velando por el buen manejo de los registros contables y de la preparación de informes contables requeridos en la toma de decisiones estratégicas.

1.2 Unidad de Presupuesto

Responsable de la administración del presupuesto para el Poder Judicial y la Corporación Administrativa del Poder Judicial, de acuerdo a las indicaciones y marco presupuestario establecido por ley.

1.3 Unidad de Gestión Financiera

Responsable de realizar los análisis financieros del comportamiento de los gastos, en forma transversal, de manera de optimizar la gestión Financiera - Presupuestaria de los Tribunales a lo largo del país.

1.4 Política de Calidad y Objetivo de Calidad (Sistema de gestión de Calidad NCH, ISO 9001:2000) – Departamento de Finanzas y Presupuesto (CAPJ)

1.4.1 Política de Calidad

"El Área Financiera Presupuestaria de la Corporación Administrativa del Poder Judicial tiene como fin primordial la gestión, administración y control del manejo eficiente de los recursos financieros del Poder Judicial, potenciando las capacidades del trabajo en equipo, que facilitan el desarrollo de un sistema de gestión de calidad en las materias de su competencia; procurando brindar un apoyo profesional para lograr la satisfacción a sus clientes internos y externos, mediante la oportunidad y pertinencia en el suministro de información, el alineamiento de los gastos a la estrategia institucional, el mejoramiento continuo en los procesos administrativos, el cumplimiento de las normativas legales vigentes y el compromiso con la misión, visión y valores de la Institución".

1.4.2 Objetivos de Calidad

Manejo Eficiente de los Recursos

"Optimizar la gestión presupuestaria, orientada a la satisfacción de las necesidades en materia de recursos financieros, controlando, optimizando el uso de estos y alineando el gasto a la estrategia institucional".

Servicio al Cliente

"Entregar servicios oportunos, de calidad y excelencia en materia de administración de recursos financiero-presupuestarios".

Proveedor de Información

"Optimizar la revisión y el análisis de los hechos económicos, que permite apoyar la toma de decisiones estratégicas en materias de administración de recursos financiero-presupuestarios".

Mejoramiento Continuo

"Realizar el mejoramiento continuo del Sistema de Gestión de Calidad, en materias de Administración Financiera y Presupuestaria".

II. SITUACIÓN INICIAL

- El antiguo modelo de asignación presupuestaria en base a recursos o presupuesto tradicional, no establecía prioridades en la asignación de los recursos presupuestarios, estos eran asignados a los distintos Tribunales a través de un registro histórico.
- Diseño organizacional administrativo de los Tribunales de la Reforma, el cual orienta a una administración parcelada e individual de los Tribunales y recursos asignados, el cual no permitía compartir "Buenas prácticas" y mantener una visión de Desarrollo Jurisdiccional.
- Gran dispersión geográfica y distintas realidades de los tribunales y necesidades del país.
- Distorsión, en la distribución de recursos presupuestarios de los Tribunales del país, dado principalmente por una asignación histórica de estos.
- No existencia de una herramienta de seguimiento de la ejecución presupuestaria y de pronóstico del comportamiento del gasto.
- Estructura organizacional, a nivel jurisdiccional, que no favorece las acciones de carácter conjunto y la agregación de demanda.
- No existe una carta de navegación a nivel Jurisdiccional, que permita tener una visión conjunta para enfrentar los problemas y las realidades locales.
- Cultura presupuestaria, orientada a gastar los recursos presupuestarios, con una curva no regular del gasto. No existen incentivos al manejo eficiente de los recursos.
- Decisiones centralizadas, con una visión economicista. En el Modelo de Presupuesto Tradicional, centra la decisión en el Nivel Central en el Departamento de Finanzas y Presupuesto.

III. OBJETIVOS PLANTEADOS

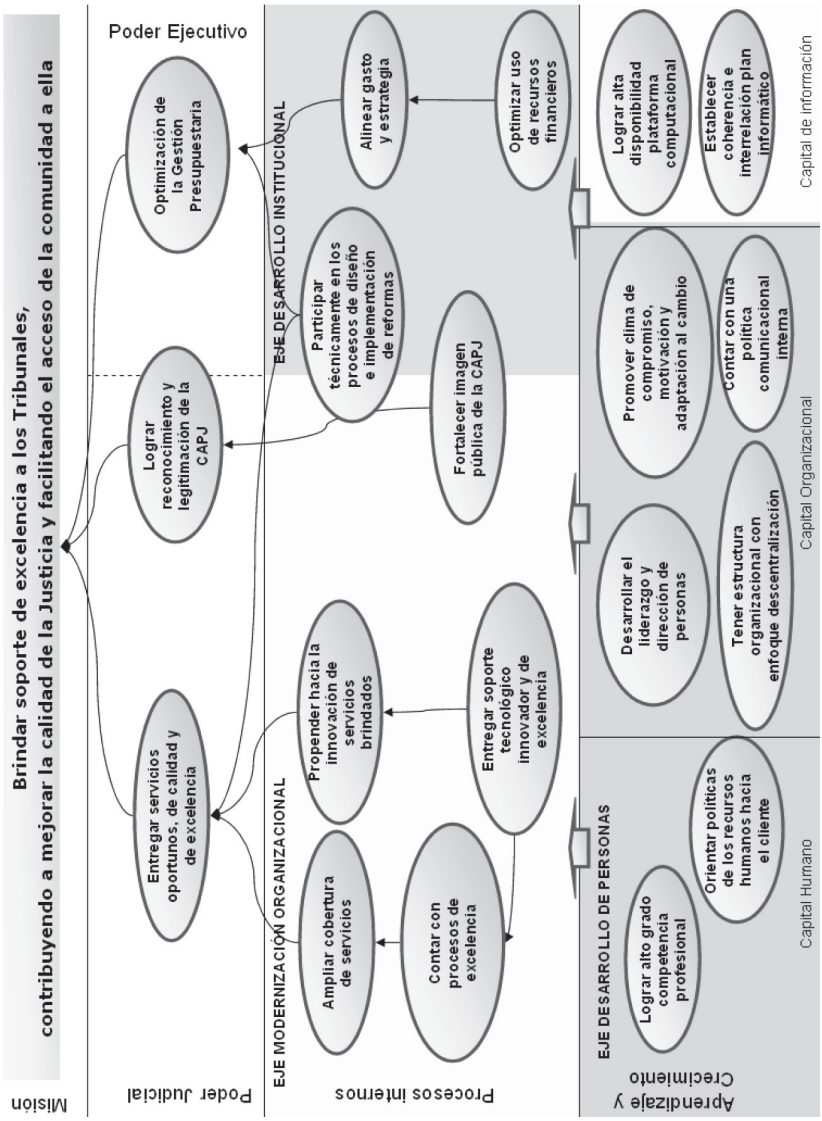
- Construir un nuevo paradigma en la asignación de recursos presupuestarios, dentro del Poder Judicial, que considere su estructura, componentes y Cultura Organizacional.

- Establecer una Estrategia y un criterio de asignación presupuestaria, que dé objetividad a la asignación de recursos, independientemente del administrador de turno.
- Alinear el Modelo de Gestión Presupuestaria al Programa de Fortalecimiento Institucional (Contrato de Préstamo N° 1.666/ OC-CH), entre la República de Chile y el Banco Interamericano del Desarrollo.
- Convertir el Presupuesto y la asignación presupuestaria del Poder Judicial, en una Herramienta de Gestión, del Balanced Scorecard (Cuadro de Mando Integral).
- Optimizar la gestión presupuestaria, desde el Nivel Central, Nivel Jurisdiccional y de Administración de Tribunales, incentivando la agregación de demanda y las acciones de carácter conjunto, que permitieran producir ahorros y expandir el gasto asociado.
- Crear un Modelo de Gestión Presupuestaria en base a resultado, que permita estandarizar normas y desempeño en la administración de recursos presupuestarios, establecer mecanismo de medición del impacto, y que permita llevar acciones correctivas.
- Implementar un proceso de Modernización del Área Financiara - Presupuestaria del Poder Judicial de Chile.

3.1 Mapa Estratégico Corporación Administrativa del Poder Judicial

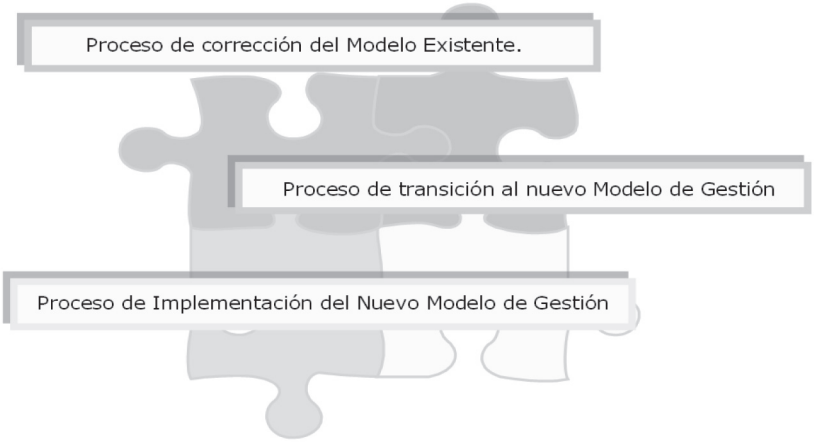
Balanced Scorecard

En el ámbito de la Planificación y Gestión Estratégica, la Corporación Administrativa implementa el Balanced Scorecard, herramienta de gestión que apoya y facilita la toma de decisiones estratégicas, permitiendo alinear y optimizar los esfuerzos, iniciativas y procesos de la organización, a fin de entregar servicios de excelencia al Poder Judicial. La primera etapa de implementación de indicadores del Balanced Scorecard, se inicia en julio del año 2007, en un proceso complementado con un despliegue para todos los Departamentos y Administraciones Zonales del país.


Misión
Brindar soporte de excelencia a los Tribunales,
contribuyendo a mejorar la calidad de la Justicia y facilitando el acceso de la comunidad a ella
Poder Judicial
Poder Ejecutivo
Procesos Internos
EJE MODERNIZACIÓN ORGANIZACIONAL
EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL
Aprendizaje y Crecimiento
EJE DESARROLLO DE PERSONAS
Entregar servicios oportunos, de calidad y de excelencia
Optimización de la Gestión Presupuestaria
Lograr reconocimiento y legitimación de la CAPJ
Participar técnicamente en los procesos de diseño e implementación de reformas
Alinear gasto y estrategia
Optimizar uso de recursos financieros
Propender hacia la innovación de servicios brindados
Entregar soporte tecnológico innovador y de excelencia
Fortalecer imagen pública de la CAPJ
Ampliar cobertura de servicios
Contar con procesos de excelencia
Desarrollar el liderazgo y dirección de personas
Promover clima de compromiso, motivación y adaptación al cambio
Lograr alta disponibilidad plataforma computacional
Tener estructura organizacional con enfoque descentralización
Contar con una política comunicacional interna
Establecer coherencia e interrelación plan informático
Lograr alto grado competencia profesional
Orientar políticas de los recursos humanos hacia el cliente
Capital Humano
Capital Organizacional
Capital de información

A través de dicha Herramienta el Departamento de Finanzas y Presupuesto comienza a definir un Modelo de Administración y Gestión Financiera Presupuestaria del Poder Judicial, que alinie el gasto a la estrategia institucional, orientando la asignación de recursos a la optimización de la Gestión Presupuestaria y a la Optimización de los Recursos Financieros.

3.2 Diseño de un nuevo Modelo de Administración y Gestión Presupuestaria del Poder Judicial de Chile



3.2.1 Establecimiento de un método de trabajo: Que permitiese orientar los recursos a satisfacer las necesidades prioritarias del Poder Judicial y de los Centros Financieros involucrados.

3.2.2 Creación de Unidades Ejecutoras, en los distintos Departamento de Nivel Central: Establecimiento Centros de Responsabilidad, bajo el principio "Manejo Eficiente de los Recursos".

3.2.3 Establecimiento de políticas: En criterios de asignación presupuestaria para el año 2007.

[**]La asignación presupuestaria para el año 2007 se centró en la necesidad de reorientar los recursos financieros presupuestarios a las prioridades del desarrollo jurisdiccional con equidad, entendiendo este como un proceso o conjunto de políticas presupuestarias, que fortalecen el desarrollo de las divisiones territoriales en forma sostenida, creciente, equitativa y respetuosa del entorno que opera en el

[**] Oficio N°3DF 13.623, de fecha 21 diciembre 2006.

espacio local regional y tiene por objeto dar respuesta a las necesidades de acceso a la justicia, de la comunidad y de la región.

Asimismo, el presupuesto para el año 2007, plantea que los procesos de desarrollo Jurisdiccional suponen una activa participación en la gestión financiera - presupuestaria de los Administradores Zonales, como actores locales conscientes y activos en la búsqueda del desarrollo. Además, la dinámica de desarrollo supone espacios de participación, tanto a nivel Jurisdiccional como Central, y entre los distintos actores para el diseño de las estrategias del gasto en el marco de un presupuesto por resultado.

También le asigna un rol relevante a los Administradores de Tribunales, en la participación del proceso de desarrollo jurisdiccional, invitándolos a priorizar la visión del gasto presupuestario, en el desarrollo Regional, por sobre la visión particular de los tribunales, contribuyendo a mejorar la calidad y el acceso a la justicia en todo el país.

Bajo el criterio expuesto precedentemente se informa que parte del Presupuesto para el año 2007, se ha asignado a distintas Unidades de este Nivel Central, con el objetivo de focalizar en ellas el análisis en relación a la priorización de las múltiples necesidades, la agregación de la demanda, el estudio de factibilidad de bajos precios, la utilización de los servicios de postventa, entre otros. Lo anterior con el fin último de determinar políticas, manuales y procedimientos en aras de un desarrollo equitativo del Poder Judicial. Es importante consignar que paulatinamente, en las futuras asignaciones presupuestarias, este presupuesto será otorgado a las Jurisdicciones, en la medida que se hayan desarrollado en forma efectiva las políticas relacionadas con cada materia.

Conforme a lo anteriormente mencionado, se realizó la asignación de la administración de los recursos presupuestarios en las Unidades Técnicas en cada materia, de acuerdo al siguiente detalle: (ver representación gráfica).

3.2.4 Departamento de Adquisiciones y Mantenimiento (Unidad Ejecutora N°1.803):

a. Asignación 22.02.2000 "Textiles, Vestuario y Calzado", Asignación 22.04.2002 "Textos y otros materiales de enseñanza", Asignación 29.04.2000 " Mobiliarios y Otros" y Asignación 29.05.000 "Máquinas y Equipos":
   La Administración de los recursos presupuestarios correspon-

dientes a estas asignaciones, fueron focalizados en el Departamento de Adquisiciones y Mantenimiento, con el objeto que se dicten las políticas de compras necesarias, con una visión orientada al desarrollo nacional con equidad, al manejo eficiente de los recursos y a la agregación de demanda, implicando la adopción de medidas que permitan al Poder Judicial, beneficiarse de los servicios conexos en la compra o contratación de servicios conjuntos.

b. Asignación 22.06.2000 "Mantenimiento y Reparaciones":

Al igual que la administración de los recursos anteriores, estos fueron focalizados, con el objeto que el Departamento de Adquisiciones y Mantenimiento establezca criterios de priorización del gasto, concordantes con la política presupuestaria para el año 2007, que se orienta al desarrollo jurisdiccional con equidad. Cabe destacar que los recursos que se priorizarán responden a una lógica de gasto en mantenciones mayores, puesto que los recursos destinados para las mantenciones locales y periódicas de cada uno de los tribunales, tanto de aquellos gastos con su correspondiente contrato como de aquellos gastos variables, están reflejados en los presupuestos correspondientes.

Por último, cabe destacar que este departamento establecerá las prioridades de mantenciones mayores para las dependencias de los tribunales y de las viviendas judiciales.

c. Asignación 22.07.2000 "Publicidad y Difusión":

En lo particular, respecto a la asignación de estos recursos destinados a los gastos en publicidad para los llamados a Licitaciones en distintas materias, su administración será focalizada con el objeto de que se dicten las políticas necesarias tendientes a la homologación de las publicaciones del Poder Judicial. Frente a lo cual la canalización de los requerimientos en dicha materia, deberá realizarse a través del Departamento de Adquisiciones y Mantenimiento.

3.2.5 Departamento de Recursos Humanos (Unidad Ejecutora N° 1.805):

a. Asignación 22.01.2000 "Alimentos y Bebidas":

La administración de estos recursos, por parte del Departamento en cuestión, se orientará al apoyo logístico de las actividades de capacitación, existiendo una directa relación entre la entrega

de los recursos en capacitación y los recursos existentes en esta asignación, cuando correspondan.

b. Asignación 22.07.2000 "Publicidad y Difusión":

Los recursos por este concepto, y específicamente por los llamados a concursos para proveer de cargos al Poder Judicial (cargos internos como externos), serán administrados por el Departamento de Recursos Humanos, con el fin que se dicten las políticas necesarias tendientes a homologar las publicaciones y tener un manejo eficiente de estos recursos, así como también, la coordinación oportuna de los procesos de Reclutamiento y Selección. Frente a lo anteriormente señalado, las Administraciones.

c. Asignación 22. 11.002 "Cursos de Capacitación":

Los recursos por este concepto serán administrados por el Departamento en comento, con el objeto de unificar criterios y dictar políticas tendientes a nivelar en forma igualitaria los conocimientos necesarios para el buen desempeño en las jurisdicciones, con la finalidad de realizar un programa uniforme y equitativo a nivel Jurisdiccional y Nacional. Por lo expuesto las Administraciones Zonales deberán requerir estas capacitaciones al Nivel Central para determinar la oportunidad, pertinencia y aprobación de esta y su concerniente asignación de recursos.

3.2.6 Departamento de Informática y Computación (Unidad Ejecutora N° 1.804):

a. Asignación 22.05.007 "Acceso a Internet":

Esta Dirección ha puesto especial énfasis en el gasto presupuestario para el año 2007 en materia de Acceso a Internet (Banda Ancha), con el propósito de dotar de esta herramienta a la mayor parte de los Tribunales del país. Frente a lo anteriormente señalado, se priorizó esta necesidad en el gasto presupuestario, asignándose dichos recursos a cada tribunal del país, una vez determinadas las necesidades por parte del Departamento de Informática y Computación.

b. Asignación 29.06.000 "Equipos Informáticos":

La Administración de los recursos presupuestarios correspondientes a esta asignación fueron focalizados en el Departamento de Informática y Computación, con el objeto que se dicten

las políticas de compras necesarias, con una visión orientada al desarrollo nacional con equidad, al manejo eficiente de los recursos y a la agregación de demanda, implicando la adopción de medidas que permitan al Poder Judicial, beneficiarse de los servicios conexos en la compra o contratación de servicios conjuntos.

3.2.7 Políticas Presupuestarias:

Es importante informar a Ud. que para la realización de la asignación presupuestaria del año 2007, fue analizado el comportamiento y la materia del gasto efectivo de los años 2005 y 2006, para lo cual se adjunta memoria con la ejecución de estos períodos presupuestarios, el que entrega una visión completa en términos históricos de vuestra Jurisdicción. Al respecto, cabe destacar que dicha información le permitirá tener una herramienta para realizar una evaluación del gasto de su Jurisdicción según su comportamiento histórico, herramienta que lo apoyará en la toma de decisiones y medidas en pos de realizar un desarrollo jurisdiccional bajo las políticas de "equidad jurisdiccional".

De lo anterior señalado se desprende que para la determinación de las necesidades presupuestarias y financieras a corto, mediano y largo plazo, con bases mensuales de ejecución y estimaciones de la Administración Zonal y Tribunales pertenecientes a su Jurisdicción, se consideraron como componentes los siguientes tipos de gastos:

Gastos Permanentes (fijos): Para este tipo de gastos, este Nivel Central basa su criterio de estimación estrictamente en lo establecido por contrato o Resolución Exenta, que aprueba los distintos servicios y compromisos adquiridos por vuestra Administración Zonal y Tribunales pertenecientes a su Jurisdicción, en forma mensual, bimensual, semestral o de acuerdo a lo establecido en dicho documento oficial.

Gastos Permanentes (variables): La determinación de este tipo de gasto se basa en los patrones históricos de ejecución, determinados por el gasto real de los ejercicios presupuestarios anteriores y comportamiento del gasto real del ejercicio presupuestario actual. Los gastos semivariables son aquellos en los que la determinación del gasto se basa en su parte fija de acuerdo a lo establecido en contrato y su parte variable, de acuerdo a lo indicado anteriormente. Por último, cabe destacar que este tipo de gastos no necesariamente está respaldado por un contrato, tales como: Gastos de Agua, Luz, Telefonía, entre otros.

a. Conforme a lo anterior se informa a usted que durante la primera quincena del mes de febrero del año 2007, se hará entrega de un manual con las políticas presupuestarias a utilizar, conjuntamente con una capacitación, la cual será informada con la respectiva antelación por parte de este Nivel Central.

b. En el caso de una adquisición cuyo monto sea entre las 1.000 y 2.000 U.T.M., procederá siempre la realización de una Licitación la cual puede ser privada o pública, siendo optativo este procedimiento para montos menores al antes señalado. Si el monto supera las 2.000 U.T.M., la licitación necesariamente deberá ser pública.

c. El presupuesto relacionado con la asignación 22.08.007 "Pasajes, Fletes y Bodegaje", en particular los gastos por traslado de personal y fletes relacionado con esta materia, la asignación 22.08.008 "Salas Cuna y/o Jardines Infantiles" y la asignación 32.07 "Préstamos por anticipos por cambio de residencia", se otorgará según su requerimiento.

d. En relación a lo anteriormente mencionado, cabe destacar que el beneficio de la "Salas Cuna", consiste en subsidiar a aquellas funcionarias que necesitan dejar al cuidado de una entidad especializada a sus hijos menores de dos años mientras realizan sus actividades diarias. El monto del aporte para el año 2006 será de $ 50.000 por matrícula anual y $ 100.000 por las mensualidades por cada niño que sea beneficiario.

e. Debe entenderse claramente que los recursos disponibles tienen que ser manejados con el máximo grado de eficiencia a fin de satisfacer todas las necesidades, fijando las prioridades del caso, de acuerdo a sus reales requerimientos.

f. Todas las resoluciones exentas que respalden un contrato o una compra deberán ser obligadas en forma total y anual, si corresponde, en caso que el contrato se encuentre expresado en una valor distinto al peso en moneda nacional, deberá obligarse en el caso de la unidad de fomento, a una UF promedio estándar determinada en esa fecha.

g. La Carga del Presupuesto Año 2007 será ingresado durante la primera semana del mes de enero de 2007, por lo que la distribución de cada presupuesto asignado, deberá ser ingresado, en forma obligatoria al Sistema, a más tardar dentro de los dos días siguientes a la fecha que sea cargado el Presupuesto Base.

h. Todo ahorro generado a nivel Jurisdiccional creado por el manejo eficiente de los recursos, por la agregación de demanda a raíz de acciones de carácter conjunta entre la Administración Zonal y los Centros Financieros, serán de libre disponibilidad de la Jurisdicción, aplicando dichos recursos en necesidades regionales, no siendo retirados por este Nivel Central. Por el contrario, siendo redistribuidos, en base a las recomendaciones del Administrador Zonal, en pos del cumplimiento de la política y criterio de asignación presupuestario para el año 2007, que dice relación con el desarrollo equitativo jurisdiccional.

3.2.8 Políticas Contables:

1. Los hechos económicos deberán ser contabilizados en el momento que se recepcionen los documentos respectivos y no al momento de pago de los mismos.

2. Se deberá utilizar las cuentas de gestión que corresponda de acuerdo al Plan de Cuenta existente en el Sistema y las futuras asignaciones que se creen en virtud de las necesidades de información.

3. Será obligación dar una adecuada utilización de la Glosa de que disponen los distintos documentos del Sistema, en la cual deberá reflejarse toda aquella información relevante para una rápida comprensión del origen y motivo de la operación.

4. Quedan estrictamente prohibidos, bajo todo concepto, los gastos en colaciones, almuerzos y otras similares características, a menos que el Director de la Corporación lo autorice.

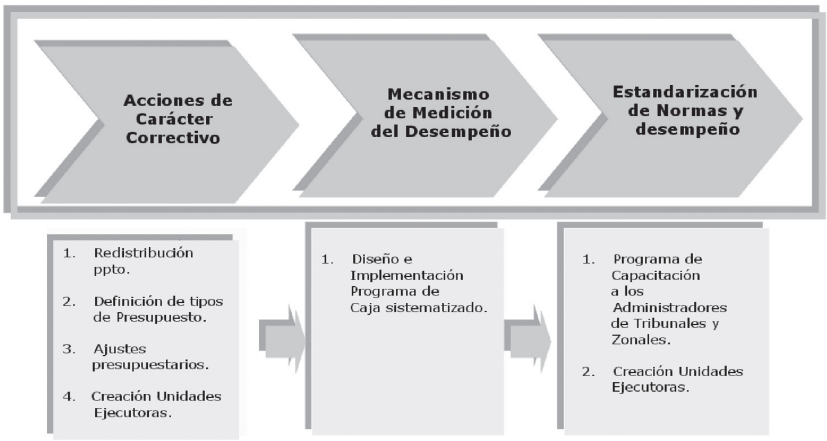
5. Las correcciones a errores detectados en las operaciones contables deberán registrarse en el periodo en que se detecten, queda prohibido realizar o solicitar ajustes en periodos ya cerrados.

3.2.9 Comunicación de la Información

a. En relación a lo anteriormente mencionado, instruyo a Ud., informar a cada Tribunal de su jurisdicción, solamente el presupuesto respectivo, más los lineamientos y políticas presupuestarias para el año 2007.

b. Frente a lo anteriormente señalado, dicho proceso deberá cristalizarse a través de una reunión de trabajo en la cual Ud. deberá explicar a cada Tribunal de su Jurisdicción, en forma extensa los criterios utilizados para la asignación presupuestaria del año 2007.

3.3 DESCRIPCIÓN DEL MODELO IMPERANTE (Presupuesto en Base a Recursos).



3.4 Iniciativa de transición hacia el nuevo Modelo de Administración y Gestión Financiera Presupuestaria del Poder Judicial

3.4.1 Establecer como horizonte más inmediato, "el alineamiento de los recursos presupuestarios a la estrategia de la Institución". Dar cumplimiento al Mapa Estratégico de la CAPJ.

3.4.2 Comenzar a crear escenarios que facilitarán el apoyo a la transición a la instauración de un nuevo Modelo de Gestión Financiera Presupuestaria.

3.4.3 Incorporar a todos los actos de la Estructura Organizacional, al proceso de cambio:

Honorable Consejo Superior

Directivo de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Consejo de Coordinación Zonal.

3.4.4 Implementación de un proceso masivo de comunicación e información de los aspectos beneficiosos en la implementación de un nuevo modelo de Administración y Financiera Presupuestaria.

3.4.5 Implementar un proceso interno de motivación y capacitación que permitiese a los funcionarios del Departamento de Finanzas y Presupuesto orientar en forma constante y

continua a todos los actores involucrados en la Administración Presupuestaria y Financiera del Poder Judicial, hacia la Administración de recursos a través de un Modelo de gestión Presupuestaria en base a resultado.

3.5 IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO MODELO

3.5.1 Diseño de un Modelo de Gestión Presupuestaria en base a resultados y medición de impacto social, en la aplicación de los recursos Presupuestarios - Financieros.

3.5.2 Establecimiento de un Enfoque de Administración de Recursos Presupuestarios - Financieros asociada a las Jurisdicciones, considerando las distintas realidades y necesidades nacionales y locales.

3.5.3 Determinación de un criterio de asignación presupuestaria, que permita objetivizar la asignación de recursos, haciéndola independiente del administrador de turno.

3.5.4 Diseño e implementación de una herramienta de Planificación Presupuestaria de los recursos asignados a la Jurisdicción. (Carta de navegación). Creación de una herramienta de planificación presupuestaria denominada Plan de Desarrollo y Administración conjunta del Presupuesto (PDP).

3.5.5 Redefinición del rol de los analistas presupuestarios del Nivel Central, de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

3.5.6 Estandarización de los procedimientos en materias de Administración Presupuestaria contable, intervención a Nivel Nacional en los Centros Financieros de la totalidad de los procedimiento que tiene relación con el área Financiera Presupuestaria

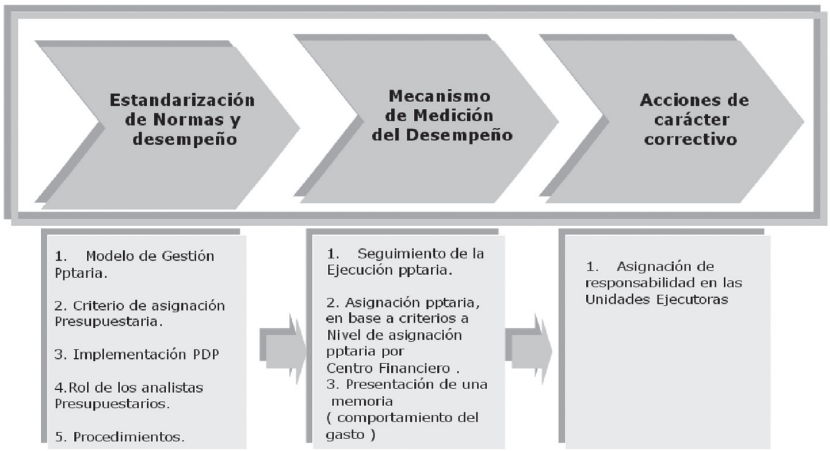
3.5.7 Rediseño del Modelo de formulación presupuestaria, sistematización del mecanismo de formulación presupuestaria de los Centros Financieros del país bajo el principio “capturar los datos del origen (hoy incorporado al sistema de contabilidad gubernamental).

3.5.8 Definición del mecanismo de comunicación del nuevo Modelo de gestión presupuestaria a Nivel Jurisdiccional (que involucrará a las Autoridades del Poder Judicial).

3.5.9 Incorporar a los Consejos Zonales (Consejo de Coordinación Zonal), en la validación del PDP, definición de prioridades de la Jurisdicción.

3.5.10 Asignar responsabilidad en la definición de acciones de carácter conjunta y de políticas a Nivel Nacional de los Departamento del Nivel Central de la CAPJ.

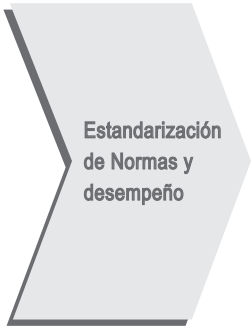
3.6 Descripción del Nuevo Modelo



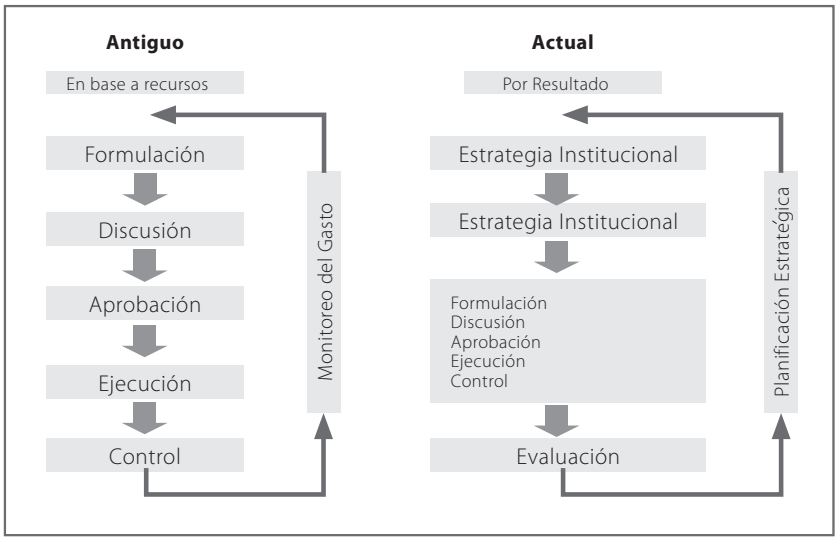
3.7 Resumen Comparativo de los pasos de transición desde el Modelo Imperante existente, al modelo de Administración y Gestión Financiera y Presupuestaria

IV. ESTANDARIZACIÓN DE NORMAS Y DESEMPEÑO (PRIMER PASO)

Proceso estandarización de normas y desempeño para el nuevo modelos de Administración y Gestión Financiera y Presupuestaria del Poder Judicial.



4.1 Diseño de un Modelo de Gestión Presupuestaria



4.2 Definición del Nuevo Modelo de Administración y Gestión Financiera y Presupuestaria del Poder Judicial

Estimación de Ingresos y Gastos que nos permite agregar valor al ejercicio presupuestario, estableciendo Centros de Responsabilidades asociados a la fijación de políticas en el manejo eficiente de los recursos en materias previamente determinadas de acuerdo a su ámbito de competencia y a la consideración de las prioridades establecidas por la divisiones territoriales.

- Establecimiento de Criterios de Asignación de Recursos Presupuestarios.
- Asignación de recursos a través de Criterios Nacionales y Regionales.
- Reforzamiento en el proceso de coordinación Institucional.
- Recursos orientados al cumplimiento de las estrategias institucionales.
- El presupuesto se vincula directamente a los resultados esperados (VALOR AGREGADO - IMPACTO SOCIAL).
- Descentralización de la Gestión Financiera - Presupuestaria.
- Aumento del Poder Negociador del Poder Judicial frente a los proveedores, beneficiándose de los servicios de posventa y de la disminución de los costos tras la agregación de demanda.
- Fortalecimiento de la División Territorial (Administraciones Zonales).
- Agilidad en los procesos Administrativos de aprobación del gasto presupuestario.
- Desarrollo igualitario y equilibrado en las regiones.

4.3 Modelamiento del Nuevo Modelo Administración y Gestión Financiera Presupuestaria del Poder Judicial

4.4 Diseño e Implementación de una Herramienta de Planificación Presupuestaria

4.4.1 Plan de Desarrollo y Administración Conjunta del Presupuesto (PDP)

Esta herramienta de Planificación Presupuestaria, contribuye alineando el gasto presupuestario al cumplimiento de la estrategia y viene a convertirse en una suerte de carta de navegación que guía la gestión presupuestaria Jurisdiccional y el accionar de los Administradores Zonales y Administradores de Tribunales.

El "PDP", es un instrumento operativo en el que se establecen las directrices para el uso responsable de los recursos financieros - presupuestarios, con la finalidad de atender las prioridades de la Jurisdicción, contribuyendo a mejorar la calidad y el rol de la Administración como un apoyo de excelencia a la labor de los Tribunales y Juzgados del país.

4.4.2 Características del Plan de Desarrollo y Administración Conjunta del Presupuesto (PDP)

Un Plan con Visión de Futuro:

Para orientar el desarrollo de la división territorial durante un período que puede exceder el plazo de un año (período anual del presupuesto).

Un Plan Sistémico:

Para encarar los desequilibrios generados por las distribuciones presupuestarias en forma histórica, mediante la organización de sistemas relacionados que permitan llevar a cabo acciones de carácter conjunta, beneficiando de estas a todos los Tribunales y Juzgados de la Jurisdicción.

Un Plan para Organizar el Territorio:

Su fin es lograr un desarrollo armónico, dinámico y funcional de todos los Tribunales y Juzgados de la división territorial, que permita reconocer en ellos las "buenas prácticas" y potencie sus particularidades, permitiendo con esto, implementarlas por parte del resto de los Tribunales de la Jurisdicción o del País.

Un Plan para Desarrollar la Territorialidad:

Como ámbito de construcción de identidad, que afirme un proyecto colectivo para el Desarrollo con equidad de la Jurisdicción.

Un Plan para un desarrollo territorial de calidad:

Que asegure un adecuado funcionamiento del conjunto de los Tribunales y Juzgados de la Jurisdicción. Es un Plan para garantizar una gestión integral, en forma programada en el tiempo.

Un Plan para potenciar la coordinación:

De él o de los procesos de compras y prácticas administrativas por parte de la totalidad de los Tribunales y Juzgados de la Jurisdicción, permitiendo con esto, su desarrollo con equidad.

Un Plan de descentralización de la Gestión Financiera:

Se dirige a la implementación de un nuevo sistema de manejo Territorial - Jurisdiccional planificado, que descentralice la gestión del desarrollo en manos de los Administradores Zonales y de Tribunales.

4.4.3 La conformación del PDP, es la siguiente:

Lineamientos Estratégicos:

Con el fin de alinearse a la estrategia Institucional el Plan (PDP), exige la determinación de los Lineamientos Estratégicos básicos, necesarios para encauzar el accionar de la Corporación y los tribunales en función de las necesidades que promuevan la Equidad en la distribución del Presupuesto en las distintas Jurisdicciones, sobre la base de una asignación eficiente de los recursos disponibles.

Diagnóstico de la situación actual:

Es el proceso que se realiza sobre una situación determinada, generalmente para solucionar un PROBLEMA. Constituye la primera fase de la gestión estratégica y facilita a la Jurisdicción todas las indicaciones deseables para confrontar entre las necesidades existentes

Objetivos Generales:

Expresa la situación que se desea alcanzar en términos agregados y que constituye la primera instancia de congruencia entre las prioridades de la Jurisdicción y la formulación presupuestaria para el año presupuestario que se está formulando.

Objetivos Específicos:

Estos se determinan dentro de los márgenes del Objetivo General, definiendo con más precisión "el que se va a realizar y el alcance que tendrá".

Metas:

Debe ser entendida como la cuantificación del Objetivo Específico. Indica la cantidad y unidad de medida del resultado deseado y el tiempo y lugar para lograrlo.

4.5 Acciones de Financiamiento

La coordinación e integración entre los distintos Centros Financieros de la Jurisdicción debe orientarse a la generación de recursos, se debe formular un plan común que permita aunar esfuerzos y lograr la optimización de estos, generando ahorros que permitan financiar el total o parte de las necesidades Jurisdiccionales.

4.5.1 Cronograma de actividades:

Esquema de tiempo que resulta muy útil para el Administrador Zonal o para el Administrador de Tribunales, pues le permite fijar, con bastante aproximación, el tiempo que habrá de emplearse en el desarrollo de cada actividad que se realizará tanto como una actividad de financiamiento.

4.5.2 Actividades de Implementación:

Se deben declarar en detalle todas las actividades que contemplen los aspectos esenciales para la consecución de los objetivos trazados, este conjunto de actividades debe ser sostenible financieramente.

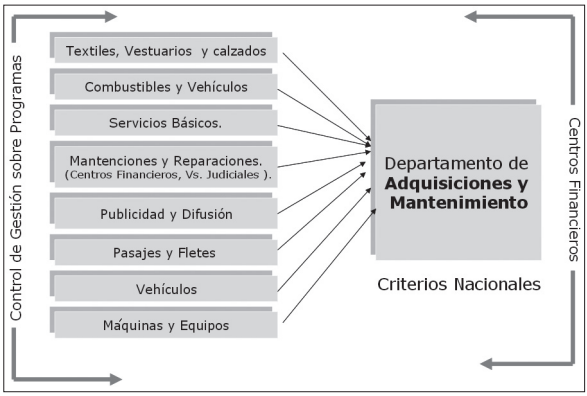
4.5.3 Desarrollo del Proyecto PDP:

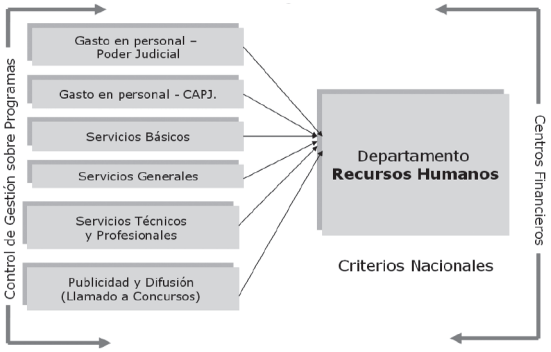
A fines del 2006 se conforma un equipo de trabajo con personal del Departamento de Finanzas y Presupuesto e Informática, con el fin de sistematizar el "PDP", así se realiza el análisis inicial y se configurar el desarrollo del Proyecto. Este se dividió en dos etapas; concluyendo la primera con la generación de la Aplicación de Formulación Presupuestaria, que contribuyó en mayo de 2007, a la gestión operativa de la proyección del Presupuesto 2008, dando sus primeros frutos con la estandarización del proceso en un manejo mas eficiente de la información.

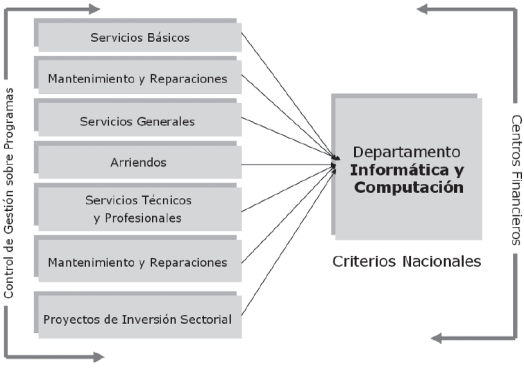
A la fecha, ya está concluida la segunda etapa del proyecto, a través del cual se sistematiza la configuración estratégica, incorporando al sistema Computacional la estandarización de los distintos elementos que la componen; tales como Lineamientos Estratégicos, Análisis FODA, Objetivos Generales, Objetivos Específicos, Metas, Actividades y Acciones de Financiamiento. Esto permitirá, contribuir efectivamente para la Proyección Presupuestaria (PDP) 2009, con un manejo eficiente de la Información, sobre una base estandarizada optimizando tiempos de análisis y consolidación de esta.

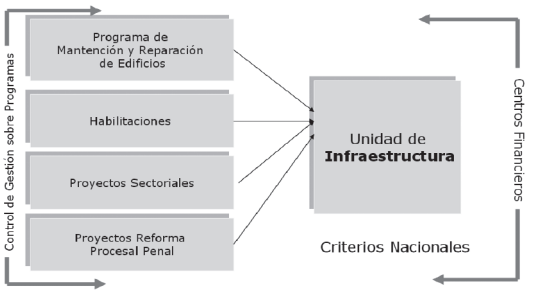
4.6 Unidades Ejecutoras

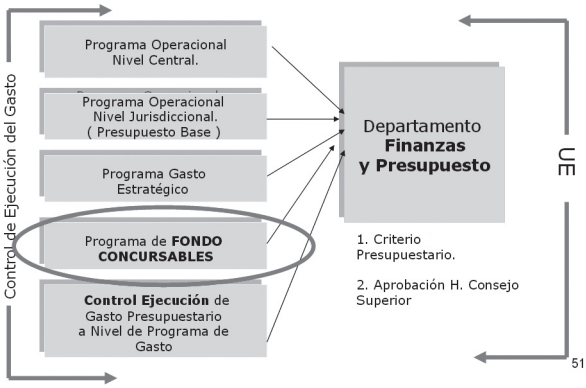
Representación gráfica Unidades técnicas (Unidades Ejecutoras).



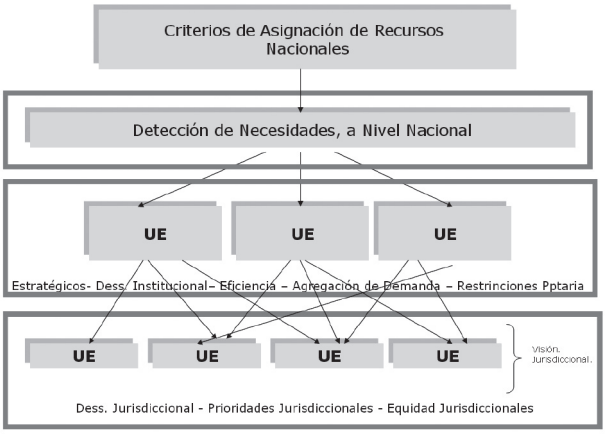








4.7 Representación Gráfica Administración y Gestión Financiera Presupuestaria del Poder Judicial



4.8 Implementación del Sistema de Gestión de Calidad

Implementación y certificación de un sistema de gestión de calidad de los procedimientos Financieros – Contables del Área Financiera Presupuestaria del Poder Judicial, en base al estándar internacional, ISO 9001:2000.

El Departamento de Finanzas y Presupuesto de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ) ha tomado la decisión de implementar y mantener un sistema de gestión de calidad de los procesos relacionados con el cierre contable y presupuestario, con el fin de mejorar la gestión administrativa y conforme a las directrices indicadas dentro del Proyecto de Fortalecimiento Institucional.

La Jefatura del Departamento visualiza en el SGC una base sólida para el ordenamiento, planificación, control y mejora continua, que otorga dinamismo, flexibilidad y evidencia del compromiso con los requerimientos de sus clientes.

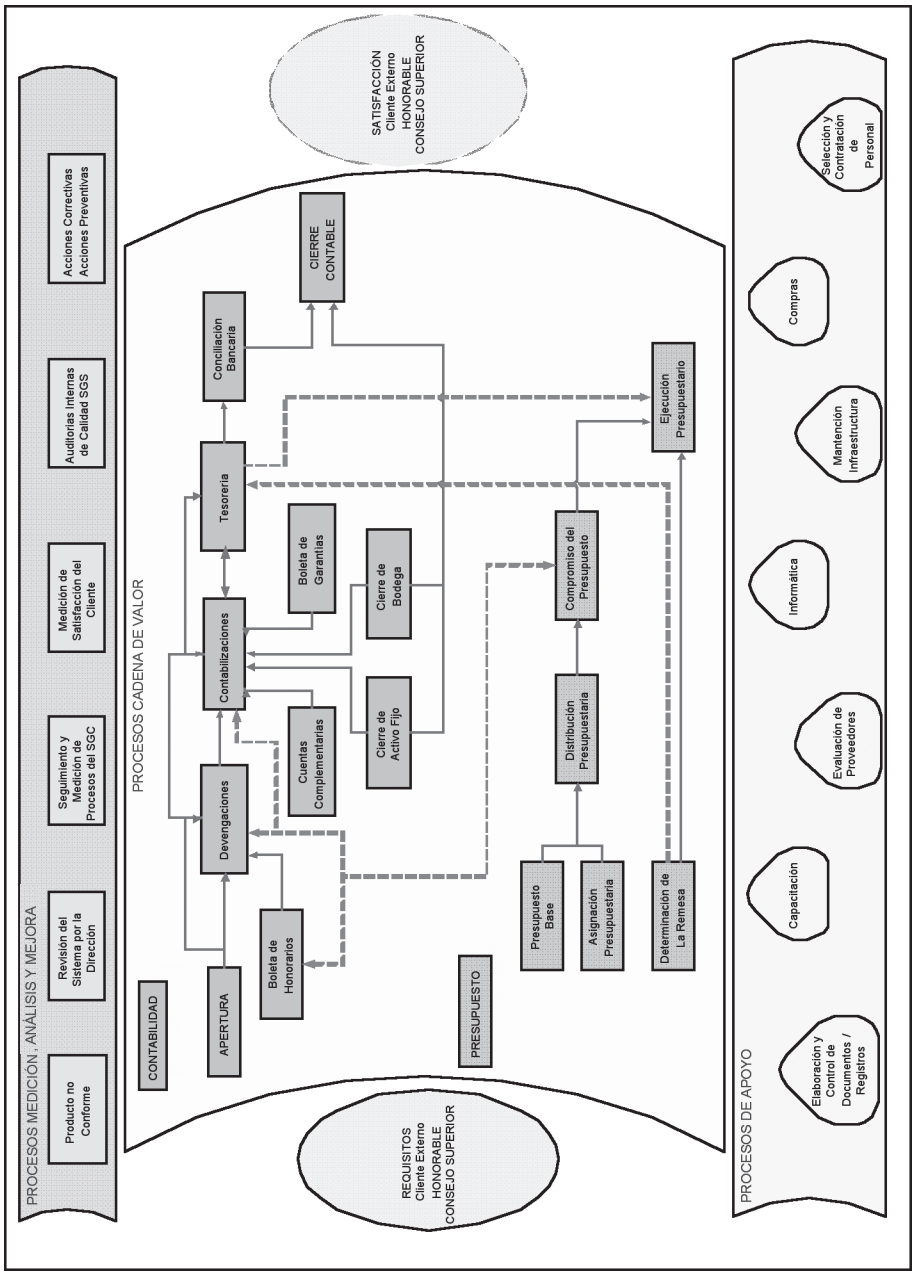
La aplicación de la Norma de Calidad ISO 9001:2000 constituye para la industria, una vía de reducir costos y mejorar sus procesos de producción tomando en cuenta que la calidad es un factor clave para la competitividad de una Organización.

4.8.1 Alcance del Sistema de Gestión de Calidad

El ámbito o alcance para el cual el Sistema de Gestión de Calidad ha sido desarrollado se describen a continuación:

"Administración de los procesos de Gestión Financieros Presupuestarios para la generación del Cierre Contable y Presupuestario, que permita apoyar el control y la entrega de información para la toma de decisiones estratégicas del Poder Judicial y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial".

4.8.2 Mapa de Proceso



El Mapa de los Procesos de una organización permite considerar la forma en que cada proceso individual se vincula vertical y horizontalmente, sus relaciones y las interacciones dentro de la organización, pero sobre todo también con las partes interesadas fuera de la organización, formando así el proceso general del Departamento de Finanzas y Presupuesto.

Esta orientación hacia los procesos exige la subdivisión en procesos individuales teniendo en cuenta las estrategias y objetivos del Departamento, la experiencia ha demostrado que es conveniente definir los datos de entrada, parámetros de control y datos de salida.

4.8.3 Clientes:

Los productos generados por los Procesos de Cierre Contable y Presupuestario, tienen como único Cliente al Honorable Consejo Superior, representado por el Director de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

4.8.4 Productos:

A continuación se describen cuáles son los productos del Departamento de Finanzas y Presupuesto:

PRODUCTOS	MEDIO DE ENTREGA	CLIENTES
Informe agregado de variaciones de gestión financiera (con movimientos)	Oficio	Honorable Consejo Superior
Informe agregado de variaciones de gestión financiera (sin movimientos)	Oficio	Honorable Consejo Superior
Informe analítico de variaciones de la ejecución presupuestaria	Oficio	Honorable Consejo Superior
Informe analítico de variaciones de la ejecución presupuestaria de proyectos de inversión	Oficio	Honorable Consejo Superior
Balance de comprobación y saldos	Oficio de envío	Honorable Consejo Superior
Avance de ejecución de presupuesto	Oficio de envío	Honorable Consejo Superior
Informes de avance de ejecución de presupuesto	Presentaciones al Honorable Consejo Superior	Honorable Consejo Superior
Informes de avance de ejecución presupuestaria y recomendaciones para la administración de recursos financieros	Presentaciones y / o mails.	Honorable Consejo Superior

4.8.5 Indicadores y medición actual del Sistema de Gestión de Calidad del Departamento de Finanzas y Presupuesto

Para la consecución de los objetivos de calidad se han establecido indicadores que permitan verificar tanto el cumplimiento de los objetivos como el desempeño de los procesos que componen el sistema de gestión de calidad

Objetivo de Calidad	Indicador	Frecuencia de control	RESPONSABLES	Medición		
				Enero	Febrero	Marzo
1. MANEJO EFICIENTE DE LOS RECURSOS "Optimizar la gestión presupuestaria, orientada a la satisfacción de las necesidades en materia de recursos financieros, controlando, optimizando el uso de estos y alineando el gasto a la estrategia institucional "	Variación del Presupuesto Base por incrementos no considerados	Mensual	Jefe Unidad de Presupuesto	0% No se registra envío de oficios con modificación del Ppto Base	0% No se registra envío de oficios con modificación del Ppto Base	0% No se registra envío de oficios con modificación del Ppto Base
2. SERVICIO AL CLIENTE "Entregar servicios oportunos, de calidad y excelencia en materia de administración de recursos financieros - presupuestarios."	**Entrega de informes** al Director de los 8 primeros días hábiles del mes.	Mensual	Jefe Unidad de Contabilidad	5 días hábiles (Informe fechado el 7 de febrero)	5 días hábiles (Informe fechado el 7 de marzo)	6 días hábiles (Informe fechado el 8 de abril)
	Nota medida en la encuesta de satisfacción al cliente.	Anual	Representante de la Dirección.	Bueno	N/A	N/A
3. PROVEEDOR DE INFORMACIÓN " Optimizar la revisión y el análisis de los hechos económicos, que permite apoyar la toma de decisiones estratégicas en materias de administración de recursos financieros-presupuestarios. "	**Satisfacción a Cliente** Grado de satisfacción de los clientes internos.	Mensual	Jefe Gestión Financiera	No se registran reclamos	No se registran reclamos	No se registran reclamos
4. MEJORAMIENTO CONTINUO "Realizar el mejoramiento continuo del Sistema de Gestión de Calidad en materias de Administración Financiera y Presupuestaria".	Implantación de un Plan de mejora	Anual	Jefe Gestión Financiera	N/A	N/A	N/A

4.8.6 *Indicadores y medición actual del Sistema de Gestión de Calidad de la Unidad de Contabilidad.*

PROCEDIMIENTO	OBJETIVO	INDICADOR	META	FRECUENCIA	Medición		
					Enero	Febrero	Marzo
Proceso de Cierre	Cumplimiento fechas de Cierre	Número de días de retraso en relación al calendario de cierre mensual.	< = 3 días	Trimestral	N/A	N.A.	(-) 2 días
Cuentas Complementarias de Activo y Pasivo	Justificación de Cuentas complementarias de activos y pasivos.	Porcentaje de justificaciones que explican saldos de las cuentas complementarias, a Nivel Central.	80%	Cuatrimestral	N/A	N.A.	N.A.
Apertura Sistema Contable	Disponibilidad del Sistema Contable CGU, para generar las operaciones contables correspondientes al nuevo ejercicio.	Porcentaje de centros financieros aperturados en los plazos establecidos.	80%	Anual	N/A	N.A.	N.A.
Boletas de Garantía	Revisar que no existan Boletas de Garantía vencidas al final de cada periodo.	Porcentaje de Boletas de Garantía vencidas en el Sistema CGU.	< = 10%	Trimestral	N/A	N.A.	1%
Tesorería	Realizar la oportuna aplicación de los cheques anticipados generados durante el proceso de cierre.	Cantidad de días para aplicar un cheque anticipado.	< = 15 días	Semestral	N/A	N.A.	N.A.
Boleta de Honorarios	Exactitud de la información y pago del Impuesto por las retenciones de 2ª Categoría a Nivel Nacional.	% recaudado, para el pago de las retenciones mensuales, según cuadro resumen de la Unidad de Contabilidad.	> = 90%	Mensual	100%	100%	100%
Conciliación Bancaria	Cumplir plazo de ejecución de la conciliación bancaria, a nivel central.	Cantidad de días de retraso en preparar la conciliación bancaria, relacionado al calendario de carga de cartolas.	< = 4 días	Mensual	6 días	2 días	1 día
Contabilizaciones	Revisar las Contabilizaciones efectuadas en el total de Centros Financieros, cada dos semanas, e informar los resultados vía mail	Porcentaje de Centros Financieros revisados	> = 85%	Mensual	100%	100%	100%
Cierre de Existencias	Cumplimiento con el Calendario Planificado, mediante la verificación del Informe "Estado de Centros Financieros"	Porcentaje de Centros Financieros con cierre dentro de los plazos en calendario	> = 90%	Mensual	99%	99%	99%

PROCEDIMIENTO	OBJETIVO	INDICADOR	META	FRECUENCIA	Medición		
					Enero	Febrero	Marzo
Activo Fijo	Cumplimiento con el Calendario Planificado, mediante la verificación del Informe "Estado de Centros Financieros"	Porcentaje de Centros Financieros con cierre dentro de los plazos en calendario	> = 90%	Mensual	99%	99%	99%
Devengaciones	Cumplir el plazo de realización de devengaciones.	Cantidad de días de retraso en realizar la devengación de documentos recepcionados en la Unidad de Contabilidad.	< = 7 días	Trimestral	N/A	N.A.	1 día

4.8.7 Indicadores y medición actual del Sistema de Gestión de Calidad de la Unidad de Presupuesto.

PROCEDIMIENTO	OBJETIVO	INDICADOR	META	FRECUENCIA	MEDICIÓN		
					Enero	Febrero	Marzo
Presupuesto Base	Controlar las correcciones al presupuesto Base por incrementos justificados, no considerados en la memoria anual.	**Presupuesto Base** Número de modificaciones al presupuesto base justificado por la Administración Zonal, correspondiente a gastos no considerado en el Presupuesto Base entregado por el Nivel Central.	Menor o igual a 5 Oficios por Jurisdicción	Mensual	0	0	0

PROCEDIMIENTO	OBJETIVO	INDICADOR	META	FRECUENCIA	MEDICIÓN		
					Enero	Febrero	Marzo
Asignación	Control de las asignaciones presupuestarias realizadas desde el nivel central a los Centros Financieros [Asignación Presupuestaria (AP son desde el Nivel Central hacia los CF), las oportunidades y frecuencia en que se realiza esta actividad son de diversa naturaleza, de esta forma se puede determinar la necesidad de una modificación al presupuesto base, y/o incremento por gasto transitorio].	Número de Oficios entregados por los meses de Nov. y Dic. No considerados para análisis de Presupuesto Base	1 Oficio por Zonal	Anual	1	0	0
		Solicitud de AZ por modificación del PB	<=5	Mensual	0	0	0
		Solicitud de presupuesto transitorio por parte de la AZ/UE	Dar respuesta al 100 % de las solicitudes.	Mensual	100%	100%	100%
Distribución Presupuestaria	Hacer gestión (el mejor uso de los recursos posible) sobre el presupuesto, para lo cual se pueden transferir los recursos Presupuestarios con que cuentan las CF o UE.	Solicitud de distribución presupuestaria por parte de la AZ/UE	Dar respuesta al 100% de las solicitud	Mensual	100%	100%	100%
Compromiso Presupuestario	Controlar el ingreso en el sistema CGU, para cada Centro Financiero, el ingreso de los compromisos presupuestarios que haya adquirido con terceros para el ejercicio actual.	Gasto Fijo Permanente (G FP): se ingresa a comienzo de año o cuando se haya formalizado el compromiso	Revisar el 100% del GFP que se encuentre obligado en el sistema	1 vez a comienzo de año por contrato de arrastre o cuando se genere el compromiso en el ejercicio actual	100%	100%	100%
		Gasto variable Permanente (G VP): se ingresa por la recepción del documento oficial que haga exigible el pago	Revisar el 100% del GVP que se encuentre obligado en el sistema	Mensual	100%	100%	100%

PROCEDIMIENTO	OBJETIVO	INDICADOR	META	FRECUENCIA	MEDICIÓN		
					Enero	Febrero	Marzo
Ejecución Presupuestaria	Mantener un control en relación a la Ejecución Presupuestaria de los recursos asignados, en virtud del avance de ejecución lógico según el periodo de evaluación.	Información sobre Ejecución Mensual de las distintas Unidades Ejecutoras del Nivel Central, según proyección lineal, de los ST 24, 24, 24, 24, 29 y 31	1 a contar del primer cierre del período presupuestario (febrero). Total de 11 informes anuales	Mensual	100%	100%	100%
	Mantener un control en relación a la Ejecución Presupuestaria de los recursos asignados, en virtud del avance de ejecución lógico según el periodo de evaluación.	Información sobre Ejecución Mensual , de las distintas Jurisdicciones, según proyección lineal, de los ST 24 y 29	1 a contar del primer cierre del período presupuestario (febrero). Total de 11 informes anuales	Mensual	100%	100%	100%
Determinación de la Remesa	Controlar los incrementos de remesas normales	**Programa de Caja** Número de solicitudes de aumentos de remesa normal operacional justificadas por la Administración Zonal, correspondiente a gastos no considerados en la remesa mensual determinada por el Nivel Central.	<= 5 Remesas por Jurisdicción	Mensual	0	0	0

4.8.8 Indicadores y medición actual del Sistema de Gestión de Calidad de la Unidad de Gestión Financiera

PROCEDIMIENTO	OBJETIVO	INDICADOR	META	FRECUENCIA	Medición		
					Enero	Febrero	Marzo
Acciones Correctivas y Preventivas.	Detectar, establecer y verificar realización de acciones correctivas y preventivas para la mejora continua del Sistema de Gestión de Calidad.	Nº Acciones correctivas cerradas-mes-unidad	100%	Mensual	No se registran cierres comprometidos para enero	104 de 104 =100%	No se registran cierres comprometidos para marzo
		Nº Acciones preventivas cerradas-mes-unidad	100%	Mensual	No se registran cierres comprometidos para enero	3 de 3 = 100%	
	Asegurar que las desviaciones de los productos o servicios no conformes sean tratadas para corregir el error, revisadas para verificar la necesidad de generar acciones correctivas o preventivas y evitar su uso no intencional.	Cantidad de informes reprocesados y reenviados (Contabilidad y/o Presupuesto)	máximo 1 reenvío por informe	Mensual	0 No se registran productos no conforme	0 No se registran productos no conforme	0 No se registran productos no conforme

4.8.9 Procedimientos de Gestión de Calidad

- Control de documentos
- Control de registros
- Acciones correctivas y preventivas
- Auditorías internas
- Control del producto no conforme
- Medición de la satisfacción del cliente
- Evaluación de proveedores
- Revisión por la dirección

4.8.10 Procedimientos de la Unidad de Contabilidad

- Apertura
- Devengaciones
- Contabilizaciones
- Boletas de Honorarios
- Tesorería
- Conciliación Bancaria
- Cierre de Bodegas
- Cierre Activo Fijo
- Cuentas Complementarias de Activo y Pasivo (413 y 613)
- Boleta de Garantía
- Proceso de Cierre

4.8.11 Procedimientos de la Unidad de Presupuestos

- Presupuesto Base
- Asignación Presupuestaria
- Distribución Presupuestaria
- Compromiso del Presupuesto
- Ejecución Presupuestaria
- Determinación de Remesas

Adicionalmente se han desarrollado registros que evidencian la ejecución de las actividades descritas en los procedimientos, lo cual constituye la base del Sistema de Gestión de Calidad de acuerdo al siguiente gráfico.

4.8.12 Principales actividades desarrolladas en el contexto del Sistema de Gestión de Calidad (Norma ISO 9001:2000).

A partir de la implementación del SGC se han desarrollado una serie de actividades que tienen por finalidad optimizar la eficacia del sistema, considerando los procesos que lo forman, el personal que participa de los procesos, los elementos externos al sistema como clientes y proveedores.

Actividades de formación y capacitación:

Para la adecuada implantación de un sistema de gestión de calidad fue necesario capacitar a las personas que participan de este, tanto en la introducción a los sistemas de gestión bajo el estándar ISO 9001:2000 como en auditorías de calidad.

Análisis de brechas:

Considerando las descripciones de cargo se realizó un análisis de brechas entre lo declarado en los currículos de los funcionarios y

lo definido en las descripciones, con esto se llegó establecer las diferencias existentes, lo que alimentó un Plan de Capacitación que permitirá reducir las brechas detectadas. Esto será posible determinarlo cuando se realice el análisis de brechas 2009.

Evaluación de Proveedores:

El sistema de gestión ha identificado como proveedor al departamento de informática el cual provee los servicios necesarios para el normal funcionamiento del Departamento en términos del soporte informático que necesita. De esta relación cliente - proveedor se desprende la evaluación de proveedores la cual tiene por objetivo generar retroalimentación para optimizar el servicio recibido.

Medición de la satisfacción del Cliente:

La satisfacción del cliente se mide con la finalidad de determinar su nivel de satisfacción en cuanto al cumplimiento de sus requisitos, las deficiencias detectadas se manejan como planes de mejora a fin de obtener mejores resultados en la medición de la satisfacción del cliente del periodo siguiente.

Auditorías internas de calidad:

Este proceso de mejora continua está enfocado en la verificación del cumplimiento de los requisitos del estándar en referencia ISO 9001:2000, los requisitos del cliente y los requisitos determinados por el Sistema.

Revisión por la Dirección:

La revisión por la Dirección del Sistema de gestión de Calidad está referida a la revisión que realiza el jefe de Departamento en conjunto con los jefes de unidad para evaluar el cometido del sistema, estableciendo acciones de mejora, asignación de recursos, modificaciones en los procesos que permitan al sistema incrementar sus eficacia y eficiencia.

Estado del Sistema de Gestión de Calidad

El SGC comenzó su implementación en el mes de agosto de 2007, entró en vigencia el 11 del mismo año, se han implementado todas las actividades señaladas anteriormente y que cumplen con los requisitos de la norma ISO 9001:2000, culminando así su etapa de implementación y entrando al proceso de certificación a través de 2 auditorías externas que serán realizadas por la Certificadora Burea

Veritas, los días 22 de abril, 22 y 23 de mayo de 2008. Esta certificación tendrá una vigencia de 3 años con seguimientos anuales a partir de la fecha de certificación y deberá re certificarse en el año 2011.

Certificación:

Proceso de Precertificación en la Norma ISO 9001:2000, la cual, nos permitirá acreditarnos a Nivel Nacionales el Instituto Nacional de Normalización (INN), y en lo Internacional ante la United Kingdom Accreditation Service (UKAS), para Inglaterra, Asia y para Estados Unidos la The ANSI - ASQ Nacional Accreditation Board (ANAB).

V. DEFINICIÓN DE MECANISMO DE MEDICIÓN DE DESEMPEÑO (SEGUNDO PASO)

Proceso de Implementación

5.1. Evaluación del cumplimiento de las Metas fijadas en el PDP:

- Los objetivos específicos pueden estar bien definidos, pero para controlar y evaluar la consecución de estos, se debe ampliar su especificación, en las materias que correspondan y determinar porcentajes y tiempos de cumplimiento, lo que permitirá definir claramente indicadores destinados a medir los avances y generar las correcciones, en el caso que sea necesario.

- Así también podemos señalar que la META debe ser entendida como la cuantificación del Objetivo Específico. Indica la cantidad y unidad de medida del resultado deseado y el tiempo y lugar para lograrlo. Se compone de una unidad de medición:

5.2 Unidad de Medición:

- Identificación clara del medio o porcentaje de cumplimiento, cantidad de acciones realizadas, disminución de tiempos de espera, etc. con el cual se va a medir el cumplimiento del Plan de Desarrollo Territorial.

Ejemplo:

Meta - "El 40% de los tribunales de no reforma deben contar con acceso a Internet dentro del plazo de un año"

- Las metas deben ser cuantificables, esto permitirá establecer evaluaciones que apunten a definir o redefinir cursos de acción para lograr mantenerse dentro de los parámetros definidos.

5.3 Recolección de Información de los Actores Involucrados, durante el proceso de adaptación al Modelo de Gestión Presupuestaria en base a resultado, un mecanismo de medición del Desempeño será la aplicación de un formato de Evaluación del resultado y cumplimiento del PDP, planteado y validado por el Consejo de Coordinación Zonal.

5.4 La incorporación de la evaluación por parte del Consejo de Coordinación Zonal, publicada en la Memoria Anual del Poder Judicial, reemplazando el Balance General, por una Evaluación con puntos estandarizados a Nivel Nacional, con el objeto de identificar el avance comparado a Nivel de Jurisdicción.

- Seguimiento del Comportamiento del Gasto a través del Programa de Caja Sistematizado, comparando el programa de caja proyectado versus el programa de caja en ejecución.

- Análisis de las proyecciones programadas versus la real ejecución del gasto (costo oportunidad en la asignación de recursos) – Planificación Presupuestaria.

- Informe del cumplimiento de metas, realizado por el Consejo de Coordinación Zonal.

VI. ACCIONES DE CARÁCTER CORRECTIVAS (TERCER PASO)

6.1 Definición de Acciones de Carácter Correctivas

Tres factores claves en las acciones de carácter correctivas, las cuales deben ser constantes y continuas.

6.1.1 Formalización del Modelo de Gestión Presupuestaria en base a resultado:

A través de una publicación en forma conjunta entre las CAPJ, el BID y una Universidad Nacional o Extranjera, que permita a todos los actores que intervienen en la Administración Financiera Presupuestaria del Poder Judicial, entender en detalle los alcances, los objetivos, las metas y los pormenores de la concepción de un presupuesto en base a resultado para el Poder Judicial de Chile.

6.1.2 Formalización de una Alianza Estratégica:

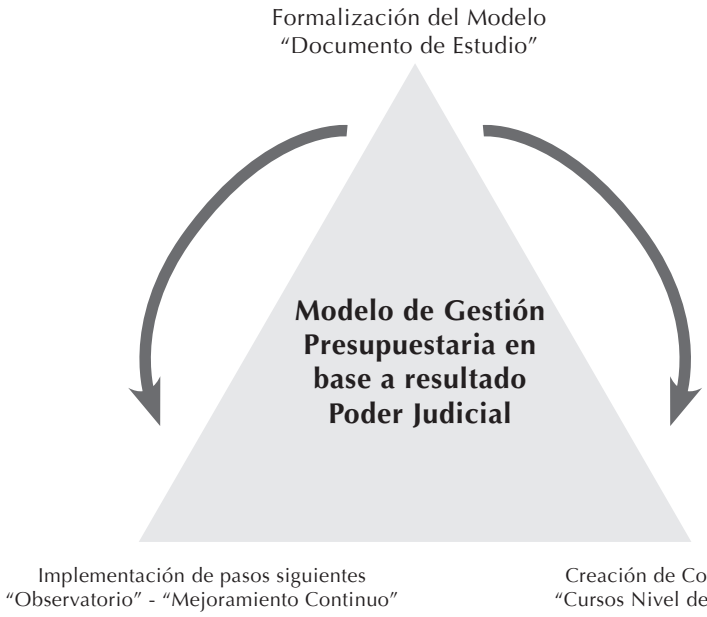
Con una Universidad Nacional o Extranjera que permita desarrollar el estudio de los pasos siguientes a implementar en el Modelo de Gestión Presupuestaria, creando formalmente un "Observatorio", que permita bajo el principio de "Mejoramiento continuo", estar constantemente desarrollando nuevas herramientas de carácter estratégico que permitan el normal y correcto funcionamiento del Modelo.

6.1.3 Creación de Competencias:

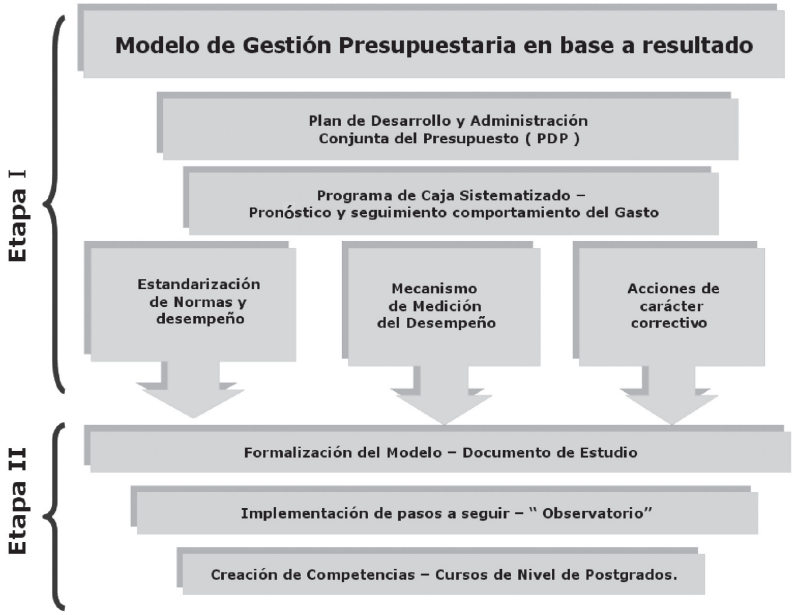
Junto con una Universidad Nacional o Extranjera a través del Diseño e Implementación de un curso de formación profesional y Técnico de Nivel de postgrado, para los Administradores involucrados en

la Administración Presupuestaria Financiera de Modelo de Gestión Presupuestaria en base a resultado del Poder Judicial de Chile.

6.1.4 Representación Gráfica de las Acciones de Carácter Correctivo



6.1.5 *Esquema Gráfico Modelo Administración y Gestión Financiera Presupuestaria, del Poder Judicial República de Chile*



6.1.6 *Formalización del Modelo de Administración y Gestión Financiera- Presupuestaria del Poder Judicial, como una Herramienta de Planificación Estratégica*

PANELES DE PONENCIAS REGIONALES*
TEMA: GESTIÓN JUDICIAL

VII SEMINARIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN JUDICIAL LA INVERSIÓN EN JUSTICIA

* Ponencias fueron seleccionadas a través de un concurso regional convocado por los organizadores. En la ocasión se recibieron 65 experiencias representativas de 14 países de la región.

* Los powerpoint presentados y audios de las exposiciones se pueden encontrar en www.cejamericas.org (eventos realizados).

PLAN ESTRATÉGICO DE GESTIÓN COMUNICACIONAL, ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Adrián Marchisio[1]
Rubén Fusario[2]

I. FUNDAMENTOS Y DISEÑO DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL MPF

El Ministerio Público Fiscal, a través de la Secretaría General de Coordinación Institucional, con el objetivo de lograr una labor judicial basada en la eficiencia, eficacia y transparencia de sus servicios, realizó en el año 2006 un diagnóstico de las problemáticas institucionales. Del resultado obtenido surgió la necesidad de diseñar un plan de modernización del Ministerio Público Fiscal que se constituyó en un plan estratégico de Gestión Comunicacional, Administrativa y Judicial para superar una de las barreras básicas de consolidación institucional que existían, producto de la falta de interconexión entre los diferentes sectores del MPF y la carencia de herramientas facilitadoras para tal misión. Este plan tiene como eje fundamental de acción la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para lograr una administración y los recursos económicos y de los casos judiciales con mayor accesibilidad, seguridad, participación y calidad.

Para ello el Dr. Adrián Marchisio, titular de la Secretaría de Coordinación propuso distintas líneas de acción que se basaron esencial-

[1] Argentino. Abogado y Doctor en Ciencias Penales. Además de las tareas propias de asesoramiento directo al Procurador General de la Nación en temas de reforma judicial y del procesamiento y análisis de las estadísticas del Ministerio Público Fiscal a nivel nacional, realiza investigaciones criminológicas también vinculadas con la organización y funcionamiento del organismo. Actualmente se desempeña como Secretario de la Procuración General de la Nación.

[2] Argentino. Ingeniero a cargo de la Dirección del Departamento de Informática y Comunicaciones de la Procuración General de la Nación.

mente en la realización de una red informática para lograr la cohesión de todos los integrantes del Ministerio Fiscal y paralelamente desarrollar diversas herramientas informáticas para facilitar el acceso a la información pública, modificar los mecanismos de capacitación y ampliar su espectro a todo el país, mejorar la interconexión y el flujo de información y comunicaciones con los restantes organismos del Estado vinculados con la función de los fiscales, lograr un eficiente manejo de los casos penales y posibilitar el mapeo de los delitos, desarrollar tableros de control y seguimiento para la gestión interna de las fiscalías. Para ello fue necesario reestructurar las áreas administrativas y técnicas. A tal efecto, se creó dentro de la estructura del Ministerio Público Fiscal, el Departamento de Informática y Comunicaciones cuyo Director General es el Ing. Rubén Fusario.

II. DIAGNÓSTICO

El Ministerio Público Fiscal, debido a su organización federal, está integrado por 350 fiscalías distribuidas en todo el país. Esta dispersión geográfica, sin una tecnología de enlace no permitía el manejo centralizado de la información, como así tampoco una comunicación fluida, actualizada y segura entre sus miembros. Además la capacitación de sus integrantes en materia jurídica y administrativa corría el riesgo de no realizarse en forma comprensiva y continua de sus miembros, pues se efectuaba solamente con modalidad presencial y esencialmente en mayor porcentaje en la ciudad de Buenos Aires.

Se detectó también una falta de interconexión de sus miembros con otros organismos del Estado vinculados con su función y con los usuarios del sistema judicial en su conjunto que provocaba limitaciones en la recolección de información para la investigación criminal.

Por otro lado, los procesos de tramitación de causas eran lentos y no existían líneas de investigación científica para analizar los tiempos del sistema de administración de justicia, como así tampoco aplicaciones informáticas de apoyatura a la investigación criminal.

Asimismo se advirtió claramente la necesidad de fortalecer el área informática que contaba con tan solo 15 personas cuyo perfil no era el más adecuado para emprender los nuevos desafíos.

A partir del diagnóstico institucional se plantearon los siguientes objetivos:

Objetivo General

"Lograr a través de la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, una transformación estratégica en la Gestión Comunicacional, Administrativa y Judicial del MPF para aumentar la eficacia y eficiencia en la labor judicial".

Objetivos Específicos

"Lograr una comunicación accesible, segura, participativa y transparente entre los miembros que integran el MPF".

"Ofrecer a todos los magistrados, funcionarios y empleados del MPF un servicio integral de soporte tecnológico e informático que les permita optimizar su tiempo y rendimiento laboral".

"Mejorar la calidad en la producción jurídica y la eficiencia en la investigación de los delitos".

"Facilitar el acceso a la información judicial, agilizando los procesos y la atención al público".

"Ofrecer un servicio de Capacitación a Distancia en materia jurídica y administrativa a todos los miembros del Ministerio Público Fiscal".

III. EJES DE ACCIÓN

- Diseño e Implementación de la Red Teleinformática Nacional del Ministerio Público Fiscal.
- Provisión de herramientas técnico-informáticas al servicio de la investigación criminal.
- Desarrollos de Aplicaciones Informáticas para procesos administrativos y judiciales.
- Diseños e Implementaciones Multimediales de Comunicación y Capacitación.

IV. METODOLOGÍA UTILIZADA

- En primera instancia se realizaron encuestas dirigidas a los fiscales, para detectar las necesidades que poseían en materia de recursos tecnológicos e informáticos a efectos de agilizar los procesos de gestión judicial.

- Asimismo la Secretaría de Coordinación Institucional realizó un relevamiento y análisis de las distintas soluciones informáticas a nivel de software de seguimiento de casos penales en los distintos Ministerios Fiscales del interior del país, ciudad de Buenos Aires, y algunos Ministerios Públicos de la región (Chile, Paraguay, Costa Rica).

- Se efectuaron auditorías en los diferentes sectores del MPF asociados con los ejes de acción del plan con la finalidad de validar los resultados asumidos por los responsables de cada área involucrada, ratificándose los congruentes con los criterios de eficiencia y eficacia establecidos y modificándose aquellos con resultados negativos con una dinámica de cambio permanente.

- A modo de caso testigo podemos mencionar que se efectuó una auditoría informática para detectar y evaluar:

- El número de profesionales y técnicos informáticos que forman parte integrante del personal de la PGN, cuáles son las tareas que realizan y a qué área pertenecen.

- Sobre la base de relevamiento, se efectuó paulatinamente un fortalecimiento de dicha área que comenzó en el año 2006 y concluyó con una reestructuración general del personal que pertenecía al área de Informática y al área de Redes y Comunicaciones, creándose el Departamento de Informática y Comunicaciones por Resolución de la PGN Nro.001/09.

- Así fue como se paso de un área relativamente profesionalizada de 15 miembros a un área altamente profesionalizada con 63 integrantes, 25 de los cuales son técnicos informáticos que pasaron a prestar soporte tecnológico en las distintas fiscalías del interior del país donde hasta el momento no contaban con referente alguno en dicha materia.

- Se realizaron relevamiento de Información a cargo de expertos en materia tecnológica y judicial, a través de entrevistas con varios magistrados y con el personal de la Procuración de la Nación, a efectos de definir las funcionalidades que formaron parte de las aplicaciones informáticas de gestión y administración judicial.

V. ACCIONES DESARROLLADAS

Diseño e Implementación de la Red Teleinformática Nacional del Ministerio Público Fiscal

El proyecto se inicia en el año 2006 con el principal objetivo de diseñar e implementar una red WAN destinada a conectar todas las dependencias del MPF del país, considerando como nodos tanto las fiscalías así como también las áreas administrativas.

La misión principal consistió en conectar las 350 Fiscalías y dependencias del MPF de todo el país a través de una Red institucional propia, que provea servicios para la transmisión de voz, datos, video y aplicaciones institucionales con un adecuado nivel de seguridad informática para sus más de 3.500 usuarios.

Hasta ese momento convivían diferentes tipos de enlaces y redes LAN y no se contaba con una sala de servidores con equipamiento de alta tecnología.

Luego de la etapa de relevamiento, desarrollada a principios del año 2007, se definieron las siguientes premisas para efectuar el diseño de la red:

- Seleccionar tecnologías con expectativa de vigencia prolongada en el mercado de las telecomunicaciones.
- Implementar redes LAN Ethernet categoría 6 conmutadas.
- Dividir las áreas de desarrollo: AMBA (Prov. de Buenos Aires y Capital Federal) e Interior.
- Implementar las redes LAN con empresas del mercado local.
- Designar técnicos informáticos por jurisdicción para el seguimiento de la obra y posterior mantenimiento.
- Actualizar el Centro de Cómputos de Av. de Mayo.

Durante el año 2007 se efectuó el diseño de la red tomando como base los siguientes considerandos:

- Equipar desde el MPF las redes LAN con equipos homogéneos: switches, servidores y UPS.
- Utilizar para implementar la WAN una red de transporte pública que opere con IP y MPLS.

- Monitorear y controlar en forma centralizada la red.
- Implementar una política de seguridad informática eficaz y centralizada.
- Minimizar costos de mantenimiento y disminuir tiempos de reparación.
- Maximizar la confiabilidad y disponibilidad de la red.

Durante el año 2008 se puso en marcha el Plan de Implementación de la Red del MPF, que básicamente se dividió en las siguientes etapas:

1. Formación del equipo de trabajo y asignación de tareas.
2. Adquisición del equipamiento activo de la red: servidores, UPS, switches, gabinetes, etc.
3. Distribución e instalación de los gabinetes de red.
4. Implementación de las redes LAN.
5. Implementación enlaces WAN.

Desde marzo de 2009, la Red Informática Nacional del Ministerio Público Fiscal cuenta con:

- Fiscalías en red: 350
- Enlaces a través de red de soporte IP/MPLS/VPN.
- Usuarios / puestos de red: 3.500
- Redes LAN: 130
- Equipos de videoconferencia: 17
- Servidores de red y correo: 150
- Servicio de VOIP: En todas las Fiscalías.
- Sala de red y sistema de *storage*: AV de Mayo 760. Centro de Procesamiento alternativo.
- Mesa de ayuda al usuario para soporte, aplicaciones institucionales, red y telefonía.

Entre los principales servicios que brinda la red podemos mencionar:

- Multimedia (voz y video). Video *streaming*: para transmisión de conferencias de alto nivel a cargo de especialistas extranjeros para el personal del MPF de todo el país.
- Telefonía VOIP.
- Archivo seguro y confiable de la información del MPF.
- Acceso a Internet a través de *Firewalls*.
- Acceso a bases de datos y aplicaciones de otros Organismos como la Corte Suprema de Justicia, Dirección Nacional de Migraciones, Reincidencia, Policía Federal, etc.
- Videoconferencia: 16 Puestos en Cabeceras de Jurisdicción
  2 Puestos en Capital Federal
- Correo electrónico institucional.
- Provisión de herramientas técnico-informáticas al servicio de la investigación criminal.

Servicio de Digitalización

El objetivo del servicio es digitalizar megaprocesos asociados con gran volumen de información contenida en expedientes para lograr el entrecruzamiento inteligente de los datos claves en la investigación de un caso penal[3].

Efectúa el manejo inteligente de grandes volúmenes de información con motores de búsqueda GREENSTONE y EXCALIBUR que procesan los datos.

Facilita el manejo del CASO en la etapa de JUICIO ORAL.

Se estima que en un año se digitalizaron 1.000.000 fojas, equivalente a 5.000 cuerpos de expedientes.

[3] El servicio centralizado es brindado por la Secretaría General de Coordinación Institucional del PGN a todas las dependencias del país.

Desarrollos de Aplicaciones Informáticas para procesos administrativos y judiciales

Software "N2" para casos con autor desconocido[4]:

Es una herramienta informática que facilita la administración de causas penales de autor desconocido, permitiendo entre otras cosas cruce de datos de todos los NN y obtener informes de zonas vulnerables al delito. Permite sacar estadísticas automáticas y realizar búsquedas por modalidad de hecho, por lugar, para asegurar criterios uniformes de carga de datos destacando patrones de comisión de delitos. Además facilita el diagnóstico preliminar de la jurisdicción para mantener una coherencia investigativa, más allá del cambio de turno.

Es decir, permite que los funcionarios concentren su tarea en el análisis delictivo de la información y no en la tarea administrativa de carga de datos.

Por otra parte, permite realizar una georreferenciación de todos los casos ingresados y así elaborar el mapa del delito en los distintos barrios de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

El impacto de su utilización es la administración de información de 130.000 casos al año de los cuales el 70% son cometidos en la ciudad de Buenos Aires.

FiscalNet: fue creado por Resolución PGN N° 0023/09

FiscalNet es un Sistema Informático Integral de Gestión de Causas del MPF, representa un adelanto y mejora significativa en el tratamiento de expedientes y operatoria cotidiana de las Fiscalías en todo el país.

FiscalNet es una herramienta informática moderna, ágil e intuitiva que permite la incorporación de causas para su posterior ordenamiento, búsqueda y tratamiento en función de optimizar el proceso de instrucción e investigación. Como fin último se persigue, mediante el uso del sistema, la mejora del trabajo de los fiscales como ejecutores de acción penal pública de nuestro país.

Se analizaron lineamientos generales en relación al manejo de las causas en las fiscalías, así como las sugerencias surgidas de las en-

[4] Creado por Resolución PGN N°0029/08

trevistas en pos de una solución única, pero que tuviese en cuenta los aspectos particulares de cada dependencia.

Se estableció un modelo de software que facilite las tareas del día a día (carga y manejo de información en los libros, registros, búsquedas, consultas, reportes, listados, etc.). Se persigue acelerar los tiempos, facilitar las tareas, en definitiva, elevar los estándares de eficiencia y calidad. La primera etapa de construcción e implementación del software se halla implementada.

La segunda etapa, en proceso de desarrollo continuo se basa en dos aspectos fundamentales: proveer herramientas para el proceso de instrucción y utilidades para la gestión. Con respecto al proceso de instrucción, es fundamental contar con la carga de los datos de la primera etapa. Teniendo un completo repositorio de datos se han establecido nuevas y mejores formas de encontrar información útil para los fiscales. Entrecruzamiento de datos, conexidad entre causas y personas, comparaciones, inferencias, visualizaciones, entre otras. En relación a la gestión, el sistema brinda soporte a la toma de decisiones en relación a todos los procedimientos involucrados en la investigación, desde las fiscalías de primera instancia y unidades especiales hasta la oficina del Procurador General de la Nación. Se proyecta incorporar análisis estadísticos, gráficas comparativas, tableros de control de gestión, sistema de posicionamiento georreferencial (mapa de delitos) en todo el país, entre otros.

Asimismo, ya se encuentran formalizados acuerdos y convenios, y otros en proceso de definición, tanto con organismos gubernamentales como con empresas privadas, para incorporar más fuentes de información a FiscalNet que sirvan como soporte a la investigación. En este aspecto, se destaca el acceso directo al sistema informático de la Dirección Nacional de Migraciones, para el control de restricciones, ingresos y egresos de personas al país.

Diseño e Implementación Multimedial de Comunicación: Sitio Web Institucional

Se realizó un nuevo diseño del Sitio WEB Institucional: www.mpf.gov.ar que entre otras cosas posee el diario de novedades institucionales de la Procuración General de la Nación ON LINE y un organigrama completo de Ministerio Público Fiscal que se despliega con datos precisos y estadísticas de cada jurisdicción seleccionada.

A través de sus motores de búsqueda se puede acceder al contenido de resoluciones, instrucciones y dictámenes de la PGN. Ofrece también servicio de consultas jurídicas e informes estadísticos on-line.

Implementación del Webcampus del MPF

A partir del 20 de mayo de 2008, desde la Secretaría General de Coordinación Institucional se ha propulsado y puesto en marcha el Proyecto de Capacitación a Distancia del Ministerio Público Fiscal.

Se ha implementado una plataforma de e-learning denominada "Webcampus MPF" con el objetivo de generar un espacio virtual destinado especialmente a generar experiencias y procesos de enseñanza-aprendizaje para vehiculizar y potenciar la oferta formativa que organiza la Fiscalía General de Formación, Capacitación y Estudios Superiores.

Mediante el "Webcampus del MPF", los docentes, tutores y alumnos pueden utilizar herramientas como foros, chat, calendarios de actividades, entre otras opciones, que facilitaran el trabajo colaborativo orientado hacia la coproducción del conocimiento y hacia una verdadera comunicación interactiva.

Pero para que este proyecto sea exitoso, desde la Procuración General de la Nación se ha designado un equipo de especialistas en informática y tecnología educativa, encargado de diseñar las estrategias didácticas y comunicacionales para implementar el proyecto educativo (educación a distancia y semipresencial).

La idea central es poner a disposición de todos los actores del Ministerio Público Fiscal una plataforma educativa que no solo facilite la adquisición de saberes y competencias para desempeñar su rol en los distintos espacios institucionales, sino que también promueva su formación y perfeccionamiento continuo en distintas disciplinas jurídicas, para ejercer con eficiencia y eficacia sus funciones.

El Webcampus del MPF es una herramienta flexible que brinda oportunidades equitativas en materia de capacitación superando los inconvenientes de la distancia, tiempo y costos de traslados del personal.

Hasta el momento se cuenta con:

- *Cursos implementados en materia judicial: 6 anuales*
- *Cantidad de usuarios capacitados: 200*
- *Cantidad de usuarios registrados: 500*

Implementación de la Sala Gesell

Está conformada por un Sistema de audio y video implementado en una sala especialmente acondicionada para tomar declaraciones a menores de edad víctimas de delitos contra la integridad sexual[5].

VI. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

1ª etapa: 2006-2007

- Investigación de los puntos críticos para agilizar la gestión administrativa en materia judicial-penal del MPF.
- Diseño de la Red Institucional Nacional del MPF.

2ª etapa: 2008

- Relevamientos específicos destinados a los Fiscales del MPF.
- Diseño y desarrollo de las aplicaciones informáticas a ser implementadas en la red del MPF.

3ª etapa: 2009

- Implementación de las soluciones informáticas en la red del MPF.
- Capacitación del personal y difusión de las nuevas tecnologías disponibles en la PGN.

VII. PROBLEMAS Y SOLUCIONES ENCONTRADOS DURANTE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Problema: Existencia de equipamiento inadecuado para el trabajo en la red.

Solución: Se dispuso la renovación del parque técnico informático (desde el comienzo del plan hasta hoy), que se detalla a continuación:

- Redes LAN Ethernet conmutadas con cableado categoría 6 para 100 y 1.000 Mbps: 150

[5] Está ubicado en la Oficina de Asistencia a la Víctima del Delito, OFAVI. Presidente J.D. Perón 2455 piso 1° - Capital Federal.

- Puestos de trabajo: 3.700 PC con Windows XP.
- Impresoras laser: 1.500
- Impresoras chorro a tinta 1.500
- Switches de borde: 150
- Switches de core: 20
- UPS: 130
- Routers: 130
- Servidores de archivo y dominio: 150
- Servidores de correo: 18
- Servidores de aplicaciones: 20
- Enlaces ADSL para el sistema backup: 130
- Firewalls: 2, uno por software (ISA 2005) y otro por hardware (PIX 515)
- Centrales telefónicas: 100

Problema: Internet mediante ADSL en algunas fiscalías

Solución: Conexión entre las 350 fiscalías y 3.500 operadores a la nueva red MPF con acceso seguro.

Problema: Dificultad para conciliar tiempo de tendido de cables con los horarios de atención al público de las fiscalías.

Solución: Tendido de cables fuera de horario de atención y trabajo de las fiscalías.

Problema: Cultural, de adaptación a los cambios tecnológicos

Solución: Capacitación del personal e implementación de mesa de ayuda.

Problema: Carencia de personal de las fiscalías para destinar a la carga del software "N2" para casos con autor desconocido.

Solución: Mesa de entradas virtual con personal móvil de la Dirección de Investigaciones con Autor Desconocido, dependiente de la Secretaría de Coordinación Institucional que carga tanto en la oficina como en las mismas dependencias fiscales para evitar el traslado de expedientes.

VIII. SÍNTESIS DE BENEFICIOS

Implementación de la Red Teleinformática Nacional del MPF y modernización del parque informático.

Se obtuvo la interconexión de todas las fiscalías del país entre sí con un enlace seguro y confiable que permite mantener una comunicación fluida y eficaz.

Se concretó la conexión con otros organismos públicos para facilitar la investigación jurídica: Registro Propiedad Automotor, Registro de Reincidencia (UER), Dirección Nacional de Migraciones, Registro Propiedad Inmueble (SICOIT), Poder Judicial de la Nación (CARAVEL), Padrón Electoral y Policía Federal.

Implementación de software de gestión jurídica y administrativa: N2 y FiscalNet

Favoreciendo la investigación criminal, la confección de un mapa del delito y la agilización de los procesos judiciales, la mejora en la atención al público y el seguimiento de los casos, así como la gestión interna de la oficina fiscal.

Implementación del WEB CAMPUS

Expansión de las líneas de capacitación permanente en materia jurídica y administrativa en todo el país, con modalidad semipresencial y a distancia.

Rediseño del Sitio Web del MPF

Permitió difundir y poner a disposición de todos los magistrados y personal del MPF las novedades jurídicas para agilizar los procesos administrativo-judiciales en materia penal.

Tiempo implementación del plan: 3 años y 6 meses

Costos de implementación y mantenimiento

Costos	Concepto	Monto	
Costos Fijos	Diseño e implementación de la red	$ 7.500.000	
	Sala de red y sistema de "storage"	$ 2.700.000	
	Costo FiscalNet (por única vez) recursos humanos e insumos	$ 950.000	
	Sala Gesell	$ 35.000	
	Costo total de la implementación:		**$ 11.185.000**

Costo Variables	Mantenimiento de red (anual)	$ 2.995.000	
	Costo anual (ponderado 2006/2009)		**$ 5.042.500**

Promedio presupuesto MPF 2006/2009	**$ 320.838.500**	**1,57%**

De modo tal que el costo del proyecto que tiene un amplio impacto en todo el organismo y todos sus agentes, tan solo implica una incidencia del 1,6% del presupuesto del Ministerio Público Fiscal.

IX. PROYECCIONES

Se planifica la firma de convenios con los MPF provinciales para efectuar investigaciones conjuntas e intercambio de experiencias y capacitación a distancia en materia jurídica y técnica.

Continuar con el plan de mejoramiento de calidad en la gestión administrativa y judicial, a efectos de incorporar nuevas funcionalidades a los desarrollos tecnológicos ya implementados así como también investigar la posibilidad de generar nuevos proyectos de reingeniería de los procesos involucrados en dicho ámbito.

Expandir la capacitación en contenidos jurídicos a través del Webcampus del MPF, capacitando tutores y docentes en el uso de las herramientas informáticas y generando nuevos contenidos y materiales didácticos multimediales.

Continuar con el plan de difusión de novedades e instrumentos de investigación para todos los magistrados y personal del MPF en el sitio institucional.

Avanzar con las soluciones informáticas de uso remoto con la pertinente provisión de notebooks a todos los fiscales ante las cámaras del interior del país y todos los fiscales generales que actúen ante las instancias de juicio oral.

Interconectar el software FiscalNet con el sistema de seguimiento de expedientes del Poder Judicial a través de la firma de un convenio interinstitucional en trámite.

Reemplazar las citaciones judiciales a través de la Policía Federal Argentina por medios electrónicos.

Reemplazar las notificaciones entre las partes con firma digital, según el fuero y cuando las particularidades de los procesos así lo permitan.

Acceso remoto para consulta del trámite de los casos para las partes en el fuero penal (en particular para la defensa pública oficial y los demás actores).

Interconectar los dispositivos portátiles como teléfonos tipo "Black Berry" a los software de las fiscalías y demás aplicaciones desarrolladas como el boletín de novedades institucionales PGN on line.

EL CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN: SU APORTE A LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y AL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Germán Agustín Gurrera[1]

I. INTRODUCCIÓN

Las exigencias de la sociedad civil por mejorar la gestión de las organizaciones públicas –en nuestro caso las oficinas judiciales– apunta centralmente a la generación de un modelo de organización que brinde más y mejores servicios en términos de calidad, accesibilidad, celeridad, transparencia, confiabilidad y la rendición de cuentas sobre cada uno de estos atributos.

La modernización de la administración de justicia ha seguido ese horizonte de distintas formas y con una multiplicidad de herramientas e instrumentos para alcanzar esos objetivos, muchas veces siguiendo modelos que en su esencia podían encubrir esquemas teórico-filosóficos contradictorios entre sí. Ese debate, que no pretende ser abordado en estas páginas, es una cuestión pendiente de tratamiento por quienes nos encontramos involucrados en procesos de reforma o innovación en el ámbito de los sistemas judiciales.

Sin embargo, ese camino errante y a veces contradictorio, desde el punto de vista del diseño e implementación de las políticas públicas

[1] Licenciado en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires), Abogado (Facultad de Derecho-Universidad de Buenos Aires), Maestría en Administración Pública (Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires). Docente de Administración y Políticas Públicas en la Universidad Nacional de Lanús, y de Gestión de Procesos y Calidad en la Carrera de Especialización en Gestión Pública en la Facultad de Cs. Económicas de la UBA. Ex Coordinador de Implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano de la Subsecretaría de la Gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Años 2000-2005). Actualmente es Subsecretario de Control de Gestión de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

judiciales, busca alcanzar los fundamentos señalados inicialmente; concentrando el esfuerzo de los actores que tienen responsabilidad directa en la ejecución de las reformas, evaluando las necesidades, prioridades y resultados en función de las expectativas, los recursos involucrados y las capacidades de gestión existentes.

II. EL CONTROL DE GESTIÓN COMO APORTE AL CAMBIO DE MODELO DE GESTIÓN

El control de gestión de las oficinas judiciales constituye una herramienta necesaria del proceso de modernización y de transformación del modelo organizacional y cultural imperante en la administración de justicia.

Para alcanzar ese objetivo, el control debe constituirse en un sistema de información para la toma de decisiones, especialmente asociada al proceso de planificación y a su articulación con el proceso presupuestario, y no en un simple control formal de esencia reglamentarista. Es decir, no concebido como un control en sí mismo, sino con el objetivo principal de reorientar la gestión y articular, sobre la base de la información generada, la gestión de los recursos existentes, evaluando el modo en que se utilizan y los resultados que se obtienen.

La nueva lógica del control no descarta el control de legalidad o del cumplimiento de normas de funcionamiento de las oficinas judiciales, pero amplía el abanico y prioriza la mirada sobre los resultados, logros e impactos de la actividad judicial.

Implementación del control de gestión

El diseño e implementación del modelo de control de gestión por parte de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires ha seguido estos lineamientos, procurando, al mismo tiempo, organizar el área a cargo de la ejecución del control, difundir en el universo de control las características y principios que guían los procedimientos de auditoría en los órganos jurisdiccionales en todo el territorio provincial, promover un modelo de gestión de las organizaciones por objetivos o resultados, comprometer a los jueces al autocontrol y al monitoreo de las oficinas a su cargo para planificar y anticipar cambios que puedan alterar la normal prestación de un buen servicio; alentar a conceptualizar y analizar sus organismos de modo horizontal a los fines de observar y evaluar con mayor precisión sus procesos de trabajo jurisdiccionales con el propósito de delimitar las etapas fundamentales, sus indicadores y las disfuncionalidades que en ellos pudieran estar afectando la calidad del resultado final esperado.

Desde el año 2002, la Suprema Corte ha venido tomando un conjunto de decisiones dirigidas a organizar, fortalecer y consolidar las funciones del control de gestión. La creación de un área específica con la responsabilidad primaria de ejecutar esas actividades quedó plasmada en el año 2004 con la puesta en funcionamiento de la Subsecretaría de Control de Gestión; posteriormente, la Legislatura provincial incorporó, mediante la sanción de la Ley 13.629, la temática en la ley orgánica del Poder Judicial (art. 32, Ley 5.827).

Por otra parte, cabe resaltar el modo en que se estructura la información obtenida a partir de las auditorías o relevamientos específicos que dispone el Tribunal o su Presidente. Es decir, señalar la importancia que cabe asignar a la información de gestión por sobre los datos primarios con la importancia que adquiere en este punto el análisis multivariado y el análisis comparado de la información recolectada.

El objetivo es reemplazar un modelo de "gobierno de los datos" por un sistema de información que permita configurar un cuadro, tablero o mapa de situación para la toma de decisiones concretas, factibles y que permita a los decisores acercarse al óptimo deseable –la intención no es pasar del abuso de los datos primarios al abuso del *balanced scorecard*–.

Desagregación de procesos, generación de indicadores y formulación de estándares

Otro pilar importante del modelo de control de gestión instrumentado es el modo de ejecutar las auditorías sobre los procesos de trabajo jurisdiccionales y de estructurar el informe que se eleva a la Presidencia del Tribunal, la Cámara de Apelación de la jurisdicción del órgano auditado, y de el/los magistrado/s a cargo del Juzgado o Tribunal.

El modelo de auditoría aplicado sigue básicamente los procedimientos o etapas definidos internacionalmente para entidades u organizaciones gubernamentales (programación - relevamiento de campo - elaboración de informe - seguimiento de recomendaciones); analizándose semestralmente la información estadística que permite identificar y seleccionar, los organismos a incorporar en el Plan de Auditorías.

En la etapa de programación se recolecta la información de base de la oficina judicial y se programa el relevamiento de campo, definiendo previa intervención en el organismo, el objetivo del relevamiento, los procesos jurisdiccionales a relevar, la determinación

de la muestra estadística de causas a analizar y los demás aspectos administrativos a inspeccionar. Relevada la información de base en el terreno, se sistematiza, registra y procesa mediante el empleo de un software especialmente diseñado, para determinar por tipo de proceso, de etapa procesal e indicador, los tiempos promedios y estándares alcanzados por el órgano en un período de tiempo previamente estipulado.

El sistema utilizado –Sistema de Información de Control y Evaluación de Gestión– se constituye así en un Tablero de Auditorías con el aditamento de permitir no solo las consultas para comparar entre tipos de Juzgados similares, por Departamento Judicial, por tipo de juicio y/o etapa procesal, sino también, establecer objetivos de gestión o metas cuantificables para seguir su evolución como Programa Operativo Anual.

Por otra parte, la determinación de estándares –tomando para ello la mediana como medida de tendencia central para analizar los tiempos reales de tramitación sin la sobrerrepresentación o subrepresentación que puedan ocasionar algunos datos– permite trabajar sobre esos valores para determinar líneas de base o metas para establecer compromisos institucionales (desde la Suprema Corte a los distintos fueros) o compromisos organizacionales (adoptados por los mismos organismos como metas desafiantes para iniciar proceso de mejora continua).

El modelo de control y evaluación de gestión no se limita a describir o a medir la ejecución administrativa, sino también alcanzar a explicar los resultados. En consecuencia, el modelo promueve la posibilidad de establecer relaciones causales entre los distintos elementos constitutivos del servicio de justicia. En otros términos, el control de gestión conlleva el relevamiento de información a lo largo de la cadena causal (*inputs, procesos, outputs y outcomes*), así como sobre factores externos.

La articulación entre la Subsecretaría de Control de Gestión y los sujetos del control, y la sensibilización de los trabajadores sobre los objetivos institucionales, son básicos para su implementación y para despejar la desconfianza inicial que se da desde "abajo hacia arriba" y un celo excesivo en la utilización del sistema como mero control de "arriba hacia abajo". En este sentido, los nuevos modelos de Control de Gestión intentan promover un proceso deliberativo, que propicie la adopción de un enfoque "subjetivista" que otorgue a los datos cuantificables el valor de información cualitativa para obtener una imagen más completa del fenómeno que es objeto del control y evaluación.

Como señaláramos en otras oportunidades, la implementación de sistemas de control y la evaluación representa una alteración del funcionamiento rutinario en cualquier organización, por lo que se hace necesario demostrar rápidamente la utilidad del instrumento. La utilización de indicadores no constituye solo una medida técnica, sino que su definición implicaría un ejercicio de replanteamiento del carácter mismo del servicio de justicia, en el sentido de dotarlo de un mayor grado de racionalidad y de transparencia.

Situación previa y direccionalidad estratégica

Aprobado el marco normativo que dio inicio a las actividades de la Subsecretaría de Control de Gestión, y en el transcurso del primer año de su organización interna y actividades externas, se vislumbraron una serie de limitantes operativos y estructurales que reducían su capacidad operativa y su potencial como sistema de información de gestión, a saber:

- Arraigada percepción de la actividad de control como función disciplinaria.
- Visión reactiva al control institucional por parte del auditado.
- Ausencia de una mirada organizacional del servicio de justicia.
- Sobreabundancia de datos macro y ausencia de indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad de los procesos de trabajo jurisdiccionales.
- Baja utilización de la información de los relevamientos en los procesos de toma de decisiones.
- Reducida capacidad operativa del control de gestión y escaso impacto.
- Demora en la elaboración de informes de auditoría.

La planificación estratégica inicial permitió orientar y articular las fortalezas y oportunidades que, en forma sinérgica, posibilitaran reafirmar voluntades, optimizar recursos y encaminar esfuerzos comunes hacia un modelo de control y evaluación de gestión confiable.

El planeamiento, tomado como proceso de reflexión sistemática, tuvo como propósito servir de instrumento para establecer correspondencia entre los problemas que identificaban los integrantes del área, sus causas y las operaciones previstas para superarlos alcanzando los resultados buscados.

El establecimiento de los objetivos estratégicos apuntó a definir las metas, estrategias y cursos de acción, y determinar la viabilidad de las operaciones y acciones que serán implementadas para modificar la situación inicial. De ese modo el primer Plan Estratégico pretendió inaugurar un ciclo institucional caracterizado por la definición de metas y cursos de acción simples y posibles de alcanzar con los recursos disponibles, a saber:

- *Lograr el fortalecimiento y consolidación del área para adaptar su organización interna a las necesidades de un modelo de control y evaluación de gestión integral, integrado y preventivo.*

- *Desarrollar un esquema teórico, metodológico y operativo acorde a las tareas que debe encarar para profundizar su confiabilidad y capacidad de control en un marco de objetividad, equidad y transparencia.*

- *Promover la difusión de los objetivos y finalidades del control de gestión para permitir optimizar su comprensión y adaptabilidad por parte de sus destinatarios, de cara al desafío de consolidar un cambio cultural.*

III. AVANCES, LOGROS Y RESULTADOS OBTENIDOS

Entre los principales avances alcanzados se encuentra la importancia de la introducción de la lógica de los resultados en los nuevos modelos de gestión de las organizaciones, contribuyendo con el mejoramiento de la eficacia, eficiencia, efectividad y calidad, a través de una gestión flexible y orientada hacia metas. Esta lógica de los resultados no debe ser vista como una mera técnica o herramienta de gestión administrativa sino servir para promover la rendición de cuentas hacia la sociedad.

Como planteáramos en otros documentos, la noción de resultados aplicada al sector público, requiere conocer previamente los mecanismos de definición del "valor público". Estos mecanismos complejos ponen en juego el punto de vista de diferentes actores. En la actualidad, la visualización del proceso de trabajo como un conjunto de actividades que forman "cadenas de valor" que producen una prestación tangible para el ciudadano (producto y/o servicio), responde a la necesidad de dar un sentido concreto a la noción de resultados en el ámbito público. El instrumento central de la gestión basada en procesos es el diseño de un sistema de control que permita conocer regularmente el contenido y las condiciones de la acción pública.

En segundo lugar, el relevamiento de los organismos permitió generar un conjunto de datos e información sobre el desempeño general de cada uno de ellos que, a partir del análisis de la eficacia y eficiencia de los mismos en referencia a un conjunto de indicadores de proceso y de resultados facilita el establecimiento de "Compromisos de Resultados de Gestión o Estándares" sobre los procedimientos y procesos judiciales a cargo de cada oficina.

La sistematización alcanzada hasta la fecha de la información relevada permite:

- Controlar las recomendaciones y sugerencias formuladas durante los seguimientos.
- Posibilitar el análisis comparado por medio de un sistema de información de gestión "rápido, dinámico y ejecutivo".
- Evidenciar a los Organismos que los mediciones de los Informes son procesadas y comparadas.
- Incorporar el concepto de "pesos relativos" de los indicadores
- Unificar y sistematizar los resultados de las mediciones.

En tercer lugar, la ejecución de las actividades y tareas de control de gestión encaradas por la Suprema Corte de Justicia en los últimos cuatro años, permitieron lograr avances significativos en la organización y consolidación del área encargada de la función, como también, en la incorporación de un campo de acción desconocido para muchos en la función judicial.

En ese sentido, una de las metas alcanzadas ha sido la conformación e instrumentación de un conjunto de técnicas, herramientas y modelos de gestión, que permitieron afianzar los procesos de auditoría de gestión implementados, estandarizar y homogeneizar la producción de información sobre el control y evaluación, sistematizar esa información, y en definitiva, obtener la confianza necesaria para consolidar el rumbo elegido.

La organización interna del área posibilitó mejorar y expandir las capacidades de control, reduciendo los tiempos iniciales de las actividades de campo y elaboración del informe correspondiente, además de aumentar el volumen de causas, indicadores y aspectos de la gestión de la oficina judicial bajo análisis.

- Ejecución de siete (7) planes de auditoría
- 135 órganos jurisdiccionales auditados
- 35 auditorías de seguimiento
- 12 informes especiales
- 100% de la información cargada en el SiCEG
- 95% de ejecución de los relevamientos planificados
- 90% de cumplimiento de las recomendaciones formuladas

Sin embargo, los resultados más importantes, provienen de la aceptación y utilización que de los informes hacen los magistrados y funcionarios de los órganos relevados que, disipados los temores que conlleva identificar la labor a un simple control disciplinario, comprenden el objeto y finalidad del control, y visualizan la utilidad que el mismo les reporta para la administración de su juzgado.

Es esa utilidad y entendimiento, el que permitió en varios órganos jurisdiccionales que se relevaron y que se les efectuó un seguimiento sobre las recomendaciones sugeridas, observar el impacto positivo en la gestión y en el mejoramiento en los indicadores de proceso y resultados (cumplimiento de plazos, reducción de los tiempos, aumento de la productividad, sentencias, audiencias, etc.).

IV. PROYECCIONES, DESAFÍOS Y CONCLUSIONES

Entre los principales desafíos trazados para la consolidación y optimización de los avances logrados podemos sintetizar las siguientes contribuciones y proyecciones:

- Mejorar los niveles de accesibilidad, productividad y calidad del servicio.
- Detectar disfuncionalidades producidas para la adopción de medidas correctivas.
- Generar información sobre el desempeño para la toma de decisiones vinculada a la planificación y articulación de los recursos humanos, materiales y presupuestarios.
- Orientar la gestión a dar valor a la perspectiva del destinatario del servicio.

- Mejorar la coordinación y articulación interorganizacional e intraorganizacional
- Establecer niveles de responsabilidad de los funcionarios y su obligación de dar cuenta de sus acciones.
- Promover una cultura de la medición, contando con parámetros objetivos sobre los servicios que se prestan y trabajando con "información de gestión".
- Conocer y difundir mejores prácticas, interna y externamente, proporcionando, a partir de la difusión de los resultados, incentivos por el buen desempeño.
- Establecer criterios para evaluar el impacto del servicio en términos de satisfacción de los usuarios (directos e indirectos) y la utilización de los recursos presupuestarios asignados por fuero, departamento judicial o tipo de órgano jurisdiccional (unidad de servicio o programa presupuestario).

En conclusión, el alcance u objetivos estratégicos definidos al momento de implementar un modelo de evaluación y control de gestión puede resumirse a un concreto control sobre indicadores cuantitativos o incorporar una variedad de vectores a desarrollar según las interrelaciones o enlaces que la información que se genere pueda propiciar.

El punto focal estaría, una vez más, en determinar QUIEN va a ser el destinatario del "servicio" o "producto" generado por el control de gestión, de ahí la multiplicidad de aportes que puede desarrollar, los actores que puede involucrar y los resultados e impactos que podría alcanzar.

LAS OFICINAS JUDICIALES DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT

Rodolfo D. Barroso Griffiths[1]
Marcelo F. Nieto Di Biase[2]

I. OBJETIVOS

El objeto de esta presentación es poner en escena el rol, las competencias y el funcionamiento de la oficina judicial, novísimo órgano de la Justicia Penal de Chubut.

Para ello, previamente, explicaremos las características del sistema procesal que regía hasta la reforma operada en el año 2006, y luego las que se destacan del sistema procesal actual. Esto es vital para entender la profundidad del cambio operado y la relación existente entre el procedimiento penal y el abordaje de su gestión del mismo.

En el marco de la presente ponencia se intentará demostrar sintéticamente que la reforma operada se desarrolló sin un incremento significativo de la participación del presupuesto del Poder Judicial en el presupuesto provincial. Asimismo, efectuaremos una reseña sobre la planificación efectuada y los medios aplicados para su concreción, abordando los factores de infraestructura edilicia, recursos humanos, tecnología informática y sistema estadístico.

Relevante resulta además, observar la demanda que la reforma trajo aparejado a nivel cargos, concretamente, de jueces, fiscales, defensores públicos, funcionarios y agentes.

II. INTRODUCCIÓN. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En fecha 12 de mayo de 2006, representantes de los tres poderes del Estado suscribieron un acuerdo para la reforma procesal y orgánica de la Justicia, en pos de la mejora del servicio. Este pacto de Estado alcanzó al proceso civil y al penal.

[1] Argentino. Abogado, Director Oficina Judicial Esquel. rbarroso@juschubut.gov.ar

[2] Argentino. Abogado, Director Oficina Judicial Trelew mnieto@juschubut.gov.ar.

En orden al proceso penal, se buscó concretar las exigencias constitucionales devenidas de la convención constituyente de 1994. Concretamente allí se plasmó que la propuesta de reforma propendía a:

a) Robustecer un modelo de enjuiciamiento penal predominantemente acusatorio en cumplimiento del diseño constitucional (arts. 18, 24, 53, 59, 75 (12), 118 C.N.; artículos 172, 173, 194, 195 (3)-(4), 196, 200 201, 204, 205, 206, de la Constitución de Chubut).

b) Acortar los términos procesales de manera que se arribe, en el menor tiempo posible, a la etapa del juicio oral y público, permitiendo alcanzar un veredicto de culpabilidad o inocencia, tal como lo reclaman los protagonistas del conflicto y la sociedad en su conjunto.

c) Desarrollar el mandato constitucional del juicio con jurados (artículo 173, C. Ch) y del juicio por jurados (artículos 24, 75 (12), 118 C.N.; artículos 135 (27), 173, C. Ch.).

d) Fortalecer la protección y defensa de las víctimas de delitos violentos en todos los procesos penales, incluido el ámbito de las leyes de responsabilidad penal del menor.

e) Lograr una respuesta permanente del servicio de justicia.

Como consecuencia de este acuerdo se sancionó el nuevo Código Procesal Penal, Ley 5.478 (Boletín Oficial del 05/05/06), habiéndose dispuesto su entrada en vigencia para el 31 de agosto de 2006, haciéndolo realmente en fecha 31 de octubre de 2006 (prórroga por Ley 5.518)[3].

Ahora bien, revisando el pasado en la materia, puede decirse que el ordenamiento procesal vigente no tuvo su génesis en el aludido acuerdo, sino que el mismo es el resultado de un largo proceso de reformas de años anteriores, como de un código procesal penal en vacancia legislativa[4].

[3] Se cita las leyes de acuerdo a su numeración original. Actualmente Chubut cuenta con un Digesto Jurídico conforme al cual a las leyes vigentes le fueron dadas una nueva identificación (ver www.juschubut.gov.ar, link Digesto Jurídico).

[4] Por Ley 4.566, año 1999, se aprueba el Código elaborado por el Dr. Maier, el que estuvo en vacancia legislativa año tras año hasta que fue derogado por la Ley 5.478 (nuevo CPP).

Sin embargo, si somos fieles a la genealogía de nuestro sistema actual, terminología que tomamos prestada del Dr. Alfredo Pérez Galimberti[5], hoy nos hallamos en el punto de partida en que estábamos hace un siglo y medio. Ello, en razón de que en el siglo XIX rigió el juicio por jurado en la colonia galesa que habitó nuestras tierras[6].

III. SITUACIÓN ANTERIOR A LA REFORMA: SISTEMA PROCESAL MIXTO

El Código Procesal Penal que regía hasta la entrada en vigencia del actual, presentaba las siguientes características en el proceso de trabajo jurisdiccional, resultando que el diseño de la gestión del sistema era consecuente con el mismo.

- **Investigación: judicial o fiscal**
- **Sistema escrito en la etapa de investigación (instrucción)**
- **Juicio oral y público**
- **Organización de la Judicatura:** Tradicional organización vertical.
- **Características del procedimiento:**

  Delegación jurisdiccional dada la metodología escrita para las decisiones.

- **En lo referente a la gestión judicial:**

  a) Juez con función administrativa.

  b) Formalismo.

  c) Lógica del trámite: el mismo está orientado a las "acciones".

  d) Gestión artesanal. Inexistencia de una verdadera gestión administrativa del servicio de justicia.

IV. SITUACIÓN ACTUAL. SISTEMA ACUSATORIO – ADVERSARIAL

El nuevo CPP introdujo a la provincia del Chubut el sistema acusatorio –adversarial, el cual se encuentra basado en la producción de audiencias orales, para todas las etapas del proceso.

---

[5] Defensor Público en Jefe del Ministerio Público de la ciudad de Trelew, Chubut

[6] El arribo de los galeses se produjo en el año 1865. Ver "Chubut siglo XIX: Una década del juicio por jurados", por Virgilio Zampini. Publicado en Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, Ad-Hoc, Bs. As., 2002, Año VIII, Nº 14, P. 343 y ss.

Entre las características principales, se pueden consignar:

- **Investigación fiscal**
- **Sistema de audiencias**

Uno de los cambios centrales operados, del que luego se explicará su directa incidencia en la razón de ser de las oficinas judiciales, es el que radica en la metodología adoptada para la toma de decisiones jurisdiccionales. Se ha eliminado el expediente escrito como método de intercambio de la información por el marco de la audiencia. El principio general sentado en el código es que todo lo que requiera controversia tramita por audiencia (art. 260).

- **Organización de la Judicatura:** Organización horizontal. Existencia del Colegio de Jueces Penales y del Colegio de Jueces de Cámara Penal.

- **En lo referente a la gestión judicial:**

a) *Separación de funciones*. Las funciones administrativas se encuentran a cargo de la Oficina judicial y las funciones jurisdiccionales en manos de los jueces (Art. 75 CPP).

b) *Prohibición de delegación jurisdiccional*. La prohibición de delegación jurisdiccional tiene un doble sentido, el juez no puede delegar ni el director de la oficina judicial puede permitir la misma. Es falta grave para ambos (Art. 16 y 75 CPP).

c) *Profesionalización de la gestión*. La gestión de los tribunales se encuentra en manos de un organismo especializado, como es la Oficina judicial, la que tiene a su cargo la administración de los recursos humanos, edilicios y presupuestarios.

V. LA GESTIÓN DEL NUEVO SISTEMA PROCESAL. LAS OFICINAS JUDICIALES

El cambio radical en la metodología de la toma de decisiones en el ámbito de la judicatura, debía traer aparejado un cambio sustancial en la nueva organización y gestión del trabajo. Es así, entonces, que la Ley 5.478 a la par de acoger el sistema acusatorio adversarial en el procedimiento penal, trajo consigo, entre varios cambios, la aparición de un nuevo operador del sistema, la Oficina judicial.

En tal sentido, el cambio implementado no fue meramente una reforma legislativa al sistema de enjuiciamiento, sino un verdadero cambio estructural en la manera como se sustancia el mismo.

Ahora bien, implementar el cambio de modelo de gestión hacia el interior del sistema no fue ni es sencillo, pues no puede soslayarse que la instalación de un modelo de gestión profesional debe hacerse en el marco de un servicio de justicia que "respira" cultura inquisitiva. No solo es la organización del trabajo, sino las estructuras edilicias, la capacitación de los empleados, la informática, las escasas estadísticas existentes, las relaciones con las demás instituciones vinculadas al proceso penal, etc. Todo ello son vallas a superar, mediante un abordaje planificado.

En esta realidad para diseñar, implementar y planificar el nuevo sistema de gestión hubo que formularse los siguientes interrogantes: ¿de dónde partimos?, ¿hacia dónde vamos?.

Partimos de una cultura de organización administrativa en donde la metodología para la toma de decisiones era sobre la base de un expediente escrito, por lo que el énfasis estaba puesto en el proceso de recolección de la información que luego era agregado metódicamente a ese expediente. Allí, la formalidad reinaba.

Nos dirigimos a un proceso donde el énfasis está puesto en la eficiencia y la eficacia del sistema de producción de audiencias orales. Lo que importa es que las audiencias programadas se realicen. Acá, el resultado es quien reina.

La conclusión arribada es que no se podía hacer funcionar el nuevo sistema de gestión con la lógica del proceso de gestión administrativa de expediente escrito. Había que rediseñar todo el sistema, dado que hay un correlato directo entre oralidad, como método, y estructura administrativa, como soporte.

La gestión y la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales

En este rediseño y puesta en marcha de una gestión profesional del sistema existe una condición imprescindible de la que mucho se ha escrito, dice o pregona, y que en los hechos resulta ser, sin hesitación alguna, uno de los mayores obstáculos que debe sortearse. Nos referimos a la separación absoluta de lo administrativo con lo jurisdiccional.

Este deslinde no se refiere a fulminar de una vez para siempre la perniciosa delegación de la función jurisdiccional, consustancial con el procedimiento escrito del inquisitivo, pues de ello se encarga el sistema de audiencias. De lo que hablamos es sobre la resistencia cultural que existe en la judicatura de abandonar definitivamente las funciones administrativas que se le detraen a partir de la creación de la oficina judicial.

La cuestión a definir es ¿cómo puede asegurase sin condicionamiento

alguno de la jurisdicción, una gestión administrativa judicial autónoma regida por los postulados de la eficiencia y la eficacia?

A nuestro modo de ver, dos son las definiciones centrales que deberían adoptarse al respecto: a) el deslinde legal de la competencia de la oficina judicial; y b) resolver la competencia en la fijación de la política de gestión y supervisión.

En lo referido a la competencia de la Oficina judicial (a), la misma tiene sus atribuciones determinadas en el artículo 75 del código, primera parte, que dice:

"El juez o tribunal y las partes será asistidos por una Oficina Judicial. Al director o jefe de la misma le corresponderá como función propia, sin perjuicio de las facultades e intervención de los jueces previstas por este Código, organizar las audiencias y el debate, dictar las resoluciones de mero trámite, ordenar las comunicaciones, disponer la custodia de objetos secuestrados, llevar al día los registros y estadísticas, dirigir al personal auxiliar, informar a las partes y colaborar en todos los trabajos materiales que el juez o el tribunal le indique. …"

Si se analizan detallada y concretamente las atribuciones se puede concluir que tres son las principales: organizar las audiencias; dirigir al personal y llevar las estadísticas.

En lo referido a la atribución de fijar la política de gestión y el control de supervisión (b), se ha optado por el sistema conforme el cual tal atribución es asumida como una función propia del Poder Judicial, resultando que el ejercicio de la supervisión está a cargo del estamento judicial superior, Sala Penal del Superior Tribunal de Justicia. Se ha dejado de lado, entonces, la figura de un Juez Presidente del Tribunal (Juez administrativo).

Somos de la opinión que en un cambio cultural tan profundo del sistema de gestión, resulta conveniente la inexistencia de un Juez administrativo con injerencia en la fijación de la política de gestión, dado que ello posibilita que la misma quede exenta de los atributos de rigor legal que los jueces atribuyen a su tarea jurisdiccional[7]. Esto posibilita, además, dotar al director de la oficina de mayor autonomía en la toma de decisiones, porque es este quien cuenta con mejor calidad de información y porque su ámbito de labor son los temas concretos de gestión. El director es quien puede y debe efectuar los ajustes que sean necesarios en el fun-

[7] Fucito, Felipe, en Gestión Social de calidad en la Justicia – Humberto Quiroga Lavié – La Ley, pág. VII.

cionamiento del sistema, priorizando un diseño flexible y con el objetivo puesto en la eficiencia de los resultados.

Asimismo, no es un tema menor la posición de autoridad como responsable exclusivo del proceso de gestión que esta variable concede al director de la Oficina judicial. Todo hace indicar que la variable del juez administrador puede terminar teniendo un impacto negativo sobre la gestión dado el riesgo cierto de subordinar los criterios técnicos y profesionales al parecer del mismo.

La gestión y la organización horizontal de la judicatura

Una nota distintiva en la elección del estamento judicial que resultará competente para el establecimiento de la política de gestión y supervisión de su cumplimiento, es la adopción de la horizontalidad en la organización de la Judicatura.

En materia de gestión ¿qué importancia tiene el diseño horizontal donde todos son competentes? La desaparición de la verticalidad elimina la subrogancia y ello posibilita a la gestión seleccionar el o los jueces disponibles para atender los requerimientos de audiencias. Esto, contrariamente a lo que puede opinarse livianamente, no se hace de manera improvisada.

No se está atrás del requerimiento, sino que los criterios de selección de jueces integran la planificación del trabajo de la oficina judicial siguiendo la máxima que toda demanda de jurisdicción debe ser atendida con la mayor celeridad y eficacia posible. La planificación de la selección, en términos más precisos, la organización del trabajo de los jueces, está a cargo de la oficina.

Es aquí donde quizás la autonomía de la gestión ante la jurisdicción se muestra en todo su esplendor. Es claro que el proceso de reforma trae aparejado un cambio sideral para el juez no solo desde el punto de vista de la metodología para la toma de decisiones, el más importante sin dudas, sino también en el aspecto de la administración de sus tiempos versus la productividad.

La reducción de los plazos del proceso como lograr una respuesta permanente del servicio de justicia han sido objetivos centrales del pacto de Estado mencionado al principio del trabajo, y esto no puede, ni debe, pasar desapercibido para el responsable de la gestión.

VI. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS OFICINAS. DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN. NUESTRA EXPERIENCIA

El proceso de implementación de una oficina judicial como administrador de los aspectos de gestión que el proceso penal demanda, exigió un previo diagnóstico para conocer el punto de partida, como asimismo efectuar una planificación al corto, mediano y largo plazo.

Esta ha sido nuestra experiencia.

1) Diagnóstico inicial: las debilidades

a) Inexistencia de un modelo comparativo en nuestro país. b) Necesidad de una nueva política en RRHH. c) Limitaciones de la estructura edilicia. d) Carencia de un sistema informático integral. e) Falta de concientización sobre el alcance de la reforma. f) Sistema de organización de audiencia (oralidad / soporte). g) Reconocimiento de autoridad ante las instituciones vinculadas al proceso penal.

2) Planificación del desarrollo de la gestión: nuestra fortaleza

Efectuado el diagnóstico inicial y las dificultades de implementación existentes, se decidió planificar el desarrollo de la gestión a través de un plan estratégico, que es una herramienta para delinear una orientación de largo plazo y un marco operativo a corto plazo.

Necesitamos definir procedimientos que permitieran relacionar objetivos (lo que queríamos), con la estrategia (formas posible de lograrlo), utilizando los instrumentos necesarios para ello (mecanismos y recursos disponibles para el propósito buscado).

Una buena estrategia debía ser:

- Capaz de alcanzar el objetivo deseado.
- Capaz de realizar una buena conexión entre el entorno y los recursos de una organización y competencia.
- Factible y apropiada.
- Única y sostenible en el tiempo.
- Dinámica, flexible y capaz de adaptarse a las situaciones cambiantes.

Buscar, entonces, soluciones a problemas determinados y para que

estas soluciones sean eficaces y eficientes, es decir, se utilicen de la mejor manera los recursos disponibles y logren sus objetivos en el menor tiempo posible, es que se adoptaron planes de trabajo en función de las posibilidades de personal, técnicas y edilicias.

En primer lugar, identificar hacia dónde debía encaminarse el servicio: preguntas tales como "¿qué haremos?"; "¿cómo lo haremos?"; y "¿para quién lo haremos?", fueron cuestionamientos que debieron tenerse en cuenta al tomar un plan de acción definido.

Los distintos planes de acción desarrollados para alcanzar los objetivos propuestos sufrieron modificaciones y adaptaciones constantes, especialmente en los primeros dos años de implementación del sistema, siendo necesaria una rápida adecuación de los responsables a dichos cambios, evitando con ello que el sostenimiento de la aplicación de prácticas no beneficiosas (las cuales pudieron ser elegidas en su oportunidad como convenientes), afectaran a la eficacia y eficiencia del servicio.

Este ir y venir en algunos aspectos es útil pues uno de los grandes riesgos de la reforma al sistema de gestión es diseñar y legitimar procesos de trabajo que son disfuncionales a lo que se espera del servicio, con lo que se obstaculiza o retarda los cambos de fondo que se requieren.

Proceso de aplicación de la planificación adoptada. ¿Cómo fue y cómo es?

Inicialmente y teniendo como referencia el documento *"Herramientas para el diseño de despachos judiciales"*[8], decidimos efectuar la planificación para el corto plazo, años 2006/2007, y luego con el devenir del desarrollo del nuevo sistema de enjuiciamiento en su plenitud, pudimos planificar para los años sucesivos.

a) Año 2006

Hay que aclarar que el código entró efectivamente en vigencia el 31 de octubre de 2006, por lo que el tiempo de este ciclo anual fue muy corto.

En este periodo había que efectuar un análisis de las estructuras institucionales, definir los procesos de trabajo, dividir los roles y asignar las competencias operativas. Por último, aprobar un organigrama con sus funciones, a nivel local.

[8] Autoría del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

Para cumplir este objetivo había que tener en consideración el proceso de organización de las audiencias, pues, como ya dijimos, existe una directa relación entre el sistema procesal y la gestión del mismo.

La nueva estructura orgánica del sistema de gestión debe estar en consonancia con las etapas del sistema de audiencias orales

La organización interna tiene directa relación con el proceso del gráfico. Las oficinas se organizaron en unidades que responden a esas etapas, es decir áreas que tienen a su cargo: la recepción e ingreso de la petición, agenda de audiencia –indicando día, hora y sala de realización, como designar al Juez o Jueces que han de intervenir–, el proceso de notificación, la preparación y el registro de la audiencia.

En cada una de estas etapas está presente lo que definimos como exigencias de gestión, es decir: plan estratégico, establecimiento de procesos de trabajo, incorporación y uso intenso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y atención del factor humano. Esto, en el marco de las exigencias de gestión diseñadas a nivel macro de la organización.

Año 2007

En el segundo ciclo anual, la planificación contempló abordar metodológicamente los siguientes aspectos siendo monitoreado su cumplimiento en reuniones periódicas de Directores.

a) Abordaje del factor humano, traspaso de personal y el proceso de capacitación. b) Abordaje del factor edilicio, adaptaciones. c) Abordaje de la informática (TIC´S.), creación de sistemas. d) Abordaje factor jurisdiccional.

Años 2008 y 2009 (el presente)

En este ciclo, que abarca dos periodos anuales, mediante la planificación realizada a fin del año 2007, se pretendió:

a) Consolidar la gestión a cargo de las oficinas. b) Evaluación de estadísticas comparativas. c) Plan de capacitación continua, incentivos. d) Profesionalización de la gestión, rediseño de procesos y estandarización. e) Incorporación de nuevas tecnologías. f) Política comunicacional.

Año 2010 – Planificación futura

Para el año próximo se encuentra planificado:

a) Acuerdos de gestión con otras instituciones. b) Sistema informático interconectado. c) Manual de trabajo. d) Creación de los Colegios de Directores. e) Establecimiento de una política de RRHH. f) Auditoría externa.

VII. LA GESTIÓN AMENAZADA. EL PROCESO DE CONTRARREFORMA

Con la incorporación de la Oficina Judicial como nuevo operador en el fuero penal se generó una reestructuración de las funciones a cargo de los distintos estamentos existentes. Puede decirse, sin temor a equivocarnos, que la reforma procesal y de gestión, tuvo, tiene y tendrá detractores, por acción u omisión. Esta es la contrarreforma. Sus operadores están tanto en el interior como en el exterior del servicio de justicia, propio de principios arraigados a la cultura inquisitiva.

La existencia de este proceso negativo debe siempre ser esperado, como una reacción natural, por ello es muy importante detectarlo a tiempo. En lo referente al proceso de gestión, las amenazas identificadas reconocen origen en la cultura inquisitiva, siendo:

Escrituración vs. publicidad. Si bien es cierto que en el nuevo sistema siguen existiendo resoluciones escritas, la amenaza para la gestión se hace presente cuando se pretende imponer esta metodología para la toma de decisiones.

La amenaza del manejo de la agenda judicial. Cuestión central del proceso de contrarreforma es la relacionada con el manejo de la agenda judicial. Si bien ha cambiado la metodología en la toma de decisiones, del sistema escrito a la decisión oral, de lo que se trata siempre es del ejercicio de la función jurisdiccional. Por ello, la disponibilidad de los jueces es uno de los recursos más valiosos, sino el más.

Se trata entonces de administrar eficiente y eficazmente el tiempo del juez y ello tiene que ver con el manejo de la agenda judicial.

La adopción de este sistema requiere el cumplimiento de determinadas condiciones para el correcto desarrollo de la actividad, como ser la observancia de los horarios, agilizar el sistema de notificaciones, coordinación de la agenda, etc., evaluándose periódicamente los criterios fijados con una adecuada información estadística. Las amenazas enfrentadas se relacionan con la pretensión de tener injerencia en los criterios de programación, especialmente para los debates, las suspensiones de audiencias a causa de cambios de criterios, inasistencia sin justificar de alguna parte, excesos de cuartos intermedios, dilaciones para días posteriores de resoluciones jurisdiccionales y otras.

Todo esto evidencia que uno de los roles más importantes del director de una Oficina Judicial radica en tener habilidad de reconocer el cambio en toda su extensión, como la capacidad para diseñar nuevas estrategias a fin de lograr un sistema de audiencias efectivamente realizables y sustentable en el tiempo.

Injerencias sobre funciones administrativas. Las amenazas provienen desde lo interno de la judicatura, como desde lo externo. **En el plano interno** se identifica con la inobservancia por parte de algunos magistrados de la separación de funciones jurisdiccionales y administrativas. **En el plano externo** se identifica con la no consideración del resto de los operadores e instituciones vinculadas al proceso penal (por ej. Ministerios Públicos, abogados particulares, Colegios de abogados, instituciones policiales, magistrados y secretarios oficiante de otras jurisdicciones –Ley 22.172–, etc.), de la autoridad de los directores como responsable de la toma de decisiones en el plano de la gestión.

Reformas legales al código procesal. Este es un gran tema, pues tiene el agravante de que muchas veces es blandida por los propios operadores del sistema.

El código tuvo dos reformas (leyes 5.593 y 5.817). Esta última ha tenido un impacto negativo en la gestión desde que modificó el límite impuesto de la instancia procesal hasta la cual era factible la presentación del acuerdo de juicio abreviado y la solicitud de conceder el beneficio de la suspensión del juicio a prueba. Antes el límite estaba dado por la audiencia preliminar, ahora hasta la realización del debate. Conclusión, se vuelven a programar debates sin saber si efectivamente se realizarán pues, hasta momentos antes de su inicio pueden darse los supuestos anteriores.

Con relación a la última ley sancionada, V Nº 127 del 15 de mayo de este año, por medio de la cual se declaró el cese de la transición y se puso en vigencia a las Cámaras Penales, desechándose un proyecto existente sobre plena horizontalidad entre todos los órganos jurisdiccionales, su impacto en la productividad de la gestión está por verse. Si su existencia implica pretender imponer verticalidad en la organización administrativa, como conservar empleados, mesas de entradas, etc., en aquellas jurisdicciones donde todavía ello es posible, creemos que puede ser un retroceso. Las razones están dadas precedentemente.

VIII. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL IMPACTO DE LA REFORMA EN MATERIA PRESUPUESTARIA Y CARGOS

Debemos explicar por qué el análisis de la evolución del presupuesto provincial que se hace en el power point se inicia en el año 1999. La reforma constitucional de 1994 modificó la estructura orgánica del Superior Tribunal de Justicia apareciendo a la par de un procurador general un defensor general (art. 163). Receptando las exigencias constitucionales, conforme ya lo mencionáramos en el acápite de antecedentes históricos, se aprobó un nuevo código procesal penal de neto corte acusatorio, el que estuvo en vacancia hasta la sanción del vigente (ver nota 2).

En este marco había que poner en funcionamiento los nuevos Ministerios Públicos, lo que se concreta a fines de los años 2002 (Ley 4920, Ministerio Público de la Defensa) y 2003 (Ley 5057, Ministerio Público Fiscal). Los gastos de implementación corresponden a los presupuestos de los años posteriores a su creación (2003 y 2004).

Es así que al año 2006 cuando entra en vigencia el nuevo código gran parte de los gastos que su funcionamiento demandaban, se habían efectuado con anterioridad. Si bien puede observarse que al año 2007 el presupuesto del Poder Judicial creció económicamente, en términos de participación del presupuesto general de la provincia decreció. Una nota de color es que en nuestra provincia los gastos de infraestructura edilicia se encuentran a cargo de Poder Judicial.

Es por ello que nuestra conclusión es que en Chubut se planificó económicamente el impacto de la reforma al sistema de enjuiciamiento penal con una antelación de varios años. Por ello la entrada en vigencia del nuevo sistema no encuentra en el análisis presupuestario un incremento en particular significativo, por lo que se realizó con los gastos corrientes.

A nivel cargos, como era de esperar, el incremento en la judicatura estuvo dado en los operadores jurisdiccionales (jueces), no así en las plantas de personal, ni de funcionarios. Es más, a nivel de funcionarios es donde el impacto ha sido más fuerte, resultando que muchos de ellos ocuparon, concurso mediante, los nuevos cargos de jueces penales.

A nivel Ministerios Públicos se incrementaron a la par de los cargos de fiscales y defensores públicos, las plantas de personal. Creemos que en parte ello se debió a que organización respondió a los parámetros tradicionales y no al desarrollo de una gestión profesional.

IX. CONCLUSIONES. ADOPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO PARA EL PODER JUDICIAL PREGONADAS DESDE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Optimistas sobre que el proceso de reforma va a ser una realidad en todo el país antes de lo que se piensa o aspiran sus detractores, sumado a la experiencia adquirida en estos pocos años a cargo de las oficinas judiciales, nos llevan a sostener como propuesta que se debería:

- Implementar planes de carrera en gestión judicial.
- Conformarse, en cada provincia donde se ponga en funciones sistemas de gestión a cargo de oficinas especializadas, una corporación administrativa que aúne a sus responsables en pos de evaluar la gestión a nivel macro y enfrentar el proceso de contrarreforma.

- Conformar una organización similar a nivel nacional para proponer políticas generales de gestión para todos aquellos poderes judiciales que lo requieran.

Consideramos necesario destacar que en nuestra provincia se están implementando las políticas de estado que en materia de gestión para el Poder Judicial enunciara en el año 2007, en el marco del II Congreso Nacional de Jueces realizado en Salta durante los días 6 y 7 de septiembre, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Ricardo Luis Lorenzetti, y que fueran plasmada en un documento titulado *"Políticas de Estado para el Poder Judicial"*.

Es nuestra conclusión que el proceso de transformar el Poder Judicial a través de la gestión exige diseñar una nueva ideología de la burocracia judicial y plena autonomía para la ejecución de las políticas generales adoptadas. Esto es lo que posibilita la profesionalización de la función administrativa.

La efectiva separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales, que resulta ser una de las premisas centrales, no implica inexistencia de niveles de coordinación entre estos dos ámbitos. Muy por el contrario, de lo que se trata es de conjugar lo administrativo con lo jurisdiccional para cumplir la máxima de nuestro preámbulo, "afianzar la justicia".

Es clarísimo que existe una directa vinculación entre gestión y modelo procesal y que por ende debe trabajarse conjuntamente la reforma del procedimiento penal y la gestión de ese sistema. Si esto último no es visto con el mismo grado de importancia que la reforma legislativa, difícilmente se produzcan en toda su dimensión los resultados que se buscan con el cambio de procedimiento.

Evidentemente las oficinas judiciales tienen mucho que aportar en la mejora del servicio de justicia, demanda justa de una sociedad que pide a gritos revertir la crisis de confianza en que estamos inmersos. A ella nos debemos.

LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN EN TECNOLOGÍA

Martín Casares[1]
Gustavo Roldán[2]

A fin de formular una política tecnológica basada en las necesidades de los usuarios resulta indispensable generar indicadores actualizados sobre el nivel de desarrollo de los e-servicios brindados a la comunidad judicial de la ciudad autónoma de Buenos Aires. A su vez, estos indicadores de gestión serán una herramienta adecuada para analizar cada año el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Asimismo, los indicadores de gestión son un instrumento imprescindible a la hora de realizar las previsiones presupuestarias en materia de inversión en infraestructura tecnológica y se encuentran enfocados en la medición del Acceso a la Justicia, la Transparencia y la Eficacia de los procesos judiciales y/o del funcionamiento interno de cada oficina judicial.

Los indicadores están focalizados en medir el grado de avance y madurez de la incorporación de las Tecnologías en Informática y

[1] Abogado, (UCA 2002). Especialista en Derecho Penal y Procesal Penal (Universidad Austral 2006). Becario del Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal (CEJA 2007). Docente en la Maestría en Magistratura, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), modulo de "Gestión judicial". Docente del Programa de Capacitación en Litigación Oral organizado por Unidos por la Justicia. Actualmente se desempeña en el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como Secretario Letrado de la Presidencia a cargo del Dr. Maurico Devoto. Cursando Diploma en "Gestión y Control de Políticas Públicas", FLACSO. Actualmente es Investigador y Coordinador Área Derecho Penal y Procesal Penal del FORES –Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia.

[2] Licenciado en Sistemas egresado del Centro de Altos Estudios en Ciencias Exactas. Desde febrero 2007 se desempeña como Director de Informática y Tecnología del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires. Desde el año 2002 integró el área de Sociedad de la Información de la Fundación Creer y Crecer asesorando en los temas de Gobierno Electrónico e Inclusión Digital. De octubre de 2001 a diciembre 2006 asesoró al Consejo Nacional de Investigaciones Científicasy Técnicas en las áreas de Networking y Comunicaciones. Entre julio de 2001 y diciembre de 2002 se desempeño como Responsable Tecnológico del Programa de Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Nº 1107 del Banco Interamericano de Desarrollo.

Comunicaciones (Tics) en la Administración de Justicia y, paralelamente, la inclusión de los operadores judiciales a las nuevas tecnologías.

Por otra parte, también registran el grado de accesibilidad a los servicios provistos por la infraestructura tecnológica de los operadores y del público reflejando la transformación de la información a través de procesos judiciales, para entregar valor a la comunidad mediante resoluciones judiciales gestionadas en tiempo y forma.

De acuerdo al desarrollo precedente, de más está decir lo importante que resultan las inversiones en estos campos. Ello permitirá a todos los involucrados en el sistema y a los usuarios una mayor agilidad y transparencia, mediante el acceso adecuado a la información, de los procesos judiciales.

Con el objeto de evaluar la inversión tecnológica la DIT confronta los resultados y de los objetivos alcanzados ya que es una política estratégica de la DIT para la formulación de las herramientas económicas y financieras del presupuesto.

Resulta muy importante conocer y satisfacer a la comunidad de operadores judiciales a la que sirve ofreciendo la plataforma tecnológica de comunicaciones y de aplicaciones de gestión (SOA), para la provisión de e-servicios de justicia orientados a la comunidad.

En esta línea, todos los años se realiza una encuesta a todos los usuarios registrados de las aplicaciones de gestión, se analizan los resultados de las jornadas de capacitación informática que se realizan semestralmente y a través de la participación de la DIT en los Comisiones del Consejo de la Magistratura se proyecta la demanda de nuevos usuarios y de nuevas funcionalidades o requerimientos, tales como nuevos edificios, nuevas dependencias y nuevas normativas o cambios organizacionales.

I. OBJETIVOS PLANTEADOS

La política tecnológica estaba fragmentada y existía poca o ninguna normativa que sirviera de apoyo a la estrategia de inclusión digital. También resulta objeto de análisis la normativa inhibidora por la desactualización, con el agravante de que el liderazgo y la estrategia estaban focalizados hacia adentro de la Organización del Poder Judicial.

Los Recursos Humanos estaban desmotivados y la planta de empleados no contaban con la posibilidad de realizar ingresos, y, además, la mayoría de los empleados del área tenían condiciones precarias de trabajo (no eran personal de planta permanente, ni transitoria). Es decir que la mayoría de los programadores y analistas funcionales eran contratados y no se les ofrecía capacitación técnica.

Las restricciones presupuestarias asfixiaban cualquier planificación. Era imperiosa la necesidad de reemplazar los equipos de computación y de activos de red, por el grado de obsolescencia. No había un plan de capacitación tecnológica a los operadores judiciales; a pesar de la incorporación de operadores judiciales, en forma constante.

Cada año se incrementaban exponencialmente las operaciones de transacción y de resguardo, sin la necesaria correspondencia en la infraestructura tecnológica, lo que hacia preveer un colapso del servicio en lo inmediato.

II. DESCRIPCIÓN Y DIMENSIONAMIENTO

La evolución en los últimos dos (2) años se ve reflejada en la desagregación de los siguientes descriptores:

Se indican en primer término las cifras del año 2007 y en segundo término las cifras correspondientes al año 2009.

Personal*:*

Permanentes: 14

Interinos: 4

Contratados: 13

Hardware*:*

Estaciones de trabajo: 830

Impresoras: 200 (personales) y 5 (departamentales)

Activos de Red: en 2007 eran 150 y hoy en día son más de 452

Aplicaciones de gestión: JusCABA y Mesa de Ayuda y en 2009: JusCABA, GesCABA, Mesa de Ayuda, Stock, Juristeca, Agenda de Audiencias.

Usuarios: 950 y actualmente 2.459

Dependencias: 48 y en 2009 136

Edificios: 6 y en la actualidad 16

E-servicios: en 2007 existía solamente la consulta publica de un solo Fuero; en 2009 se pusieron en producción los e-servicios de consulta pública de ambos Fueros, la Notificación Electrónica y la transferencia electrónica de datos entre el Consejo de la Magistratura y otros organismos externos.

Presupuesto: en el año 2007 la base nominal era 100 y en la actualidad el presupuesto tiene una base 100.

Marco Normativo: en 2007 no había convenios que sirvieran de apoyo a la inversión y a la paulatina digitalización de los procesos; en 2009 hay 22 resoluciones y dictámenes; 2 proyectos de ley y 1 de modificación de ley y se han realizado 6 convenios con el GCBA sobre temas de gobierno electrónico.

III. DESCRIPCIÓN DE OBJETIVOS

La descripción de los objetivos de la DIT, serían:

- Desarrollar aplicaciones para la gestión judicial, generando y manteniendo una plataforma tecnológica orientada a los usuarios, previendo la permanente capacitación para los mismos; e integrándolos a todos ellos en una red o comunidad al servicio de la administración de justicia, apoyado en una moderna normativa.

- Hacia fuera la comunidad se integrara a través de convenios con el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, los organismos descentralizados o autónomos locales, organismos de jurisdicción nacional y también con entes privados. Con todos ellos se deberán implementar protocolos de intercambios de información y analizar el impacto en la mejora de los tiempos de resolución de casos judiciales.

- Hacia adentro se deberá potenciar la mayor fortaleza de esta comunidad judicial, que es estar todos los operadores judiciales en línea y gestionando la información judicial, con los mismos procedimientos y generando valor a todos los miembros de la Red.

IV. DISEÑO PROPUESTO Y MÉTODO DE TRABAJO

La idea base o fuerza es generar un circuito desde el análisis y la planificación de objetivos, realizando el seguimiento de los criterios de inversión y también el monitoreo de la gestión y la capacitación para la mejora continua de la oferta de e-servicios.

Para ello se deberán analizar los costos de desarrollo de las aplicaciones y de su mantenimiento, relacionándolos con la cantidad de usuarios y con los procedimientos de trabajo, de la migración de sistemas de gestión que aún están en producción y también de los costos de capacitación basándose en las nuevas competencias de los usuarios de la red del Poder Judicial de la ciudad de Buenos Aires.

Se mantienen programas de evaluación de la mejora continua de las prestaciones ofrecidas por la DIT, a través de sistemáticas reuniones con los representantes jerárquicos de los operadores judiciales, relevando las necesidades operativas y los nuevos requerimientos funcionales u organizacionales.

La adaptación a esquemas dinámicos dentro del Poder Judicial de la ciudad como la incorporación de nuevas dependencias, situadas en nuevos edificios, es fundamental para que las propuestas terminen en buen puerto, generando las novedades funcionales para adecuarse a los cambios de normativa y de los cambios organizacionales de los diferentes operadores judiciales e incorporando nuevos contenidos y ofreciendo programas de capacitación que contemplen la incorporación de nuevas competencias para los operadores judiciales. Todo ello, para cubrir la mayor demanda de mejores prácticas para la comunidad judicial.

También es importante realizar una permanente observación de la normativa existente y en caso de ser necesario formular proyectos de normativa que comprenda a las nuevas tecnologías.

V. MÉTODO DE TRABAJO

La política tecnológica la propone la DIT, mediante acciones proactivas lideradas por la Dirección.

La asignación de presupuesto la realiza el Consejo de la Magistratura.

Como objetivo de gestión hay que añadir Valor a la Red de operadores judiciales, y capacitar, integrar y mejorar las competencias

Medir: - la Gestión

- la Capacitación

- la Calidad de servicio interno y externo.

VI. PROBLEMAS ENCONTRADOS

Luego de un profundo análisis de los temas de debate, los problemas encontrados fueron los siguientes.

1. Falta de liderazgo institucional
2. Falta de política respecto al personal técnico de la DIT
3. Falta de normativa
4. Falta de capacitación
5. Falta de planificación

VII. SOLUCIONES O ACCIONES PROACTIVAS

En primer lugar, hay que aprovechar mejor lo que ya se tiene: La Red: Y hay que incorporar las externalidades de la Red a fin de generar rendimientos crecientes en la eficacia del trabajo de los operadores judiciales, que dependerán de la cantidad y de la calidad de los usuarios que forman parten de la Red.

En segundo lugar, hay que capacitar a los usuarios en las nuevas capacidades o competencias para mitigar los efectos inhibidores de la brecha digital entre la administración de justicia y el público.

En tercer término, hay que liberar a los operadores judiciales de la responsabilidad de la Plataforma Tecnológica a fin de poder concentrarse en sus funciones específicas. Esta responsabilidad implica el desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura tecnológica del Poder Judicial de la ciudad.

Cuarto, resultará fundamental la presentación de proyectos de normativa que avale y soporte las innovaciones sobre los procedimientos que aprovechen las ventajas de la nuevas tecnologías.

VIII. BENEFICIOS ALCANZADOS

Resulta imprescindible alentar y permitir a los operadores potenciar los cambios organizacionales, sin la distracción de realizar paralelamente las adaptaciones de los sistemas de gestión, de las redes de datos, de las políticas de acceso y resguardo.

Con ello se logrará fortalecer la gestión del cambio de las dependencias, permitiéndoles focalizarse en las nuevas adecuaciones organizacionales o funcionales por nueva normativa (Nuevo Código Penal de la ciudad).

Hay que permitir la incorporación de nuevas dependencias en el mínimo tiempo posible. El tiempo promedio de la implementación es de una semana. Se incluye en este periodo de tiempo el relevamiento, el análisis funcional, la implementación y la capacitación, por lo que se ha logrado no decretar ningún día inhábil para los operadores judiciales. Se ha logrado también iniciar el proceso de "Despapelizar" en varias oficinas judiciales a través de nuevos procedimientos, tales como la "Notificación electrónica".

Se han iniciado procesos en varias oficinas a fin de generar experiencias o Mejores Prácticas de "Virtualización", como ejemplo el procedimiento de solicitud de antecedentes a la oficina del "Registro de Contraventores".

Se logró una importante reducción de costos operativos, de costos por usuario, por proceso y por alta de dependencia. Asimismo, se han reducido en forma exponencial los costos por mantenimiento y administración de la red y de la plataforma tecnológica en general.

APORTES PARA LA ORGANIZACIÓN DE UNA DEFENSA PÚBLICA PROACTIVA EN LA PROVINCIA DE CHUBUT[1]

Arnaldo Hugo Barone
Alfredo Pérez Galimberti
Jorge Benesperi
Luis Alberto Paoloni

"A la memoria del destacado y querido Luis Alberto Paoloni"

I. OBJETIVOS

1.1. Objetivo General

Transformar la cultura institucional de tipo burocrática y avanzar en la instauración de un modelo de Defensa Pública Oficial con capacidad de brindar un servicio proactivo y eficiente a los usuarios del sistema.

II. SITUACIÓN INICIAL

La Defensa Pública de Chubut, **hacia fines del año 2000** estaba estructurada bajo el modelo clásico de Defensa Oficial, con un sistema de ORGANIZACIÓN RÍGIDA, SEGMENTADA y REFLEJA, siguiendo en lo sustancial el modelo de la Judicatura en materia penal.

[1] En esta ponencia se presenta un programa de trabajo desarrollado entre los años 2001 y 2009 en el Ministerio de la Defensa Pública de la Provincia de Chubut, República Argentina, que forma parte de un plan proyectado para el período 2001-2011. Aclaración necesaria: La circunstancia de que en el presente trabajo solo se enuncien una serie de logros y avances institucionales generados a partir del año 2001, en manera alguna implica desconocer que con anterioridad se llevaron a cabo también acciones de relevancia para el fortalecimiento de la Defensa Pública, simplemente que las realizadas a partir de la creación de la Defensoría General Provincial fueron diseñadas e implementadas de manera sistemática y en todo el territorio provincial.

A partir del año 1989 se implementó en Chubut un sistema procesal mixto –con Juzgados de Instrucción, encargados de sustanciar las investigaciones de casos criminales y Cámaras del Crimen, encargadas de la etapa del juicio–. Por tal motivo, en todas las ciudades cabeceras de Circunscripción donde se conformaron los referidos Juzgados y Cámaras, se estructuraron paralelamente de manera refleja igual cantidad de Defensorías para actuar ante ellos.

A nivel del Superior Tribunal de Justicia, máxima instancia jurisdiccional provincial, no existía una estructura de la Defensa Pública, ya que hasta el año 1994, en que se reformó la Constitución Provincial, el Ministerio Público solo estaba representado por la Procuración General.

III. DISEÑO Y MÉTODO

El Ministerio de la Defensa Pública de Chubut, a partir del año 2001, ha desarrollado su misión institucional bajo la firme convicción de que, en un contexto de desigualdades sociales y arbitrariedades tan ostensibles como el que nos muestra a diario la realidad, la Defensa Pública no solo tiene una misión esencial que cumplir en aras de revertir ese cuadro de situación sino que, además, aparece en el escenario institucional como un actor privilegiado para batallar desde la razón jurídica por la vigencia real de los derechos y garantías proclamados en los textos constitucionales[2].

3.1. Diseño:

a) Creación de un equipo de trabajo en la Defensoría General con dos Secretarías temáticas: Se conformó la primera *estructura orgánica de la Defensoría General de la Provincia*, organismo central y cabeza del Ministerio de la Defensa con sede en la capital provincial, dotando al organismo central de dos Secretarías, una de gestión judicial y otra de relaciones institucionales. Posteriormente, se modificó el diseño original, adecuándolo a la Planificación Institucional, de manera que, la *Defensoría General* continuó con dos Secretarías pero con otra denominación y competencia: *"Secretaría Penal y de Prevención de la Violencia Institucional"* y *"Secretaría de Política Institucional y Defensa de Nuevos Derechos"*.

[2] Un adelanto de análisis descriptivo de este proceso puede verse en la Página Web del Ministerio de la Defensa Pública de Chubut, "¿Quiénes somos? Presentación" (http://www.defensachubut.gov.ar/defgral/?q=node/1)

b) Planificación y programas: Se diseñaron políticas de encuadre institucional

b.1. Derechos humanos. Punto medular que informa a todas las políticas y prácticas de la organización

b.2. Servicio público: Se abandona la concepción de la defensa caritativa para pasar a la concepción de servicio público, hacia adentro y hacia afuera de la organización.

b.3. Política institucional participativa: Se tomaron las propuestas de los integrantes del Ministerio a través de las recomendaciones del Consejo de la Defensa Pública.

b.4. Revisión de las prácticas: Las normas definen las prácticas queridas y las que se deben abandonar. La revisión de las prácticas es un elemento esencial a la hora de proyectar cambios estructurales para el fortalecimiento de la autonomía y el abandono del esteriotipo de la hermana débil del Sistema Judicial.

b.4. Política pública: La política institucional fue diseñada desde la óptica de las políticas públicas, herramienta central en la implementación de los nuevos diseños de organización y gestión.

b.5 Retroalimentación: La evaluación de las nuevas prácticas permitió revisar la coherencia de las políticas con los resultados comprobados, lo que se concretó en una nueva agenda de temas para redefinir y reorganizar la institución.

Monitoreo, evaluación y ajustes de las planificaciones: El diseño de la política institucional mediante planificaciones anuales y bienales estuvo cruzada, de manera permanente, por instancias de monitoreo de la implementación y evaluación de los resultados alcanzados, generando ajustes y rediseño de las referidas planificaciones.

3.2 Método:

a) Decisiones del Defensor General - Lineamientos de política institucional: En el período estudiado el Defensor General adoptó de manera sistemática decisiones de alcance general, destinadas a materializar en el nivel de las prácticas de los operadores los contenidos de la Ley Orgánica. Estas decisiones, fueron emitidas la mayor de las veces por medio de actos administrativos, que fueron estructurando la política institucional, a partir de proyectar medidas y acciones que fueron reglando la actuación de los miembros de la organización y a la organización misma. Claramente no nos referimos

a las Acordadas y Resoluciones Administrativas que históricamente se han dictado desde las cúpulas judiciales, incluidos los Ministerios Públicos, para regular cuestiones de superintendencia, tales como: regímenes de subrogancias, licencias, designaciones y ascensos, procedimientos disciplinarios, etc.; ya que en todos estos casos se trata solo de la regulación de aspectos vinculados con el consabido quehacer burocrático de cualquier organización. La cuestión a que nos referimos es otra y, entendemos, bastante más desconocida en el ámbito judicial, puesto que se trata de la definición de lineamientos de trabajo –que en general implican obligaciones de hacer para los miembros de la organización– mediante los cuales se busca deliberadamente alcanzar los objetivos de política institucional previamente definidos. De manera que estos lineamientos no solo van más allá de la regulación del mero –e inevitable– funcionamiento burocrático, sino que buscan alterarlo.

b) Apertura del Equipo de Conducción: La conformación de un ámbito sistemático de encuentro, comunicación y planificación con los titulares de las Jefaturas de cada Circunscripción y la responsable provincial de la Oficina auxiliar del Servicio Social, permitió –y permite– planificar, evaluar la implementación y tomar el pulso de los proceso que vive la organización, en este desafío de transformación institucional.

c) Espacios Generales de participación:

Consejo de la Defensa: se generó un ámbito institucionalizado de participación integrado por magistrados, funcionarios y empleados del Ministerio que son elegidos periódicamente por sus pares. Funciona con independencia de la Defensoría General y tiene como misión principal asesorar y proponer temas de agenda institucional al Defensor General que, en la gran mayoría de los casos, son receptados e incorporados como herramientas de gestión. **Encuentros Provinciales:** constituyen un ámbito donde se reúne periódicamente a un número muy elevado de los integrantes de la Defensa Pública Provincial, generándose un espacio de encuentro e intercambio horizontal, que favorece la unificación de criterios y la construcción de sentido de pertenencia institucional. **Reuniones Generales de Circunscripción:** dos veces al año el Defensor General se reúne en las ciudades cabecera con la totalidad de los integrantes de las Oficinas de la Defensa Pública de cada Circunscripción, con el fin de abordar bajo la modalidad de agenda abierta las cuestiones operativas y de política institucional vinculadas con el funcionamiento de las distintas Oficinas, realizándose además en cada caso

los correspondientes registros, seguimiento y ejecución de los temas acordados.

d) Relevamiento de las quejas de los usuarios: proyectado con un doble objetivo, por un lado el de dar cumplimiento a una manda especial de la Ley Provincial de Carta de Derechos de los Ciudadanos de Chubut ante la Justicia. Por otro, la información brindada por los usuarios del sistema constituye un insumo fundamental en la evaluación y ajuste de las prácticas y planificaciones institucionales.

e) Capacitación como herramienta de gestión: La Defensa Pública integra el Consejo Consultivo de la Escuela de Capacitación Judicial. En ese marco, se han promovido y realizado un sinnúmero de talleres y seminarios en relación con distintas áreas temáticas vinculadas con el trabajo de la Defensa; en todos los casos con el único y deliberado propósito de fortalecer la gestión de los integrantes del Ministerio. Desde nuestra concepción la capacitación es una de las herramientas centrales dentro del fortalecimiento de la política institucional, razón por la cual las actividades propuestas a la Escuela siempre están vinculadas con los lineamientos institucionales establecidos para la organización.

f) Investigación empírica orientada a la revisión crítica de las prácticas institucionales: Los proyectos de investigación implementados están orientados a relevar aspectos empíricos de la realidad institucional, fundamentalmente en relación con el servicio y las materias que aborda la Defensa, de manera sistemática, científica y con participación de los actores involucrados, todo ello en aras de incorporar a la agenda institucional una mirada científica y crítica que permita examinar la realidad donde se opera y la calidad de los servicios brindados.

g) Reestructuración edilicia de los espacios de trabajo: A partir del convencimiento de que la modificación de las prácticas institucionales en general y de la priorización en la atención a los usuarios en especial, implican la necesaria adaptación o rediseño de espacios físicos que acompañen los procesos de transformación institucional. En este aspecto –teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria– se llevó adelante un agresivo plan de obra y reforma de los edificios utilizados por la Defensa Pública, centrando la atención en el bienestar del usuario, la visibilidad del trabajo de los integrantes de la Defensa y, siempre, procurando su adaptación al modelo de Oficinas Únicas.

h) Gestión presupuestaria: Los presupuestos anuales de gastos de la Defensa Pública se construyeron y gestionaron bajo las orientaciones y lineamientos estratégicos establecidos en las Planificaciones Institucionales.

IV. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

4.1. PRIMERA ETAPA (2001-2003)

a) Descentralización: Desde la Defensoría General se facultó a los Jefes de cada Circunscripción para que, atendiendo a las peculiaridades de cada lugar y siguiendo los principios de autonomía, unidad de actuación, flexibilidad y dependencia jerárquica, reasignaran las tareas de los funcionarios y empleados en cada asiento territorial, procurando –en la medida de los recursos disponibles y la demanda de servicio–, la creación de Oficinas Únicas especializadas por materia.

b) Selección de Temas Estratégicos: Desde el inicio de la gestión de la Defensoría General se realizó una selección de temas estratégicos, con un doble propósito: a) comenzar a marcar presencia institucional y, b) en el plano interno, iniciar un proceso de fortalecimiento de la autonomía funcional de la Defensa Pública.

b. 1. Apertura Institucional de la Defensa

Se promovieron la suscripción de Convenios de Cooperación y Articulación Institucional con Colegios de Abogados, Universidades y ONG, en todos los casos con el fin de potenciar la actuación de la Defensa Pública en las materias y temáticas de su incumbencia.

b. 2. Agotamiento de Instancias en materia penal

Se incorporó a la agenda institucional la práctica de recurrir en todos los casos las sentencias de condena en materia penal, con el propósito de garantizar a los defendidos de la Defensa Pública el derecho a recurrir, en procura de hacer realidad la garantía del doble conforme establecida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

b. 3. Control de los lugares de Detención y prevención de la tortura

Se definió también como una prioridad institucional, profundizar los controles de los lugares de detención, en función de ello se dispuso un ostensible incremento de las visitas de los integrantes de la

Defensa Pública a las cárceles y comisarías, así como también un mayor rigor en el contralor de las condiciones de encierro.

c. Flexibilización y Especialización: Sobre la base de una experiencia piloto iniciada en la Circunscripción Judicial de Trelew en el año 2001, se impulsó una reestructuración de las *Defensoría Generales* de primera instancia, promoviendo su reemplazo por *Oficinas de la Defensa Penal* –abocadas exclusivamente a la defensa penal y asistencia a los detenidos y condenados– y *Oficinas de la Defensa Civil y de Familia*, para atender el resto de la competencia: civil, familia y nuevos derechos. De esta forma, se abandonó el modelo de Oficina segmentada, rígida y con competencia universal.

d. Construcción participativa del anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Pública: Se redactó el anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa, con amplia participación en una primera etapa hacia adentro del Ministerio, y luego, una vez bosquejado el primer anteproyecto, también hacia fuera, en especial a los otros poderes del Estado y a los Colegios Públicos de Abogados.

e. Conformación del Consejo Provincial de la Defensa Pública: Se impulsó la conformación del *Consejo de la Defensa Pública*, promoviéndose desde la Defensoría General el proceso eleccionario interno correspondiente para cubrir la representación por circunscripción que establece la Ley 4.920.

El Consejo se integra por magistrados, funcionarios y empleados de la Defensa Pública que son elegidos por sus pares y tiene como misión esencial asesorar y acompañar a la Defensoría General en el diseño de las políticas institucionales, a más de elaborar instrumentos para mejorar la gestión y formular recomendaciones.

f. Aprobación del primer presupuesto de gastos y recursos para el Ministerio de la Defensa Pública. *Crecimiento cuantitativo del plantel de Funcionarios y Empleados. Régimen Flexible (planta permanente, contratos y pasantías*): Recién en el año 2003 por primera vez se aprobó dentro del Presupuesto de Gastos y Recursos del Poder Judicial, un programa especial para la Defensa Pública, conforme al diseño realizado desde el propio Ministerio. Se fijó como prioridad incrementar el plantel de Defensores y funcionarios en todo el territorio provincial con el propósito de atender, no solo al principio de igualdad de armas –en el ámbito del proceso penal–, sino también de fortalecer la actuación de la defensa en las restantes materias de su incumbencia, esto es civil, familia, niñez y adolescencia, incapaces, nuevos derechos, etc.

Conforme lo previsto en la Ley Orgánica, se proyectó una partida especial para contratar abogados de la matrícula, cuando resultara necesario atender situaciones excepcionales y/o de sobrecarga de trabajo en cualquiera de las Oficinas de la Defensa. En igual sentido, se previó una partida para la contratación de profesionales de otras disciplinas para las situaciones en que fuera necesario contar con peritos de parte.

g. Conformación de un equipo de trabajo en la Defensoría General: Se conformó la primera *estructura orgánica de la Defensoría General de la Provincia*, organismo central y cabeza del Ministerio de la Defensa con sede en la capital provincial, dotando al organismo central de dos Secretarías, una de gestión judicial y otra de relaciones institucionales.

h. Primer y Segundo Encuentro Provincial de la Defensa Pública (Trelew 2001 y Comodoro Rivadavia 2002).

Primer Encuentro Provincial de la Defensa Pública, se realizó con el objeto de intercambiar experiencias en el plano laboral que permitieran arribar a conclusiones útiles para afrontar de la forma más rápida y eficaz la creciente demanda y complejidad de las cuestiones atendidas por la Defensa Pública, apuntando a la construcción de un nuevo perfil que respondiera a la "evidente necesidad social de contar con una defensa pública fortalecida y comprometida con la defensa de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho".

Segunda Reunión Anual de la Defensa Pública", tuvo como objetivo abordar temas inherentes al nuevo modelo de Defensa Pública diseñado en Ley Orgánica. Se invitó a disertar al Dr. Mario Coriolano, sobre "Derechos Humanos, la experiencia Argentina en Foros Internacionales; Implementación de un Banco de Datos sobre casos de Torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes y la Organización de Casas de Justicia dependientes de la Defensa Pública". Ambas cuestiones se implementaron posteriormente en la Defensa Pública de Chubut.

4. 2. SEGUNDA ETAPA (2003-2006)

a. Reformulación de la estructura orgánica de la Defensoría General: Se modificó el diseño original, adecuándolo a la Planificación Institucional aprobada para el Ministerio, de esta forma, la *Defensoría General* quedó conformada con dos Secretarías pero con otra denominación y competencia: *Secretaría Penal y de Prevención de la Violencia Institucional y Secretaría de Política Institucional y Defensa de Nuevos Derechos*.

b. Planificación Participativa de Gestión Asociada (PPGA FLACSO): Se realizaron Talleres bajo la metodología de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA-FLACSO) en distintas ciudades de la provincia. Esta actividad, llevada a cabo con distintas modalidades en cada uno de los lugares, estuvo orientada a fortalecer el trabajo en equipo dentro de la Defensa, a recuperar una mirada crítica de las prácticas de la institución y a favorecer el trabajo en red con otras instituciones del Estado y la sociedad civil.

Todas estas actividades fueron promovidas con el apoyo de la Escuela de Capacitación Judicial.

c. Primera Planificación Institucional Anual (2004) - Fundamentos: Se postuló que las políticas de encuadre institucional debían estar necesariamente en sintonía con lo que constituye un punto medular en la organización del Ministerio de la Defensa Pública, la defensa irrestricta de los derechos humanos ejercida a través de un servicio público que había de ser concebido como uno de los pilares del Estado de Derecho. Se hizo mención a la necesidad de trazar lineamientos de la política institucional a través de una Planificación en la que se contemple un programa de desarrollo secuencial en relación con las acciones y medidas que se pretendían ejecutar y finalmente se expuso que su construcción había sido participativa, tomando como base las recomendaciones efectuadas por el Consejo de la Defensa Pública.

d. Planificación Bienal (2005-2006) - Programas: Se organizó el plan de acción del Ministerio de la Defensa sobre la base de tres Programas que fijan lineamientos de política institucional: 1) *Fortalecimiento Institucional y Comunicación*; *2) Violencia Institucional y Asistencia al Detenido* y *3) Acceso a la Justicia y Defensa de Nuevos Derechos*; a su vez, dentro de cada programa se definieron Líneas de Acción con dos especies de Actividades de Apoyo –de Capacitación y de Registro, Sistematización e Investigación– proyectadas en cada caso para reforzar la ejecución de cada una de las Líneas de Acción.

e. Proyectos de Investigación - Comisión de Servicios: se realizó con la Dra. Catalina Wainerman, especialista en Metodología de la Investigación, la revisión formal de cinco proyectos de investigación elaborados desde el Ministerio de la Defensa. El diseño de los proyectos se encuadró en la necesidad de poder relevar aspectos empíricos de la realidad institucional –en la que opera la Defensa–, de manera sistemática, científica y con participación de los actores involucrados, todo ello en aras de incorporar a la agenda institucional

una mirada científica y crítica. De los cincos proyectos sometidos a revisión, tres de ellos se ejecutaron, uno ha finalizado y los dos restantes se encuentran a la fecha en la etapa de redacción del informe final.

Se aprobó también un régimen especial de Comisión de Servicios para promover la participación de los integrantes del Ministerio de la Defensa en proyectos de investigación.

f. Estudio de investigación empírica (Convenio con la Facultad de Ciencias Económicas UNPSJB): Se diseñó con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, un Proyecto de Investigación Codiagnóstico para desarrollar en las Oficinas Únicas de la Defensa Civil, de Pobres y Ausentes de Trelew y Comodoro Rivadavia.

Este proyecto también fue apoyado por la Escuela de Capacitación Judicial, a través de la contratación de la Dra. Catalina Wainerman, quien llevó adelante la supervisión del diseño.

El estudio se desarrolló con la activa participación de los integrantes de las respectivas Oficinas, con el objetivo principal de evaluar su funcionamiento y describir el cambio inducido del modelo de Oficina Segmentada al modelo de Oficina Única, considerando el resultado del proceso en su aspecto organizacional.

g. Tercer y Cuarto Encuentro Provincial de la Defensa Pública (Esquel 2005 y Puerto Madryn 2006)

"Tercer Encuentro Provincial de la Defensa Pública". Siguiendo los lineamientos enunciados en la Planificación Bienal 2005-2006, la propuesta de trabajo fue el abordaje participativo de una serie de temas y problemas que involucraran a todas las oficinas de la Defensa Pública, procurando generar espacios de análisis y discusión integrados, a fin de abordar temas que incumbieran a más de una oficina en particular desde una mirada institucional. En el marco del Encuentro, el Dr. Víctor Abramovich, brindó una Conferencia sobre *"El Rol de la Defensa Pública en la Protección de los Derechos Humanos"* (ver Revista del *Tercer Encuentro de la Defensa Pública*, http://defensa.juschubut.gov.ar).

"Cuarto Encuentro Anual de la Defensa Pública". Estuvo dedicado exclusivamente a abordar temas vinculados con la organización y gestión de las Oficinas de la Defensa. En el marco del Encuentro, el Dr. Alberto Binder, brindó una Conferencia sobre *"La Defensa Pública, viejas deudas y nuevos desafíos: compromiso y eficiencia"* (ver

Revista *Cuadernos de la Defensa 1*, http://defensa.juschubut.gov.ar).

h. Apertura de Centros de Atención de la Defensa Pública en pequeñas localidades: Se habilitaron cinco (5) *"Centros de Atención de la Defensa"* en pequeñas localidades del interior provincial con el propósito de extender los servicios de la Defensa Pública y facilitar el acceso a la justicia a aquellos sectores de la comunidad que por razones de índole socioeconómica, cultural y ubicación geográfica generalmente se enfrentan con serios escollos a la hora de defender sus derechos.

i. Capacitación como herramienta de gestión: La Defensa Pública integra el Consejo Consultivo de la Escuela de Capacitación Judicial. En ese marco, se han promovido y realizado un sinnúmero de talleres y seminarios en relación con distintas áreas temáticas vinculadas con el trabajo de la Defensa; en todos los casos con el único y deliberado propósito de fortalecer la gestión de los integrantes del Ministerio. Desde nuestra concepción la capacitación es una de las herramientas centrales dentro del fortalecimiento de la política institucional, razón por la cual las actividades propuestas a la Escuela siempre están vinculadas con los lineamientos institucionales establecidos para la organización.

j. Regulación del funcionamiento de Oficinas Auxiliares (OADyC y OSS): Se aprobó la reglamentación de funcionamiento de las *Oficinas de Asistencia al Detenido y al Condenado* y se reglamentó el funcionamiento de las *Oficinas del Servicio Social*, situándolas claramente como organismos de parte.

4. 3. TERCERA ETAPA (2006-2009)

a. Planificación Anual de Emergencia (2007): A pesar de existir severas restricciones en la asignación presupuestaria del Poder Judicial y de la Defensa Pública en particular, se consideró imperioso seguir avanzando en la ejecución de acciones de fortalecimiento institucional encaminadas a consolidar el proceso de rediseño organizacional de todas nuestras Oficinas, incluyendo también a cada una de las Jefaturas de Circunscripción y a la Defensoría General, todo ello con miras a establecer criterios comunes de intervención a nivel provincial que permitieran alcanzar el máximo nivel de eficiencia en la prestación del servicio.

b. Proyecto de Diseño Unificado de Gestión de las Oficinas de la Defensa Pública:

Luego de la experiencia transitada con la Facultad de Ciencias Económicas de la UNPSJB –año 2005/06–, para realizar el codiagnóstico organizacional de las oficinas de la Defensa Civil de Trelew y de Comodoro Rivadavia, se entendió pertinente avanzar en un nuevo estudio –pero en este caso, más amplio– con el objetivo de evaluar, diseñar e implementar el rediseño organizacional de todas la Defensa Pública.

c. Planificación Bienal (2008-2009) - Modificación parcial de Objetivos y Programas: Se efectuó dando cuenta de las transformaciones de la organización y los ajustes que se fueron realizando en el diseño de la política institucional. Los objetivos establecidos fueron: Garantizar el acceso a la justicia y la vigencia real del derecho de defensa, buscando la mejor solución para el usuario; abogar por la vigencia efectiva del sistema de protección de derechos humanos, en la medida de nuestras incumbencias; practicar el buen trato institucional y promover la autonomía personal del usuario y de los agentes de la Defensa Pública. Los programas quedaron establecidos de la siguiente forma: 1) *Fortalecimiento Institucional y Comunicación*; 2) *Prevención de la Violencia Institucional, Fortalecimiento de la Defensa Penal y Asistencia al Detenido* y 3) *Acceso ala Justicia y Fortalecimiento de la Defensa en materia Civil, de Familia, D.E.S.C e Incapaces*.

d. Modificación del perfil de las Jefaturas de Circunscripción: Siguiendo el modelo de Jefatura regulado por Ley Orgánica, se modificó el perfil de los Defensores Jefes, transformando el cargo –ya solo necesario a los fines presupuestarios– antes jerárquico y estable, en una función, esencialmente dinámica y periódica, que se ejerce por cualquiera de los Defensores Públicos y Asesores de familia de la Circunscripción Judicial de que se trate.

Se los relevó parcialmente de la atención del despacho de sus Oficinas originales, ello así, por la compleja y diversa carga funcional que en el nuevo esquema trae aparejado el rol de Defensor Jefe, a partir de tener que cumplir con una abultada agenda institucional y de superintendencia.

e. Implementación de Áreas de Defensa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (A.D.D.E.S.C.): Profundizando una serie ininterrumpida de lineamientos dictados desde la Defensoría General en aras de consolidar una defensa proactiva en materia de los DESC, se

promovió una modificación de índole organizacional en el ámbito de las Oficinas de la Defensa Civil y de Familia, así como de las Asesorías de Familia e Incapaces, a fin de profundizar los niveles de eficiencia en la defensa de los DESC, en el entendimiento de que la complejidad que a menudo presenta el abordaje de estos casos tornaba necesario dotar a las referidas Oficinas de áreas para atenderlos con mayor especialidad.

Luego de lo anterior, se avanzó en la selección de Defensores Públicos y Asesor de Familia e Incapaces con especialidad temática en materia de DESC y, finalmente, se aprobaron lineamientos de trabajo y funcionamiento.

f. Abordaje de casos de niños y adolescentes con derechos vulnerados: Habiendo relevado desde la Defensoría General un número muy elevado de internaciones, en Hogares de Niños y Adolescentes, promovidas desde las Asesorías de Familia e Incapaces, se emitieron severas recomendaciones a los responsables de dichas Oficinas y paralelamente se encomendó a los titulares de las Jefaturas de la Defensa la realización de un relevamiento cualitativo respecto de cada uno de los casos.

g. Talleres de Intercambio y Reflexión: Con el fin de profundizar la mirada crítica sobre las prácticas, se dispuso la realización de encuentros de trabajo entre pares, en procura de un doble propósito: 1º) Generar un espacio de encuentro entre los magistrados, funcionarios y empleados que interactúan en materia de familia y protección de la niñez, para intercambiar opiniones y reflexionar sobre las prácticas en el marco de la política institucional y 2º) Promover la participación activa de los mismos agentes en el diseño y elaboración de propuestas orientadas a mejorar la vinculación institucional y calidad del servicio.

V. BENEFICIOS ALCANZADOS

5. 1. Descentralización:

Se vio favorecido el proceso de rediseño de las Oficinas de la Defensa, generando circuitos de trabajo desburocratizados y autónomos en el ámbito de actuación de las Jefaturas de Circunscripción.

Paralelamente, se instrumentaron prácticas flexibles e informales de seguimiento y control de gestión en relación con el cumplimiento de la política institucional.

5. 2. Convenios:

Se suscribieron seis (6) Convenios de articulación y cooperación institucional, con organismos oficiales y organizaciones de la sociedad civil, que en la práctica trajeron aparejado notorios beneficios en materia de fortalecimiento institucional y una mayor especialización en la atención de temas tradicionalmente no abordados por la Defensa Pública.

5. 3. Agotamiento de Instancias en materia penal

a. Recursos de Casación, presentados ante el Superior Tribunal de Justicia de Chubut:

2001: Veinticinco (25);

2002: Veintinueve (29);

2003: Cuarenta y tres (43);

2004: Cincuenta y ocho (58);

2005: Cincuenta (50);

2006: Noventa y un (91);

2007: Sesenta y nueve (69);

2008: Sesenta (60) recursos de casación e impugnaciones ordinarias, presentados ante la Sala Penal del Superior Tribunal de Chubut.

b. Escritos de Ampliación de Fundamentos, presentados ante el Superior Tribunal de Chubut, declarados admisibles:

2001: Catorce (14);

2002: Dieciséis (16);

2003: Ocho (8);

2004: Veintiún (21);

2005: Trece (13);

2006: Setenta (70);

2007: Cuarenta y nueve (49);

2008: Veintiséis (26).

c. Recursos Extraordinarios Federales presentados ante el Superior Tribunal de Justicia, para ser elevados a la Corte Federal Argentina:

2001: Doce (12);

2002: Once (11);

2003: Trece (13);

2004: Treinta y cinco (35);

2005: Veintisiete (27);

2006: Catorce (14);

2007: Veinte (20);

2008: Dieciocho (18).

d. Recursos de Queja remitidos a la Corte Federal:

2001: Cinco (5);

2002: Seis (6);

2003: Diez (10);

2004: Veintiocho (28);

2005: Veinticinco (25);

2006: Ocho (8);

2007: Diecisiete (17);

2008: Diez (10).

e. Presentaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

En el curso del año 2004 se hicieron tres (3) presentaciones ante la Comisión.

5. 4. Control de los lugares de Detención y prevención de la tortura:

a. Instauración de mecanismos de seguimiento y control de la vida carcelaria: Se generó una cultura institucional en la que, más allá del compromiso y la convicción personal, existe en los integrantes de la Defensa Pública cabal comprensión respecto de que no es

posible consentir la detención de personas –cualquiera sea el carácter en que se disponga–, cuando las condiciones edilicias, de higiene y tratamiento del lugar donde deba cumplirse no se ajusten a la normativa nacional y provincial y a los tratados y convenciones internacionales sobre la materia. Asimismo, se ha logrado instalar la práctica de realizar inspecciones en las dependencias policiales, en forma periódica, preferentemente en horarios nocturnos, días inhábiles y sin aviso previo, con el objeto de verificar la existencia de detenciones ilegales y/o tratos inhumanos y/o degradantes.

b. Banco de Datos de casos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes: su creación fue concebida como una nueva medida de acción positiva de la Defensa Pública para detectar, registrar y sistematizar la existencia de tratos incompatibles con el Estado de Derecho con el fin de erradicar prácticas arbitrarias y de abuso institucional y policial, que en materia de detención y trato a personas pudieran materializar funcionarios públicos u otras personas en el ejercicio de funciones públicas, a instigación de aquellos o con su consentimiento o aquiescencia; poniendo de manifiesto que de tal forma se estaba honrando el compromiso internacional asumido por el Estado argentino como signatario de la "Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

c. Construcción de un Manual de Monitoreo Carcelario: a partir del trabajo de las Oficinas de Asistencia al Detenido y al Condenado (OADyC), se trabajó con la Embajada Británica y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), en la construcción de este Manual de Monitoreo, con el fin de mejorar la calidad de los mecanismos de contralor que se viene desarrollando.

d. Actuación destacada de miembros de la Defensa en el control de los lugares de detención: se relevaron actuaciones destacadas y se efectuó un formal reconocimiento por la labor realizada en la defensa de los Derechos Humanos de personas privadas de libertad.

5.5. Flexibilización y Especialización: El modelo de Oficina Única, generó un impacto positivo en la prestación del servicio, logrando una organización más flexible, dinámica y por sobre más simple de gestionar en el plano administrativo funcional.

Si bien esto último se logró en gran parte, cierto es también que la realización de un estudio empírico nos demostró que la mejora del servicio no es automática y que, como todo proceso de cambio, la implementación del modelo de Oficinas Únicas también requiere de seguimiento y ajustes permanentes para lograr los objetivos propuestos.

5.6. Construcción participativa del anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Pública y sanción de la Ley: Culminado el proceso participativo de elaboración, el proyecto de ley fue remitido a la Honorable Legislatura Provincial, siendo sancionada por unanimidad el 17 de octubre del año 2002, la actual Ley Orgánica Nº 4.920.

La norma, superando todo vestigio de Defensa Pública Oficial de corte burocrático, consagra a lo largo de setenta y dos (72) artículos un conjunto de sólidos dispositivos claramente direccionados a la construcción de una Defensa Pública Oficial ágil, flexible y por sobre todo proactiva en la defensa de los derechos humanos.

5.7. Conformación del Consejo Provincial de la Defensa Pública: Una vez concretada la primera conformación del Consejo, luego de aprobar su reglamento interno de funcionamiento, los integrantes del referido cuerpo se abocaron rápidamente al estudio de varios temas vinculados con la aplicación de la Ley 4.920, elaborando en cada caso los proyectos de reglamentación correspondientes. Paralelamente, efectuaron también recomendaciones vinculadas con el diseño de políticas y la fijación de prioridades presupuestarias.

El aporte del Consejo resultó sustancial para la labor de la Defensoría General, a tal punto que la gran mayoría de los proyectos de reglamentación remitidos fueron transformados en directivas de alcance general por el Defensor General. En igual sentido, los aportes y recomendaciones del organismo fueron de gran importancia para la confección de la primera Planificación Institucional aprobada para el Ministerio de la Defensa.

5.8. Gestión presupuestaria: Aprobado el presupuesto, con base en los nuevos lineamientos fijados por la Ley Orgánica, se reforzó la planta permanente de las Defensorías y Asesorías a nivel provincial.

Asimismo, a partir de la aprobación de una partida especial para contratos de abogados y otros profesionales, ha sido posible acudir excepcionalmente a la contratación de abogados para atender situaciones de emergencia. De igual forma, reiteradamente se han contratado profesionales de distintas disciplinas para que actúen en calidad de peritos de parte de la Defensa.

La planta de personal está integrada en la actualidad por doscientos cuarenta y una (241) personas, de las cuales ochenta y nueve (89) son magistrados o funcionarios y veinticuatro (24) son profesionales, mayoritariamente Licenciados en Trabajo Social. Teniendo en cuen-

ta que la proyección de población para el año 2009 en la provincia del Chubut llega a 465.750 habitantes, se cuenta con diecinueve (19,1) abogados de la Defensa Pública cada 100.000 habitantes.

En el aspecto cualitativo, cabe mencionar que los Abogados Adjuntos –funcionarios que siguen en la escala jerárquica a los Defensores y Asesores–, actúan en todos los fueros y con gran nivel de autonomía, a excepción de las defensas de los casos criminales en la instancia del juicio, donde requieren designación expresa del Jefe de Circunscripción.

5. 9. Planificación Participativa de Gestión Asociada (PPGA FLACSO): Los registros y memorias de cada taller constituyeron insumos de gran valor para la gestión y planificación de las Oficinas de la Defensa de cada Circunscripción.

Contrariamente a lo anterior, no pudo cumplirse con el segundo de los objetivos de la actividad, que era favorecer el trabajo en red con otros organismos del Estado y la sociedad civil.

5. 10. Proyectos de Investigación: Se ejecutaron tres proyectos de investigación, sobre temas de interés institucional para el Ministerio de la Defensa:

a. Delitos imputados a adolescentes, de entre 14 y 18 años de edad, en las causas penales tramitadas durante el año 2004 en los cuatro Juzgados Penales de Niños y Adolescentes existentes en la Provincia del Chubut. Está culminado y el informe final en proceso de elaboración.

b. Estado de situación de los procesos penales en los que se investigan denuncias por abuso policial tramitadas en los tres juzgados de instrucción de la ciudad de Trelew entre los años 1990-2000. Idem anterior.

c. Funcionamiento de las Oficinas Únicas de la Defensa Civil, de Pobres y Ausentes ubicadas en las ciudades de Trelew y Comodoro Rivadavia, un ejercicio de codiagnóstico con participación de funcionarios y empleados de las Oficinas. Se alude a este estudio en el punto siguiente.

5. 11. Estudio de investigación empírica *(Convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UNPSJB)*: El estudio se realizó en el curso de los años 2005 y 2006 y arrojó como resultado que si bien el sistema de Oficina Única, implementado entre los años 2001 y

2002, desde el plano programático, resultaba superador al modelo de Oficinas segmentadas y rígidas, en el plano operativo su ejecución había traído aparejado un sinnúmero de inconvenientes que, a su vez, habían impactado muy negativamente en la prestación del servicio.
Uno de los aspectos críticos mencionados en el estudio fue que aunque el diseño espacial coacione a los integrantes de la Oficina a funcionar bajo un modelo único, en la práctica las formas de hacer reorganizan muchas veces el espacio con barreras invisibles que describen un diseño real de la oficina, donde continúa predominando el modelo de gestión segmentada.

Esta última y otras tantas cuestiones por demás relevantes, fue posible conocerlas gracias a la realización de este estudio empírico organizacional. El Informe Final está publicado en Revista Cuadernos de la Defensa 2, pags. 69/113 (http://defensa.juschubut.gov.ar)

5.12 Creación de las ADDESC (en la órbita de las Oficinas de la Defensa Civil y Asesorías de Familia e Incapaces):

VI. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

- Revista 3er Encuentro Provincial de la Defensa Pública -2005- ver Publicaciones en http://defensa.juschubut.gov.ar

- Revista "Cuadernos de la Defensa 1": Defensa Pública, organización y nuevos modelos de gestión -2006- ver Publicaciones en http://defensa.juschubut.gov.ar

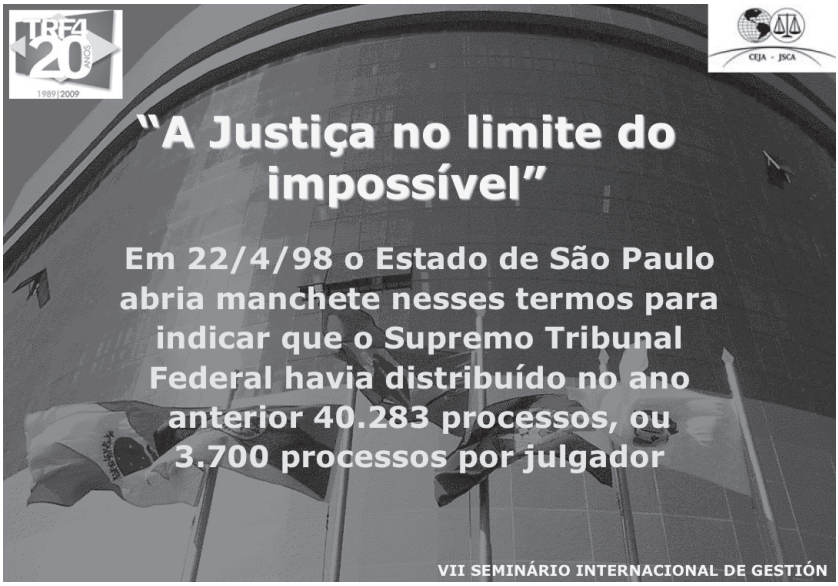
- Revista "Cuadernos de la Defensa 2": La Defensa Pública, Los Usuarios y el Servicio -2007- ver Publicaciones en http://defensa.juschubut.gov.ar

- DIGESTO DIGITAL de Resoluciones, ver http://defensa.juschubut.gov.ar

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NA DESMATERIALIZAÇAO DO PROCESSO JUDICIAL

Juiz Federal Sérgio Tejada Garcia

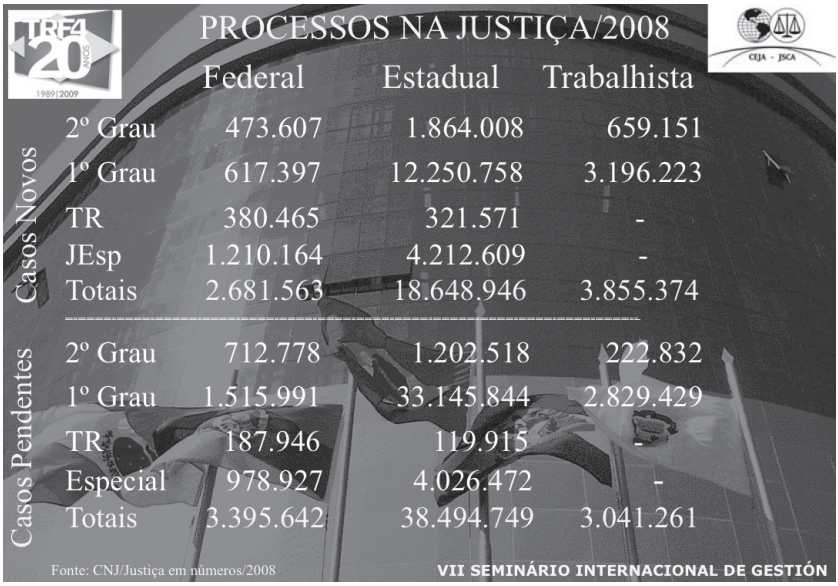
Este trabajo se recepcionó en formato power point y en portugués pero se decidió incorporarla a la publicación por el valor de la experiencia brasileña y datos incorporados.



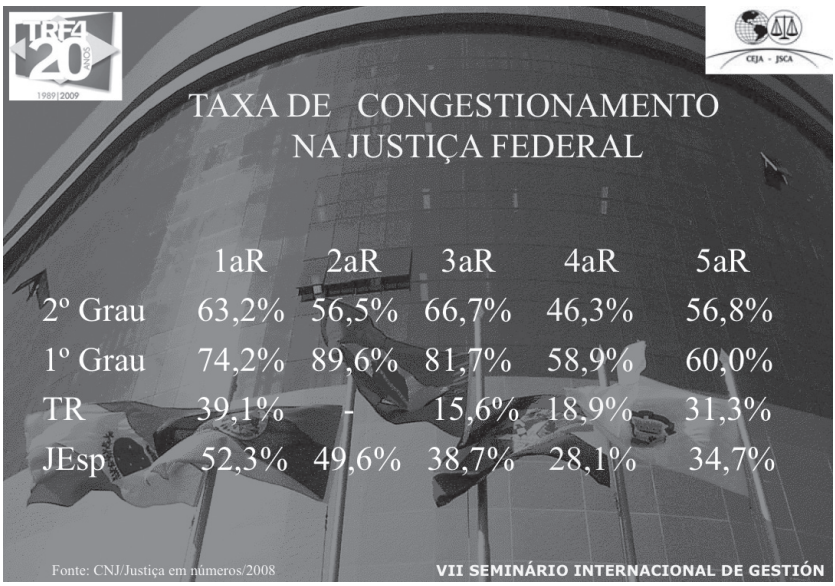
TRF4 20 ANOS 1989|2009
CEJA - JSCA
Em 2005:
• 95.212 processos distribuídos
•103.700 processos julgados
Em 2006:
•127.535 processos distribuídos
•110.284 processos julgados
Em 2007:
•119.324 processos distribuídos
•159.522 processos julgados
Em 2008:
•100.324 processos distribuídos
•130.747 processos julgados
STF
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Fonte: www.stf.jus.br
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

TRF4 20 ANOS 1989|2009
CEJA - JSCA
Em 2005:
•211.128 processos distribuídos
•271.428 processos julgados
Em 2006:
•251.020 processos distribuídos
•262.343 processos julgados
Em 2007:
•313.364 processos distribuídos
•330.257 processos julgados
Em 2008:
•271.521 processos distribuídos
•354.521 processos julgados
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Fonte: www.stj.jus.br
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

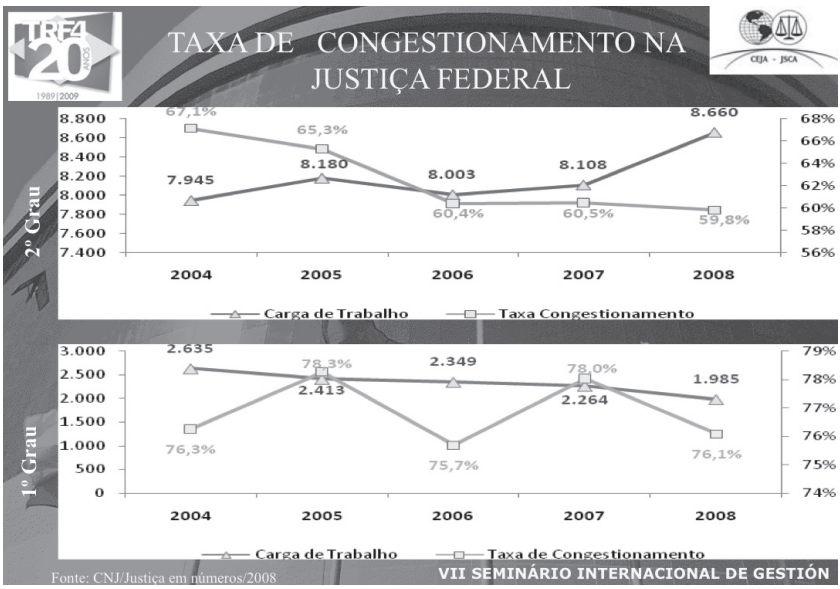
TRF4 20 anos 1989|2009
CEJA - JSCA
Os números de hoje
Em todo o Brasil:
• 48 milhões de processos (aproximadamente)
Casos novos:
• 25 milhões por ano (aproximadamente)
Fonte: CNJ/Justiça em números/2008
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


TRF4 20 anos 1989|2009
CEJA - JSCA
PROCESSOS NA JUSTIÇA/2008
Federal Estadual Trabalhista
Casos Novos
2º Grau 473.607 1.864.008 659.151
1º Grau 617.397 12.250.758 3.196.223
TR 380.465 321.571 -
JEsp 1.210.164 4.212.609 -
Totais 2.681.563 18.648.946 3.855.374
Casos Pendentes
2º Grau 712.778 1.202.518 222.832
1º Grau 1.515.991 33.145.844 2.829.429
TR 187.946 119.915 -
Especial 978.927 4.026.472 -
Totais 3.395.642 38.494.749 3.041.261
Fonte: CNJ/Justiça em números/2008
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

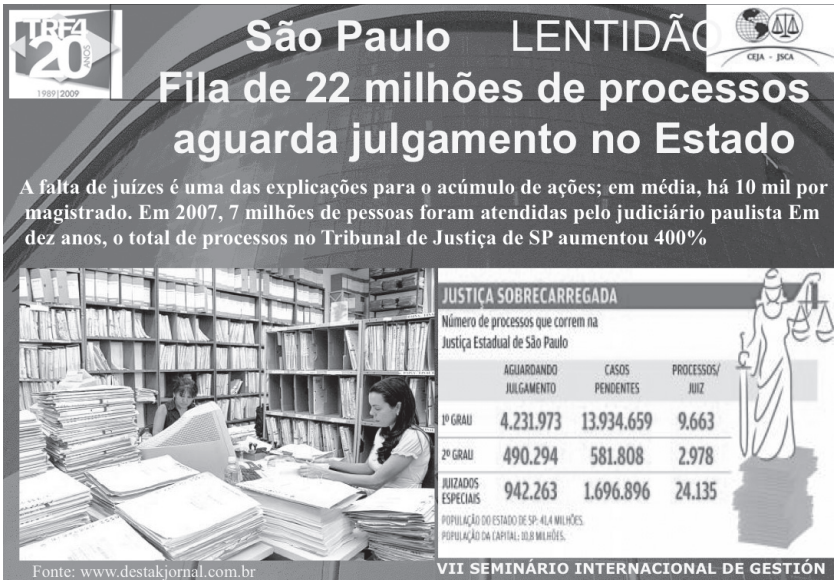
DECISÕES/2008
Federal Estadual Trabalhista
2º Grau 476.625 1.760.726 659.898
1º Grau 510.258 9.258.589 3.164.202
TR 354.914 253.941 -
JEsp 1.153.180 4.072.377 -
Número de magistrados/2008
T: 15.731 1.478 11.108 3.145
Pessoas atendidas/2008 (PF + PJ – GOV)
T=24M 1.859.729 19.581.740 2.552.923
Fonte: CNJ/Justiça em números
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


TAXA DE CONGESTIONAMENTO
NA JUSTIÇA FEDERAL
1aR 2aR 3aR 4aR 5aR
2º Grau 63,2% 56,5% 66,7% 46,3% 56,8%
1º Grau 74,2% 89,6% 81,7% 58,9% 60,0%
TR 39,1% - 15,6% 18,9% 31,3%
JEsp 52,3% 49,6% 38,7% 28,1% 34,7%
Fonte: CNJ/Justiça em números/2008
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

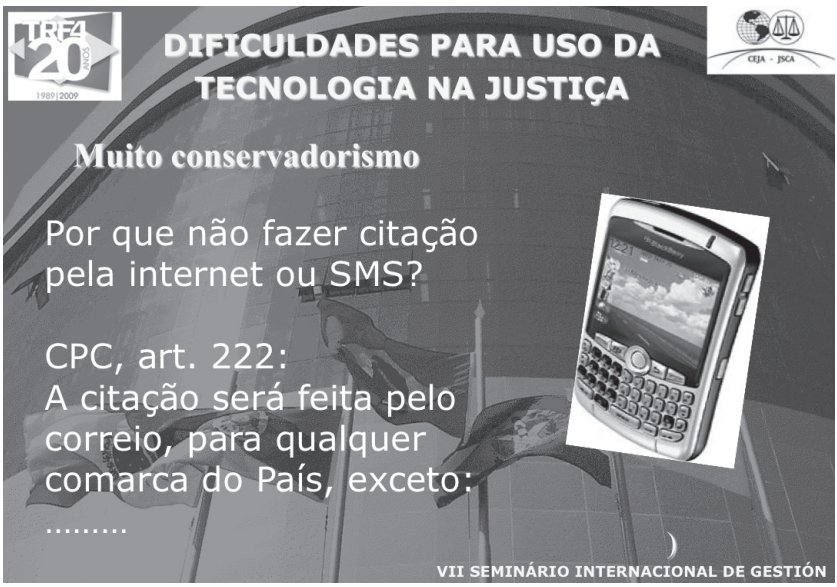
SÉRIE HISTÓRICA DA TAXA DE CONGESTIONAMENTO NA JUSTIÇA FEDERAL
2004 2005 2006 2007 2008
2º G 67,1% 65,3% 60,4% 60,5% 59,8%
1º G 76,3% 78,3% 75,7% 78,09% 76,1%
TR 33,8% 33,3% 38,6% 24,8% 40,6%
JEsp 47,6% 44,3% 43,3% 42,2% 47,3%
Fonte: CNJ/Justiça em números
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

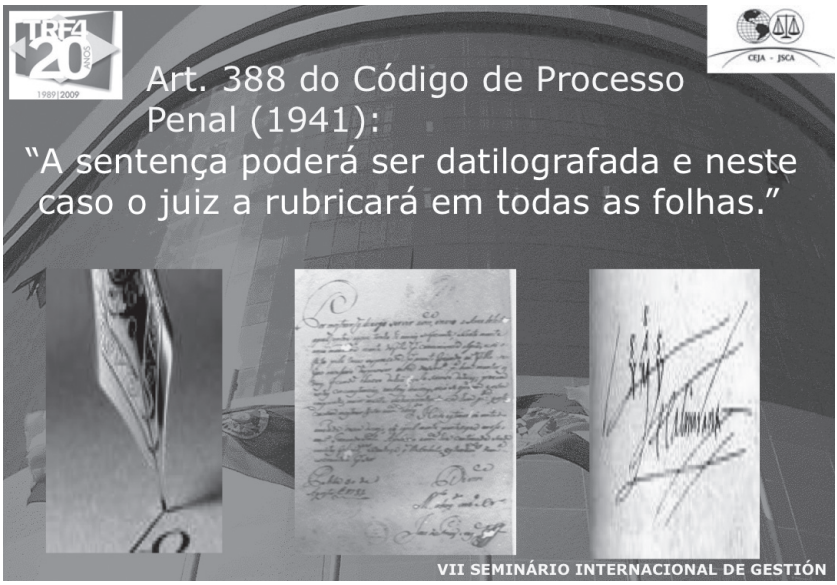

TAXA DE CONGESTIONAMENTO NA JUSTIÇA FEDERAL
2º Grau
67,1%
65,3%
60,4%
60,5%
59,8%
7.945
8.180
8.003
8.108
8.660
2004 2005 2006 2007 2008
Carga de Trabalho
Taxa Congestionamento
1º Grau
76,3%
78,3%
75,7%
78,0%
76,1%
2.635
2.413
2.349
2.264
1.985
2004 2005 2006 2007 2008
Carga de Trabalho
Taxa de Congestionamento
Fonte: CNJ/Justiça em números/2008
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

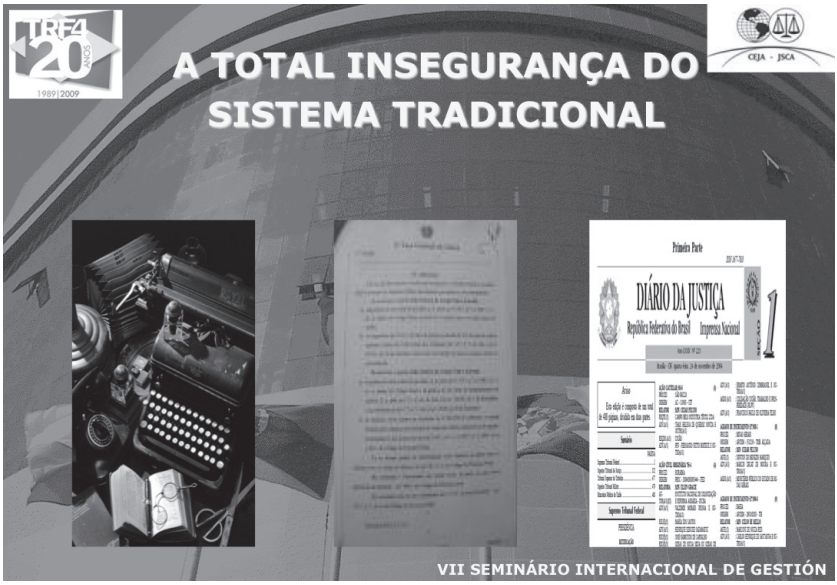
TRF4 20 anos 1989|2009
CEJA - JSCA
TAXA DE CONGESTIONAMENTO
NA JUSTIÇA FEDERAL
JUIZADOS ESPECIAIS
50%
40%
30%
20%
10%
0%
47,6%
44,3%
43,3%
42,2%
47,3%
33,8%
33,3%
38,6%
24,8%
40,6%
2004
2005
2006
2007
2008
Turmas Recursais
Juizados Especiais
Fonte: CNJ/Justiça em números
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


TRF4 20 anos 1989|2009
CEJA - JSCA
São Paulo LENTIDÃO
Fila de 22 milhões de processos
aguarda julgamento no Estado
A falta de juízes é uma das explicações para o acúmulo de ações; em média, há 10 mil por magistrado. Em 2007, 7 milhões de pessoas foram atendidas pelo judiciário paulista Em dez anos, o total de processos no Tribunal de Justiça de SP aumentou 400%
JUSTIÇA SOBRECARREGADA
Número de processos que correm na Justiça Estadual de São Paulo
AGUARDANDO JULGAMENTO
CASOS PENDENTES
PROCESSOS/ JUIZ
1º GRAU 4.231.973 13.934.659 9.663
2º GRAU 490.294 581.808 2.978
JUIZADOS ESPECIAIS 942.263 1.696.896 24.135
POPULAÇÃO DO ESTADO DE SP: 41,4 MILHÕES.
POPULAÇÃO DA CAPITAL: 10,8 MILHÕES.
Fonte: www.destakjornal.com.br
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

TRF4 20 ANOS
1989|2009
INVESTIMENTOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DAS COMUNICAÇÕES
CEJA - JSCA
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

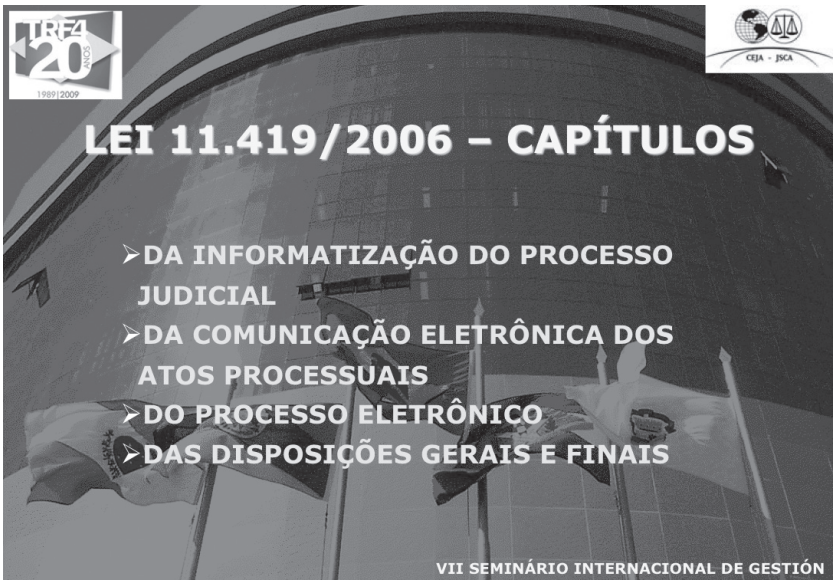

TRF4 20 ANOS
1989|2009
DIFICULDADES PARA USO DA TECNOLOGIA NA JUSTIÇA
CEJA - JSCA
Muito conservadorismo
Por que não fazer citação pela internet ou SMS?
CPC, art. 222:
A citação será feita pelo correio, para qualquer comarca do País, exceto:
.....
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

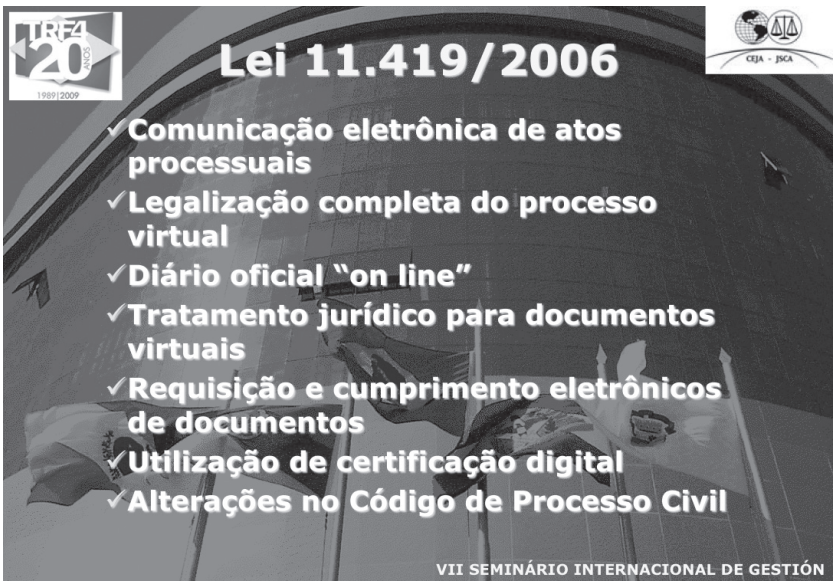

Art. 388 do Código de Processo Penal (1941):
"A sentença poderá ser datilografada e neste caso o juiz a rubricará em todas as folhas."
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


A TOTAL INSEGURANÇA DO SISTEMA TRADICIONAL
DIÁRIO DA JUSTIÇA
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

TRF4 20 ANOS
1989 | 2009
CEJA - JSCA
A SEGURANÇA DO USO DA TECNOLOGIA
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

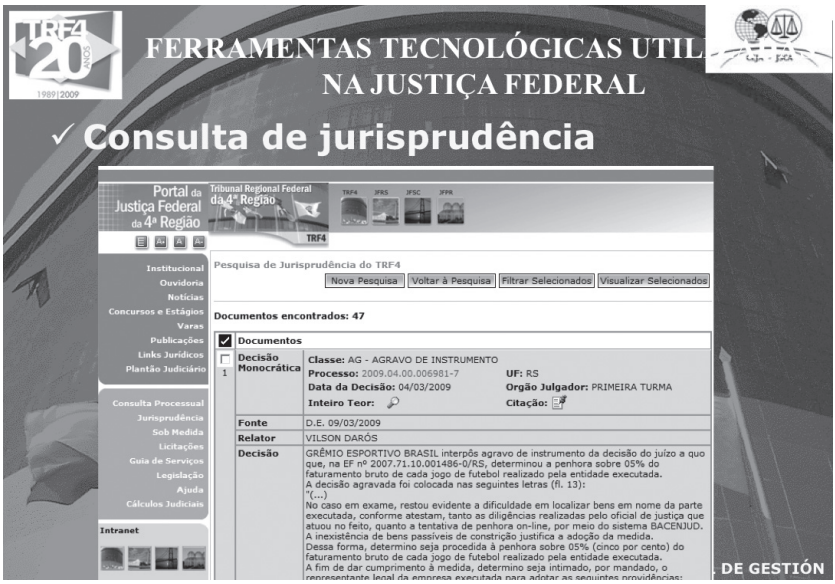
TRF4 20 ANOS
1989 | 2009
CEJA - JSCA
Lei nº 11.419/2006
Autoriza a informatização do processo judicial
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


TRF4
20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
LEI 11.419/2006 – CAPÍTULOS
➢DA INFORMATIZAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL
➢DA COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA DOS ATOS PROCESSUAIS
➢DO PROCESSO ELETRÔNICO
➢DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

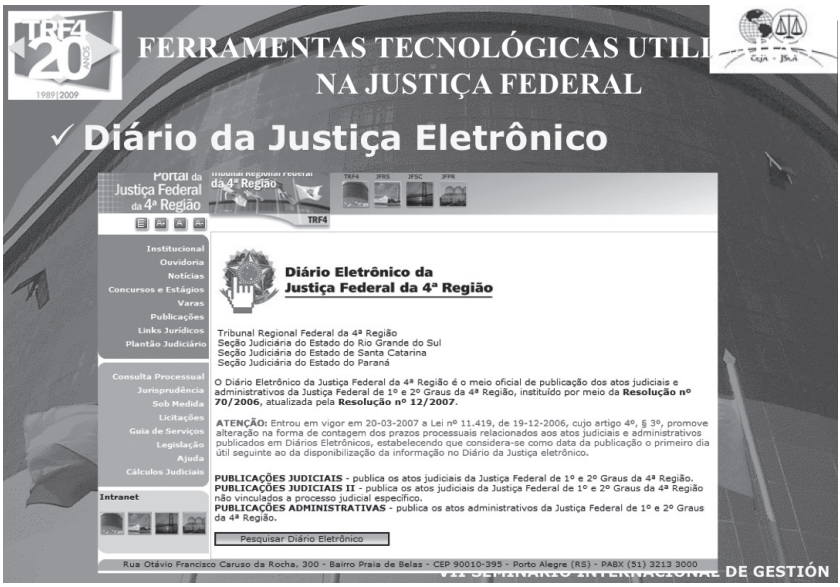

TRF4
20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
Lei 11.419/2006
✓Comunicação eletrônica de atos processuais
✓Legalização completa do processo virtual
✓Diário oficial "on line"
✓Tratamento jurídico para documentos virtuais
✓Requisição e cumprimento eletrônicos de documentos
✓Utilização de certificação digital
✓Alterações no Código de Processo Civil
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

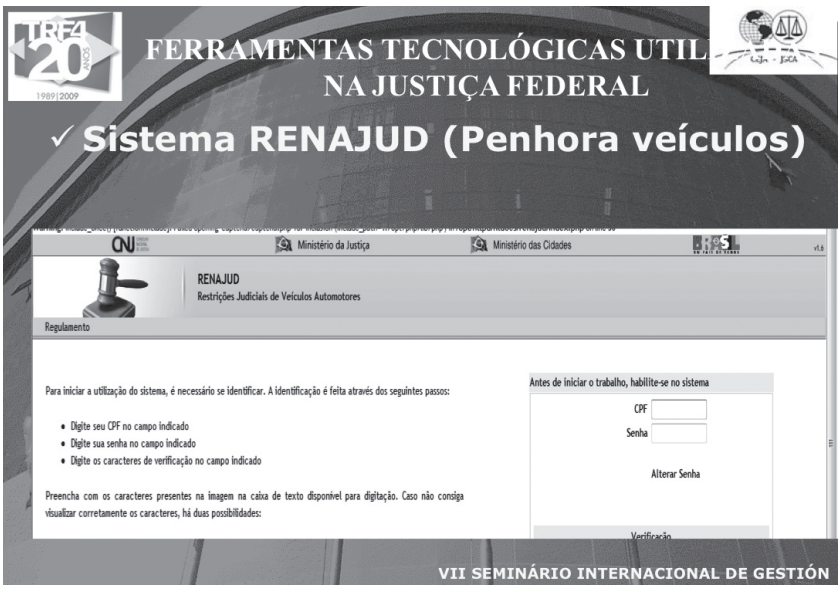
FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS UTIL
NA JUSTIÇA FEDERAL
✓ Páginas eletrônicas (transparência)
Portal da Justiça Federal da 4ª Região
Consulta Processual Unificada
Nº do Processo
Pesquisar
Notícias do TRF4
Serviços
Avisos
Diário Eletrônico
SUP
Certidão ONLINE
SOB medida
Requisições de Pagamento
DESPESAS PROCESSUAIS
Conciliação
[Todas as notícias]
[Todos os avisos]
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

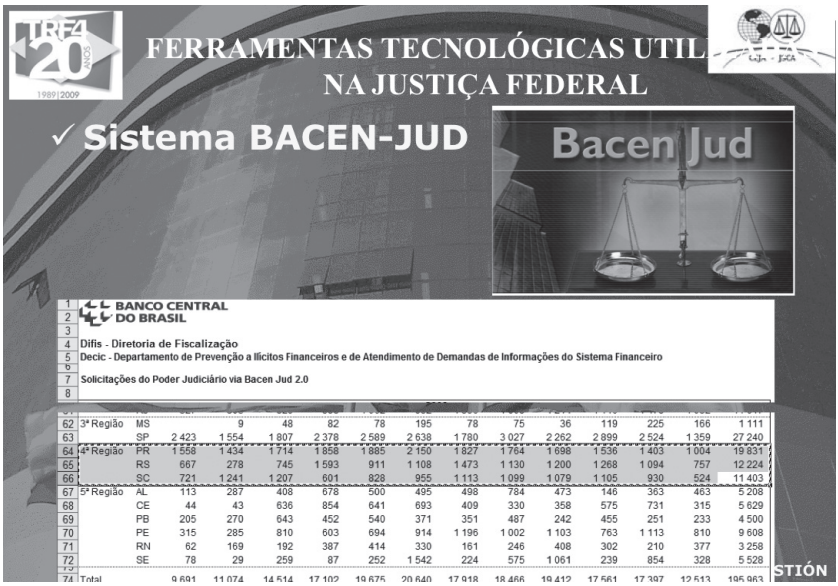
FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS UTIL
NA JUSTIÇA FEDERAL
✓ Comunicação dos atos processuais
Tribunal Regional Federal | 4ª Região
PR | RS | SC
Sistema de Comunicação Eletrônica da 4ª Região
UNIDADE EXTERNA - TESTE
Caixa de Entrada
Compor Mensagem
Itens Enviados
Unidades
Gerente
Sugestões
Caixa de Entrada
Data de Início :
Data de Fim:
Confidencial
Processo:
Remetente:
Filtrar Mensagens
Ajuda
Imprimir Lista
Marca/Desmarca
Data:
De:
Assunto:
Prazo de leitura:
Processos
14-05-2009 16:17:22
UNIDADE EXTERNA - TESTE
teste
Sem prazo para leitura
0
Excluir Mensagens Selecionadas
Ajuda
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS UTIL
NA JUSTIÇA FEDERAL
✓ Consulta de jurisprudência
Portal da Justiça Federal da 4ª Região
Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF4
Pesquisa de Jurisprudência do TRF4
Nova Pesquisa
Voltar à Pesquisa
Filtrar Selecionados
Visualizar Selecionados
Documentos encontrados: 47
Documentos
Decisão Monocrática
Classe: AG - AGRAVO DE INSTRUMENTO
Processo: 2009.04.00.006981-7
UF: RS
Data da Decisão: 04/03/2009
Orgão Julgador: PRIMEIRA TURMA
Inteiro Teor:
Citação:
Fonte
D.E. 09/03/2009
Relator
VILSON DARÓS
Decisão
GRÊMIO ESPORTIVO BRASIL interpôs agravo de instrumento da decisão do juízo a quo que, na EF nº 2007.71.10.001486-0/RS, determinou a penhora sobre 05% do faturamento bruto de cada jogo de futebol realizado pela entidade executada.
A decisão agravada foi colocada nas seguintes letras (fl. 13):
"(...)
No caso em exame, restou evidente a dificuldade em localizar bens em nome da parte executada, conforme atestam, tanto as diligências realizadas pelo oficial de justiça que atuou no feito, quanto a tentativa de penhora on-line, por meio do sistema BACENJUD.
A inexistência de bens passíveis de constrição justifica a adoção da medida.
Dessa forma, determino seja procedida à penhora sobre 05% (cinco por cento) do faturamento bruto de cada jogo de futebol realizado pela entidade executada.
A fim de dar cumprimento à medida, determino seja intimado, por mandado, o
Institucional
Ouvidoria
Notícias
Concursos e Estágios
Varas
Publicações
Links Jurídicos
Plantão Judiciário
Consulta Processual
Jurisprudência
Sob Medida
Licitações
Guia de Serviços
Legislação
Ajuda
Cálculos Judiciais
Intranet
DE GESTIÓN

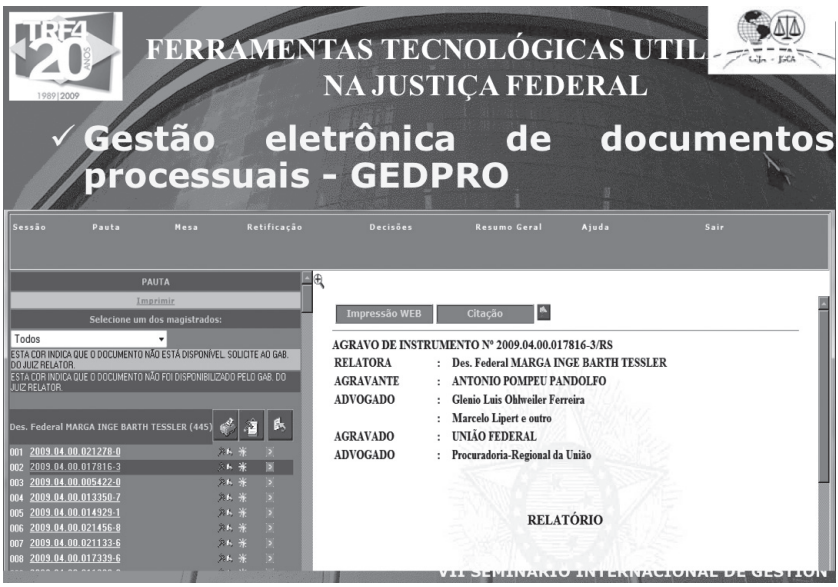
FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS UTIL
NA JUSTIÇA FEDERAL
✓ Consulta de andamento processual
Portal da Justiça Federal da 4ª Região
Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF4
Consulta Processual Unificada
ATENÇÃO!
Para realizar uma consulta processual, é necessário:
1. Selecionar uma forma de pesquisa;
2. Informar um Processo, Nome da Parte, CPF, OAB ou Processo Originário;
3. Selecionar Onde Consultar.
4. A consulta processual eletrônica, pelo nome da parte e número do CPF, não exibe nenhuma informação sobre a existência de ação primária, apenas aos transitadas em julgado e não possui natureza d
nome: (Nenhum resultado)
Forma da pesquisa:
Número do Processo
Número do Processo:
Onde consultar:
Tribunal Regional Federal da 4ª Região
Pesquisar
COMO UTILIZAR
Clique aqui para ver as dicas para consultar processos.
Para visualizar os arquivos em formato PDF, é necessário ter o Acrobat Reader®. Clique aqui para fazer o download do programa.
INTEIRO TEOR DE ACORDÃOS
Clique aqui para solicitar o Inteiro Teor de Acordão que não está disponível no site através da consulta processual (online).
Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 300 - Bairro Praia de Belas - CEP 90010-395 - Porto Alegre (RS) - PABX (51) 3213 3000
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

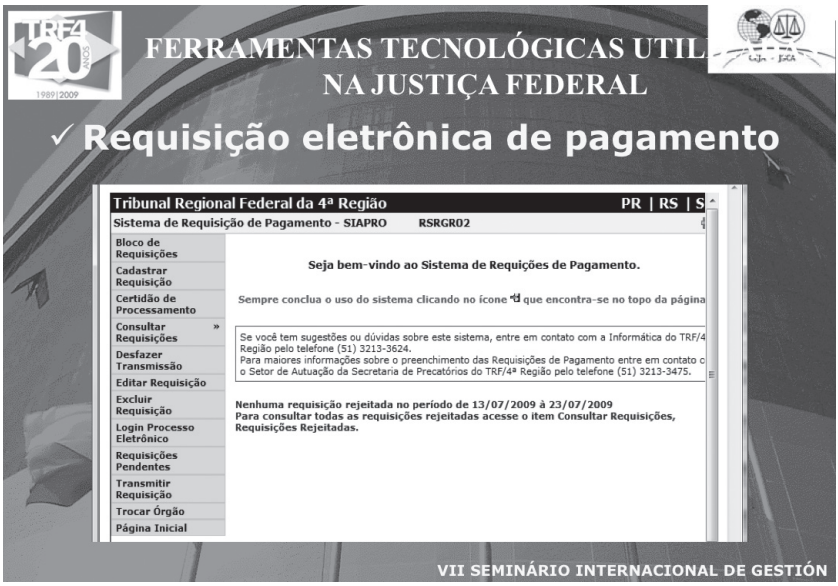

FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS UTILI
NA JUSTIÇA FEDERAL
✓ Diário da Justiça Eletrônico
Portal da Justiça Federal da 4ª Região
Institucional
Ouvidoria
Notícias
Concursos e Estágios
Varas
Publicações
Links Jurídicos
Plantão Judiciário
Consulta Processual
Jurisprudência
Sob Medida
Licitações
Guia de Serviços
Legislação
Ajuda
Cálculos Judiciais
Intranet
Diário Eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região
Tribunal Regional Federal da 4ª Região
Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul
Seção Judiciária do Estado de Santa Catarina
Seção Judiciária do Estado do Paraná
O Diário Eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região é o meio oficial de publicação dos atos judiciais e administrativos da Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 4ª Região, instituído por meio da Resolução nº 70/2006, atualizada pela Resolução nº 12/2007.
ATENÇÃO: Entrou em vigor em 20-03-2007 a Lei nº 11.419, de 19-12-2006, cujo artigo 4º, § 3º, promove alteração na forma de contagem dos prazos processuais relacionados aos atos judiciais e administrativos publicados em Diários Eletrônicos, estabelecendo que considera-se como data da publicação o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação no Diário da Justiça eletrônico.
PUBLICAÇÕES JUDICIAIS - publica os atos judiciais da Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 4ª Região.
PUBLICAÇÕES JUDICIAIS II - publica os atos judiciais da Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 4ª Região não vinculados a processo judicial específico.
PUBLICAÇÕES ADMINISTRATIVAS - publica os atos administrativos da Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 4ª Região.
Pesquisar Diário Eletrônico
Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 300 - Bairro Praia de Belas - CEP 90010-395 - Porto Alegre (RS) - PABX (51) 3213 3000
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS UTIL
NA JUSTIÇA FEDERAL
✓ Sistema RENAJUD (Penhora veículos)
Ministério da Justiça
Ministério das Cidades
RENAJUD
Restrições Judiciais de Veículos Automotores
Regulamento
Para iniciar a utilização do sistema, é necessário se identificar. A identificação é feita através dos seguintes passos:
• Digite seu CPF no campo indicado
• Digite sua senha no campo indicado
• Digite os caracteres de verificação no campo indicado
Preencha com os caracteres presentes na imagem na caixa de texto disponível para digitação. Caso não consiga visualizar corretamente os caracteres, há duas possibilidades:
Antes de iniciar o trabalho, habilite-se no sistema
CPF
Senha
Alterar Senha
Verificação
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN



62	3ª Região	MS		9	48	82	78	195	78	75	36	119	225	166	1 111
63		SP	2 423	1 554	1 807	2 378	2 589	2 638	1 780	3 027	2 262	2 899	2 524	1 359	27 240
64	4ª Região	PR	1 558	1 434	1 714	1 858	1 865	2 150	1 827	1 764	1 698	1 536	1 403	1 004	19 831
65		RS	667	278	745	1 593	911	1 108	1 473	1 130	1 200	1 268	1 094	757	12 224
66		SC	721	1 241	1 207	601	828	955	1 113	1 099	1 079	1 105	930	524	11 403
67	5ª Região	AL	113	287	408	678	500	495	498	784	473	146	363	463	5 208
68		CE	44	43	636	854	641	693	409	330	358	575	731	315	5 629
69		PB	205	270	643	452	540	371	351	487	242	455	251	233	4 500
70		PE	315	285	810	603	694	914	1 196	1 002	1 103	763	1 113	810	9 608
71		RN	62	169	192	387	414	330	161	246	408	302	210	377	3 258
72		SE	78	29	259	87	252	1 542	224	575	1 061	239	854	328	5 528
74	Total		9 691	11 074	14 514	17 102	19 675	20 640	17 918	18 466	19 412	17 661	17 397	12 513	195 963

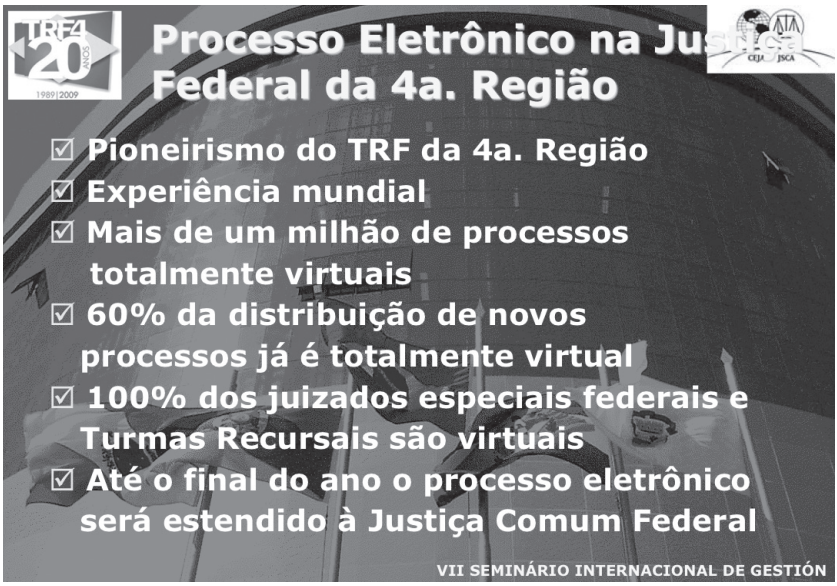


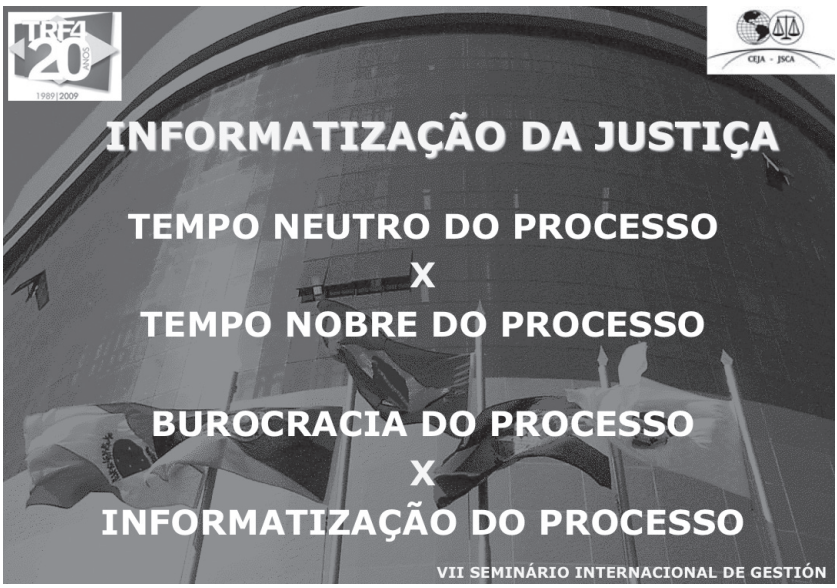

FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS UTIL
NA JUSTIÇA FEDERAL
✓ Requisição eletrônica de pagamento
Tribunal Regional Federal da 4ª Região
PR | RS | S
Sistema de Requisição de Pagamento - SIAPRO
RSRGR02
Bloco de Requisições
Cadastrar Requisição
Certidão de Processamento
Consultar Requisições
Desfazer Transmissão
Editar Requisição
Excluir Requisição
Login Processo Eletrônico
Requisições Pendentes
Transmitir Requisição
Trocar Órgão
Página Inicial
Seja bem-vindo ao Sistema de Requições de Pagamento.
Sempre conclua o uso do sistema clicando no ícone que encontra-se no topo da página
Se você tem sugestões ou dúvidas sobre este sistema, entre em contato com a Informática do TRF/4 Região pelo telefone (51) 3213-3624.
Para maiores informações sobre o preenchimento das Requisições de Pagamento entre em contato o o Setor de Autuação da Secretaria de Precatórios do TRF/4ª Região pelo telefone (51) 3213-3475.
Nenhuma requisição rejeitada no período de 13/07/2009 à 23/07/2009
Para consultar todas as requisições rejeitadas acesse o item Consultar Requisições, Requisições Rejeitadas.
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

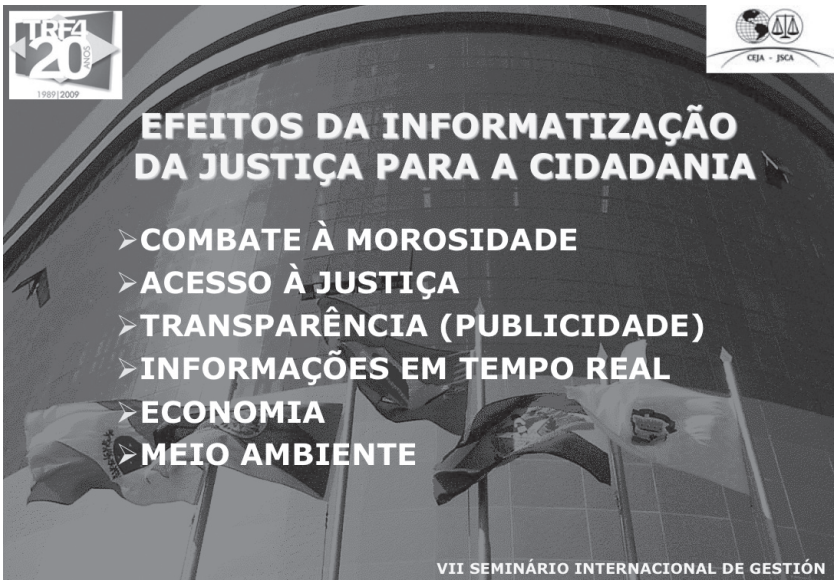
FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS UTIL
NA JUSTIÇA FEDERAL
✓ Sustentação oral por videoconferência
Consulta Processual Unificada
Nº do Processo
Pesquisar
Notícias do TRF4
23/07 - TRF4 mantém matrícula de aluno com HIV
22/07 - Ministra Ellen Gracie visita o tribunal
Serviços
Diário Eletrônico
SUP
Certidão
SOB medida
Requisições de Pagamento
DESPESAS PROCESSUAIS
Avisos
[Todos os avisos]
Solicitações de Videoconferência, Sustentação Oral e Preferência de Julgamento
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS UTIL
NA JUSTIÇA FEDERAL
✓ Ensino à distância
Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região
EMAGIS
Destaques
Áreas da Emagis
DE GESTIÓN

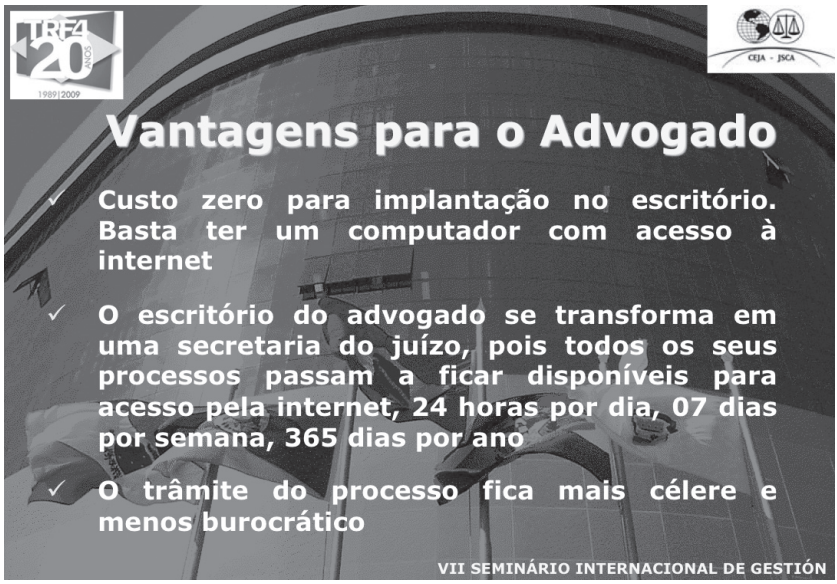
FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS UTIL
NA JUSTIÇA FEDERAL
✓ Processo Eletrônico
Processo eletrônico
Quinta-feira 23.07.2009
Login:
Senha:
Entrar
Cadastre-se AQUI !
Consulta Pública
Tutorial
O Processo Eletrônico está disponível 24 horas por dia
7 dias por semana (24 X 7).
VII SEMINARIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

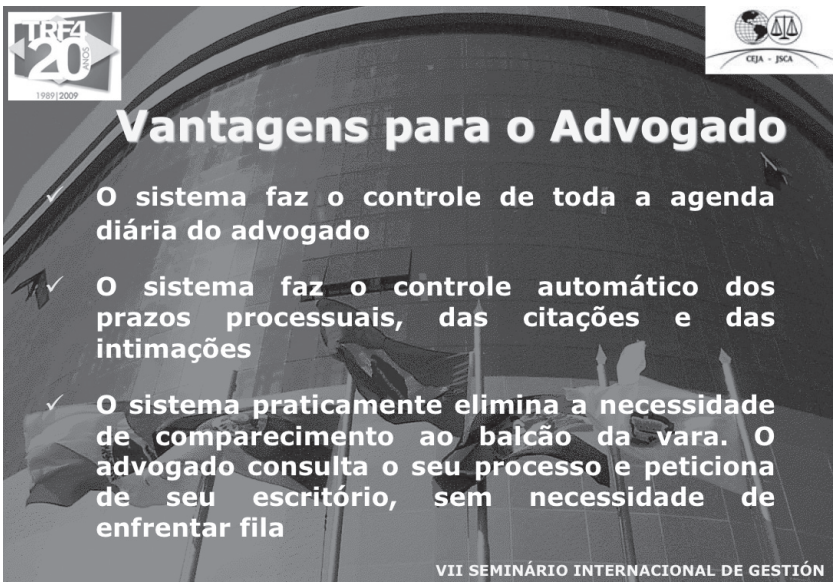

TRF4 20 ANOS 1989|2009
CEJA - JSCA
Processo Eletrônico na Justiça Federal da 4a. Região
☑ Pioneirismo do TRF da 4a. Região
☑ Experiência mundial
☑ Mais de um milhão de processos totalmente virtuais
☑ 60% da distribuição de novos processos já é totalmente virtual
☑ 100% dos juizados especiais federais e Turmas Recursais são virtuais
☑ Até o final do ano o processo eletrônico será estendido à Justiça Comum Federal
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

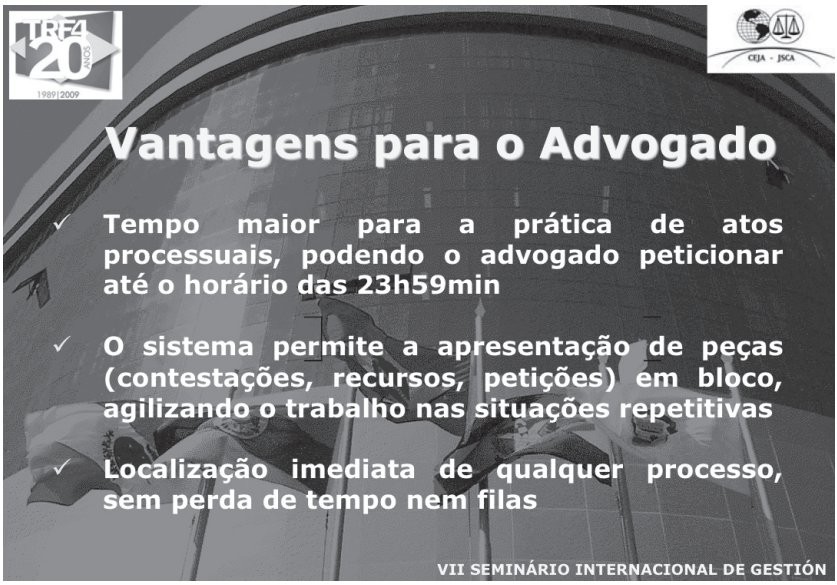

TRF4 20 ANOS 1989|2009
CEJA - JSCA
INFORMATIZAÇÃO DA JUSTIÇA
TEMPO NEUTRO DO PROCESSO
X
TEMPO NOBRE DO PROCESSO
BUROCRACIA DO PROCESSO
X
INFORMATIZAÇÃO DO PROCESSO
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

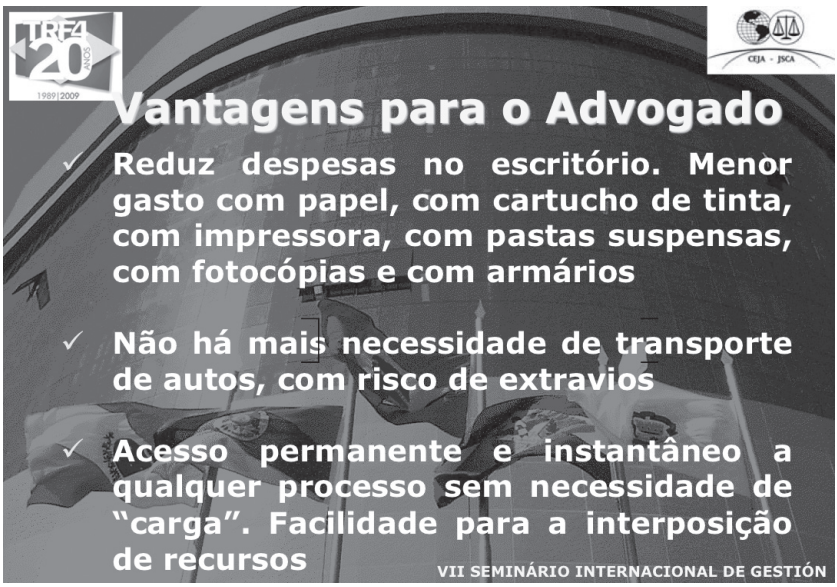

TRF4
20 anos
1989|2009
CEJA - JSCA
EFEITOS DA INFORMATIZAÇÃO DA JUSTIÇA PARA A CIDADANIA
COMBATE À MOROSIDADE
ACESSO À JUSTIÇA
TRANSPARÊNCIA (PUBLICIDADE)
INFORMAÇÕES EM TEMPO REAL
ECONOMIA
MEIO AMBIENTE
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

TRF4
20 anos
1989|2009
CEJA - JSCA
Vantagens do Processo Eletrônico
Rapidez na distribuição, processamento e julgamento de qualquer tipo de processo ou recurso
Sistema web, via browser, com acesso pela Internet, sem barreiras ou fronteiras
Maior interação da Justiça com a sociedade
Acesso instantâneo aos dados dos processos (governança do processo)
Controle completo e imediato, de qualquer lugar, de todos os processos pelo magistrado, promotor, procurador, advogado, defensor e pela própria parte
Economia
Benefícios ao meio-ambiente
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


TRF4 20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
Vantagens para o Advogado
Custo zero para implantação no escritório. Basta ter um computador com acesso à internet
O escritório do advogado se transforma em uma secretaria do juízo, pois todos os seus processos passam a ficar disponíveis para acesso pela internet, 24 horas por dia, 07 dias por semana, 365 dias por ano
O trâmite do processo fica mais célere e menos burocrático
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

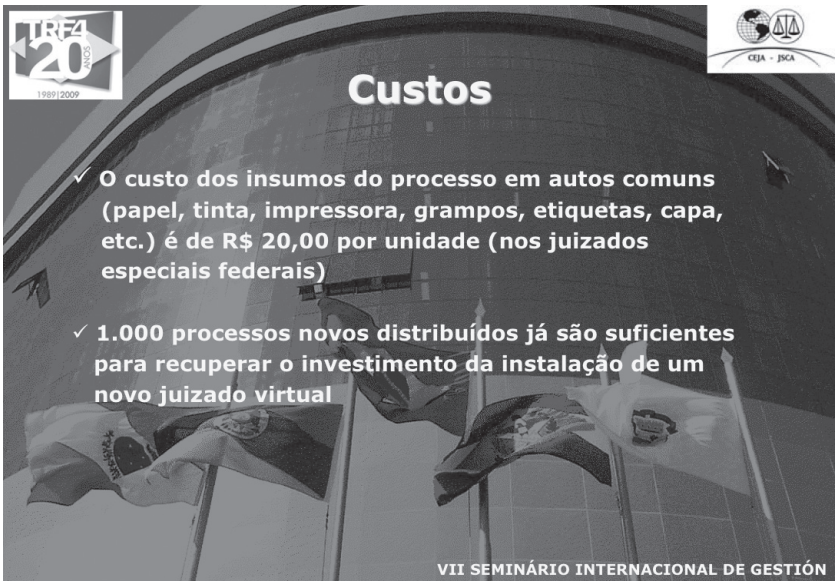

TRF4 20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
Vantagens para o Advogado
O sistema faz o controle de toda a agenda diária do advogado
O sistema faz o controle automático dos prazos processuais, das citações e das intimações
O sistema praticamente elimina a necessidade de comparecimento ao balcão da vara. O advogado consulta o seu processo e peticiona de seu escritório, sem necessidade de enfrentar fila
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

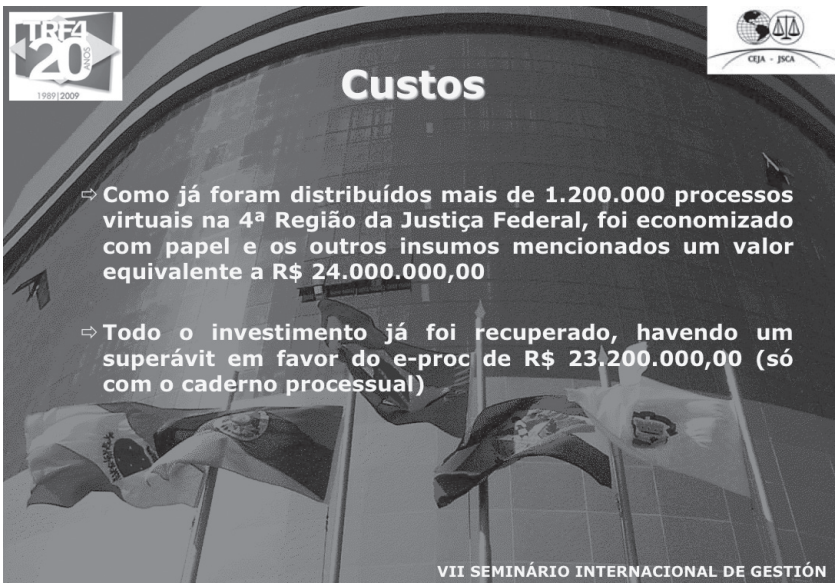

TRF4
20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
Vantagens para o Advogado
✓ Tempo maior para a prática de atos processuais, podendo o advogado peticionar até o horário das 23h59min
✓ O sistema permite a apresentação de peças (contestações, recursos, petições) em bloco, agilizando o trabalho nas situações repetitivas
✓ Localização imediata de qualquer processo, sem perda de tempo nem filas
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


TRF4
20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
Vantagens para o Advogado
✓ Reduz despesas no escritório. Menor gasto com papel, com cartucho de tinta, com impressora, com pastas suspensas, com fotocópias e com armários
✓ Não há mais necessidade de transporte de autos, com risco de extravios
✓ Acesso permanente e instantâneo a qualquer processo sem necessidade de "carga". Facilidade para a interposição de recursos
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

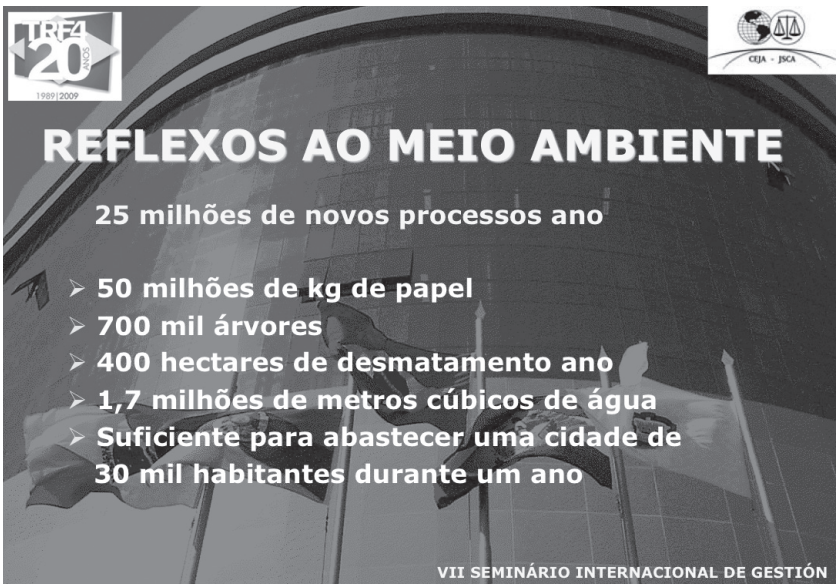
TRF4 20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
Números do Processo Eletrônico
Tempo médio de tramitação dos processos entre as datas da distribuição e da sentença*:
- Justiça comum ..... 789,51 dias
- Juizado mistos – processos de papel e virtuais - papel..... 525,60 dias
- Juizados mistos – processos de papel e virtuais - virtual..... 239,23 dias
- Juizados exclusivamente virtuais..... 37,83 dias
* dados fornecidos pelo Setor de Estatísticas do TRF-4ª Região
varas e juizados de Porto Alegre
sentenças proferidas de janeiro a julho/2005
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

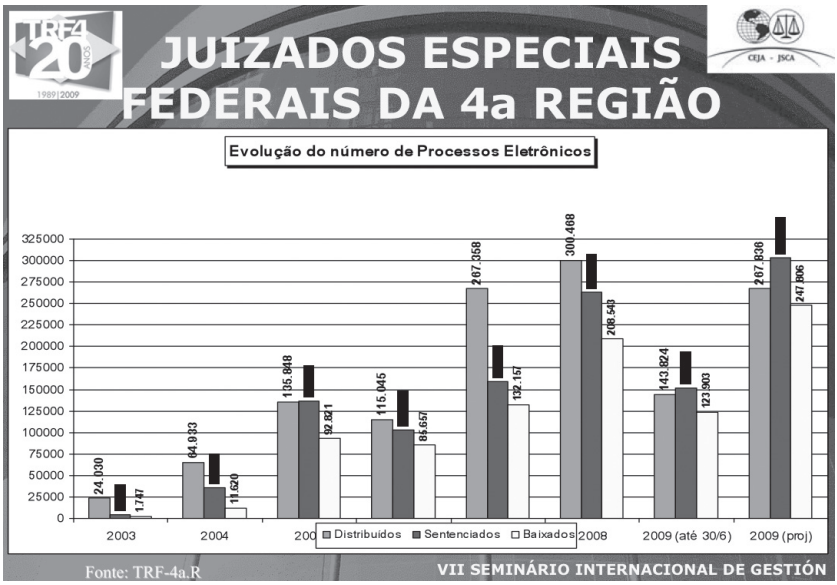
TRF4 20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
Custos do processo eletrônico na Justiça Federal
✓ O gasto total do processo eletrônico da 4ª Região foi de aproximadamente R$ 800.000,00 (aquisição de oito computadores/servidores, scanners para os juizados, viagens para instalação e treinamento de usuários)
✓O custo de instalação de uma nova vara eletrônica gira em torno de R$ 20.000,00 (scanners, instalação e curso)
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


TRF4
20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
Custos
✓ O custo dos insumos do processo em autos comuns (papel, tinta, impressora, grampos, etiquetas, capa, etc.) é de R$ 20,00 por unidade (nos juizados especiais federais)
✓ 1.000 processos novos distribuídos já são suficientes para recuperar o investimento da instalação de um novo juizado virtual
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


TRF4
20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
Custos
⇨ Como já foram distribuídos mais de 1.200.000 processos virtuais na 4ª Região da Justiça Federal, foi economizado com papel e os outros insumos mencionados um valor equivalente a R$ 24.000.000,00
⇨ Todo o investimento já foi recuperado, havendo um superávit em favor do e-proc de R$ 23.200.000,00 (só com o caderno processual)
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

TRF4 20 ANOS 1989|2009
CEJA - JSCA
ECONOMIA (BRASIL)
⇨25 MILHÕES DE NOVOS PROCESSOS EM 2008: ECONOMIA = R$ 500 MILHÕES DE REAIS/ANO
⇨DESPESA COM BENS E SERVIÇOS DO PODER JUDICIÁRIO EM 2008 FOI DE R$ 3,3 BILHÕES
⇨REDUÇÃO DE GASTOS DE CERCA DE 15%
⇨GASTOS COM INFORMÁTICA PELA JUSTIÇA ESTADUAL EM 2007: 416 MILHÕES
⇨GASTOS COM INFORMÁTICA POR TODO O PODER JUDICIÁRIO EM 2008: 561 MILHÕES
⇨DESPESA TOTAL DO PJ DE RONDÔNIA EM 2008: R$ 217 MILHÕES
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


TRF4 20 ANOS 1989|2009
CEJA - JSCA
REFLEXOS AO MEIO AMBIENTE
25 milhões de novos processos ano
➢ 50 milhões de kg de papel
➢ 700 mil árvores
➢ 400 hectares de desmatamento ano
➢ 1,7 milhões de metros cúbicos de água
➢ Suficiente para abastecer uma cidade de 30 mil habitantes durante um ano
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DA 4a REGIÃO
Evolução do número de Processos Eletrônicos
325000
300000
275000
250000
225000
200000
175000
150000
125000
100000
75000
50000
25000
0
24.030
1.747
64.033
31.620
135.848
92.821
115.045
85.657
267.368
132.157
300.468
208.543
143.824
123.903
287.836
247.806
2003
2004
2005
2008
2009 (até 30/6)
2009 (proj)
Distribuídos
Sentenciados
Baixados
Fonte: TRF-4a.R
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DA 4a REGIÃO
Processos Eletrônicos de 2003 a 2009/1
1200000
1000000
800000
600000
400000
200000
0
Distribuídos
Sentenciados
Baixados
Fonte: TRF-4a.R
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

TRF4 20 ANOS
1989|2009
SISTEMA DE PROCESSO ELETRÔNICO
CEJA - JSCA
INTERNET
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

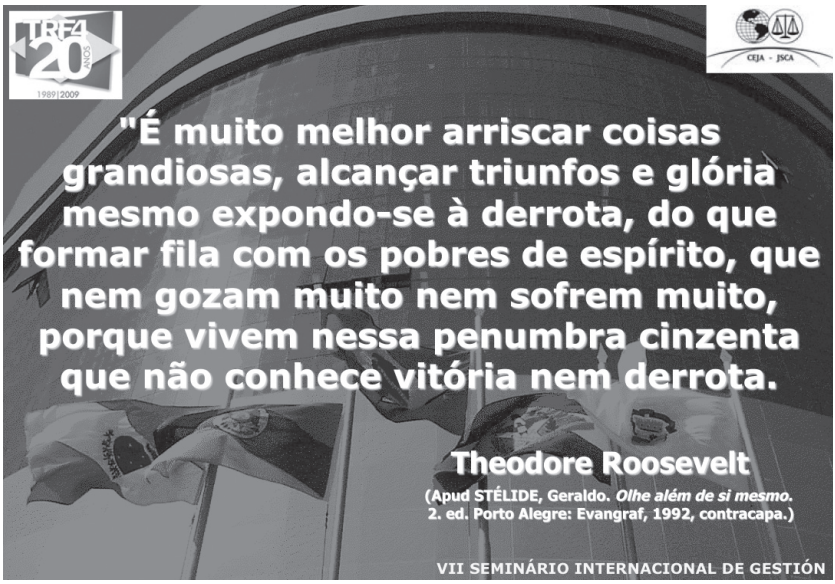
TRF4 20 ANOS
1989|2009
A JUSTIÇA TRADICIONAL
CEJA - JSCA
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

TRF4
20 ANOS
1989|2009
SECRETARIA TRADICIONAL
CEJA - JSCA
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

TRF4
20 ANOS
1989|2009
ANTIGO SETOR DE PROTOCOLO
CEJA - JSCA
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

TRF4
20 ANOS
1989|2009
A JUSTIÇA DO FUTUR0
CEJA - JSCA
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

TRF4
20 ANOS
1989|2009
A JUSTIÇA DO FUTURO
CEJA - JSCA
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN


TRF4
20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
"É muito melhor arriscar coisas grandiosas, alcançar triunfos e glória mesmo expondo-se à derrota, do que formar fila com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem nessa penumbra cinzenta que não conhece vitória nem derrota.
Theodore Roosevelt
(Apud STÉLIDE, Geraldo. Olhe além de si mesmo. 2. ed. Porto Alegre: Evangraf, 1992, contracapa.)
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

TRF4
20 ANOS
1989|2009
CEJA - JSCA
OBRIGADO!!!!
Juiz Federal Sérgio Tejada Garcia
VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN

MODELO DE CONTROL DE GESTIÓN, IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS CRÍTICOS Y ELIMINACIÓN DE ERRORES

César Moya Tapia[1]

El Control de Gestión, como herramienta indispensable a aplicar en organizaciones en las que se manejen materias complejas y que pueden, por su naturaleza, provocar graves problemas que se pueden traducir en daño a las personas o a la sociedad, en tanto no se haga una correcta ejecución.

En materia Judicial se pueden citar por ejemplo la emisión y tratamiento en órdenes de detención y Contraórdenes, resoluciones que recaigan sobre determinadas materias, etc.

Para el presente trabajo se han aplicado en forma total o parcial metodologías como: Cadena Cliente Proveedor, Diagrama de Pareto, Norma ISO 9001-2000, Procesos de James Harrington. Todo lo anterior como una forma de conseguir un fácil y efectivo entendimiento que conduzca a un correcto control de gestión.

Necesariamente hay que mencionar que en cualquier proceso humano existe un grado de error asociado a diversos factores, es decir, bajo la óptica de una distribución normal, se puede señalar claramente que en promedio un 5% del total de tareas puede ser o contener un error, ley estadística de la cual no se puede escapar. Sin embargo lo que sí se puede hacer es priorizar el uso de los recursos y focalizarlos en aquellos denominados "críticos", de forma tal que

[1] Ingeniero de Ejecución en Administración de Empresas, Ingeniero Civil Industrial, Diplomado en Gestión de Empresas, Diplomado en Administración de Recursos Humanos, Magíster en Dirección de Empresas, Gestión Industrial y Servicios (Universidad del Bío-Bío, Chile - Universidad de Dallas, EE.UU.), Egresado de Derecho. Consultor Externo (USAID EE.UU.) para la creación del modelo de gestión e implementación de los Tribunales de la RPP de los Estados de Chihuahua, Oaxaca, Tijuana, Zacatecas y Mexicali. México. Gestión de apoyo en capacitación de Tribunales de Piura y Chiclayo, Perú. Actualmente es Administrador del 4º Tribunal de Juicio Oral en Lo Penal de Santiago, Administrador del Juzgado de Garantía de Viña del Mar, primer tribunal 100% digitalizado en Chile.

los procesos que hayan sido clasificados en esta categoría, deben estar contenidos en un procedimiento especial de forma tal que este "proceso crítico", previamente identificado, responda al concepto de: "Calidad de Fuente", es decir, que la estructura del proceso de seguimiento, evaluación y mantención, permitan una tasa que tienda a cero errores, o "Cero Defectos".

Con lo anterior es fácil advertir que la focalización en los procesos críticos y manejarlos bajo este modelo de disminuir la tasa de errores, no implica tomar toda la organización bajo este sistema, ya que por la propia limitación de recursos, en cuanto a cantidad, formación del recurso humano, capacidad, etc., no es posible llegar a cubrir todos los procesos, subprocesos o actividades que se desarrollan a diario en una organización. Razón por la que este tipo de modelos de control de gestión apunta a eliminar errores de procedimiento en aquellos procesos, actividades o tareas que se hayan elevado a carácter crítico, lo cual significa que el mal cumplimiento, o el no cumplimiento de esta, puede ocasionar graves problemas a la organización, en este caso al Tribunal.

El Control de Gestión siempre actúa en procesos, procedimientos o tareas, previamente definidos, de modo que lo controlado corresponda a los procesos que, con antelación, hayan sido calsificados como: Críticos, de Madiano o Moderado Impacto. No importando cuál sea la clasificación que se haya establecido por la organización que trabaje bajo este sistema, debe, además, ajustarse a evaluaciones que algún tipo de norma haya establecido para dar cuenta de un trabajo de "Calidad". Al respeto no existe duda, en efecto, la Norma Internacional ISO, por medio de su herramienta de medición estandarizada ISO 9001-2000 (ver figura 2), nos entrega las herramientas necesarias para lograr bajar el impacto de los errores o fallas del sistema.

Sin perjuicio que la certificación de la norma ISO de cualquier organización requiere la implementación de 138 requisitos que "deben ser" medidos (Excepto algunos de los correspondientes al 7.0), para este trabajo solo se hará mención a los correspondientes al punto 4, 4.1, relacionado con el "Sistema de Gestión de Calidad", y específicamente el 4.2 (ver figura 1), en lo que respecta a los "Requisitos de la Documentación", entendida esta como: Un procedimiento Establecido, Documentado, Implementado y Mantenido; asimismo un documento puede estar contenido en cualquier formato, tipo o medio.

Figura 1
Muestra el sistema de registros que forman parte de Sistema de Calidad.

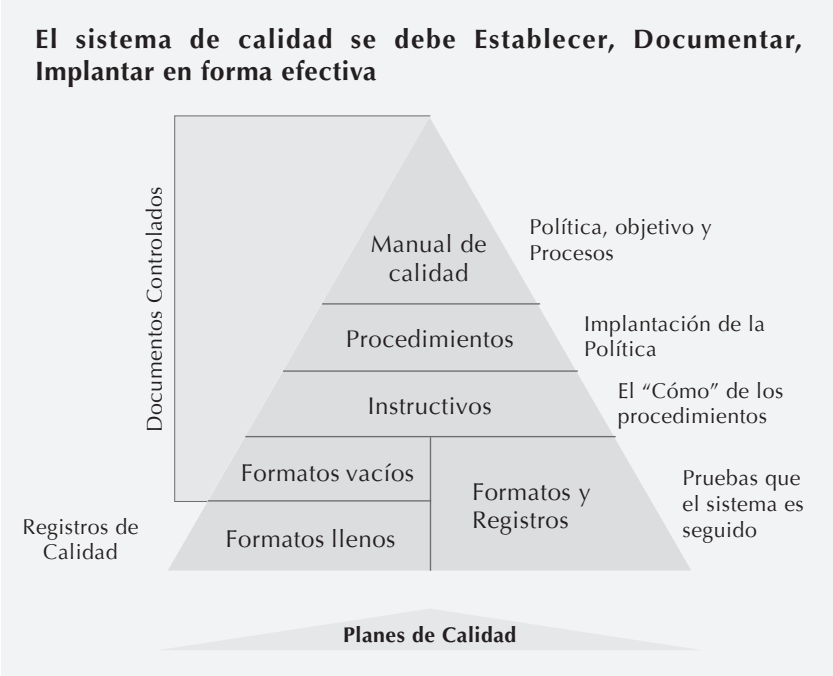
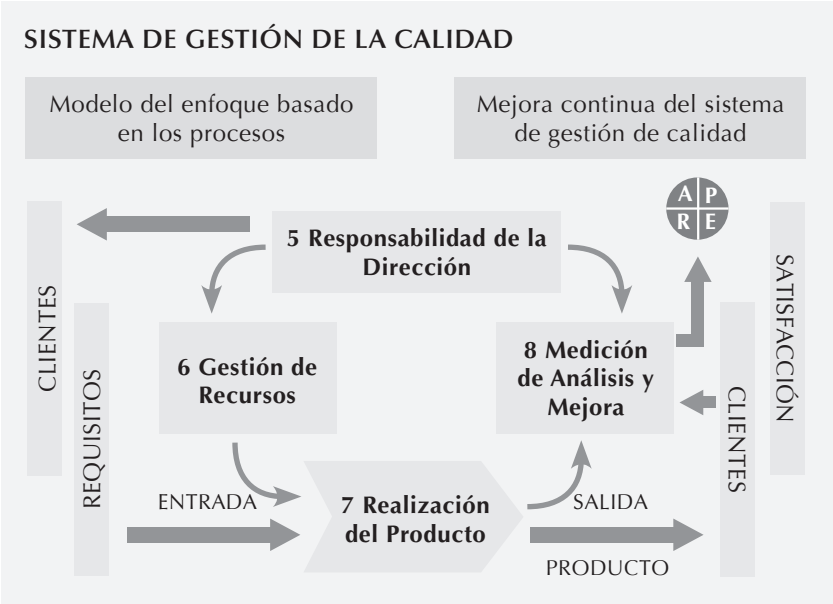


Figura 2
Muestra las etapas posteriores al sistema de registros establecidos por la organización.



De los requisitos contenidos en el 4.1., requisito por el cual se obliga a la organización a: Establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de calidad. Para ello destacamos los siguientes:

a) Identificar los procesos necesarios.
b) Determinar la secuencia e interacción de estos procesos.
c) Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces.
d) Asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos.
e) Realiza el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos.
f) Implementar acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.

Previamente a analizar de qué manera se implementan en el Tribunal los pasos señalados en las letras a, b, c, d, e y f, el Sistema de Control de Gestión, a la luz de la norma ISO 9001-2000, nos obliga a entender que son procesos:

Para entender lo anterior debemos entender qué es un proceso: saber: ¿Qué son los Procesos?[2] Hay que dejar claramente establecido que no existe un producto y/o servicio sin un proceso, de igual modo no existe un proceso sin un producto o servicio. Casi todo lo que se hace en el interior de una organización, constituye una parte de un proceso, y estos desempeñan un papel importante en la supervivencia económica de todas las organizaciones.

En la actualidad, los resultados acertados, provienen de decisiones orientadas a la aplicación de controles de Gestión[3], y técnicas de retroalimentación a todas las actividades. Dichas actividades en su conjunto, constituyen muchos procesos.

En la actualidad la incorporación de profesionales en los Tribunales de la Reforma, buscan generar un impacto positivo sobre la eficiencia y la efectividad de los procesos que cada Tribunal posee, para ello se requiere de un análisis minucioso de las actividades que lo componen, es decir, se requiere observar la totalidad del proceso,

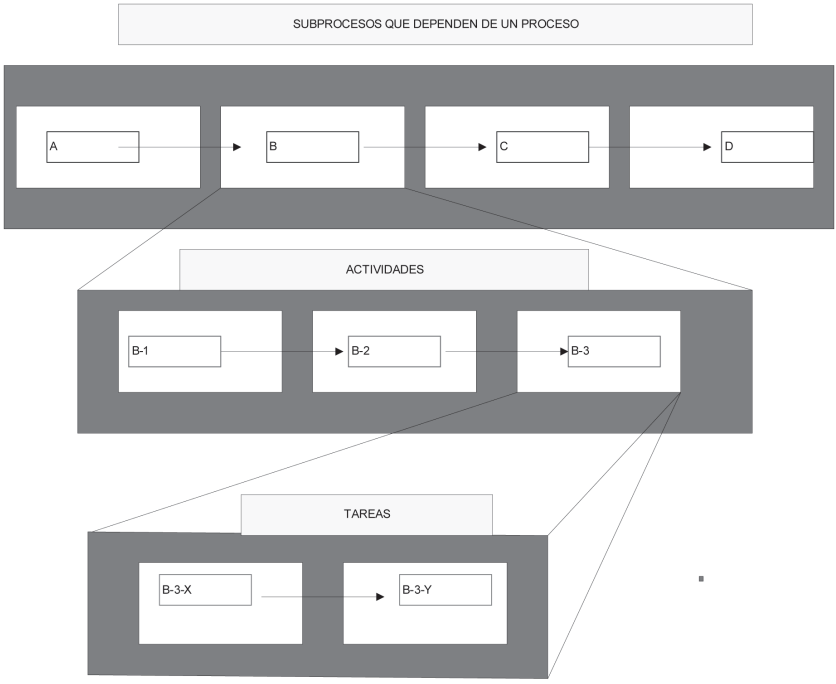
[2] James Harrington, Mejoramiento de Procesos en la Empresa.
[3] Modificaciones para implementación a Oficina de Control de Gestión.

con ella se logra la detección de áreas, que no estén sintonizadas con los objetivos planteados, ni con la optimización de los recursos de una organización. Es conveniente asegurar un buen trabajo con actividades interrelacionadas entre sí.

JERARQUÍAS DE PROCESOS:

Todo Proceso o Subproceso está compuesto por actividades, lo anterior cobra mucha importancia ya que muchas veces los puntos críticos están a lo largo del Proceso, del Subproceso o la actividad misma es crítica. La Figura 3, nos señala claramente la división de cada una de ellas:

Figura 3



La figura muestra un Proceso que puede estar formado por Subprocesos (A,B,C), el que a su vez puede estar formado por varias Actividades (B1, B2, B3), el que su vez puede estar formado por tareas (B3X, B3Y), la importancia de esta división radica que en el Proceso, Subproceso, Actividad o Tarea, puede centrarse alguna actividad crítica.

Identificación y definición de Procesos Críticos:

Metodología sistemática que se ha desarrollado con el fin de ayudar a un Tribunal a realizar avances significativos en la manera de identificar y controlar sus procesos críticos.

Esta metodología se centra en eliminar las actividades innecesarias y la burocracia, de eta manera focalizar el Control de Gestión en los procesos críticos o más importantes, que previamente hayan sido definidos por el Tribunal.

Objetivos del mejoramiento de Procesos:

El principal objetivo consiste en garantizar que la organización tenga procesos que:

- Eliminen los errores en procesos críticos
- Minimicen las demoras
- Maximicen el uso de los activos
- Promuevan el entendimiento de todo el personal
- Sean fáciles de emplear ante ausencias de los titulares
- Sean amistosos con el usuario
- Sean adaptables a las necesidades cambiantes de los Tribunales
- Reduzcan el exceso de personal.

Principales características del Mejoramiento de Procesos:

- Tienen un responsable.
- Tiene un tiempo límite definido.
- Tiene definido responsabilidades, interacciones, procedimientos, controles de evaluación y objetivos, lo que se logra por medio de las "Hojas de ruta".
- Conocen los tiempos de ciclo, la formalidad de los procesos y su alcance.

Importancia del Control de Gestión en el Mejoramiento de los Procesos Críticos*:*

- Le permite al Tribunal focalizar los recursos y centrarse en los procesos "Vitales", definidos estos como aquellos que generan un gran impacto en la organización[4].

[4] Diagrama de Pareto.

- Le permite al Tribunal predecir y controlar los cambios de estado del proceso, elevándolo a la categoría de Crítico o simplemente sacándolo.
- Aumenta la capacidad del Tribunal suministrar los medios para realizar en forma rápida cambios importantes hacia actividades muy complejas.
- Apoya a la organización para manejar de manera efectiva sus interrelaciones.
- Ofrece una visión sistemática de las actividades de la Organización.
- Mantiene a la organización centrada en el proceso.
- Previene posibles errores.
- Le suministra al Tribunal una medida de sus costos de la mala calidad (por errores).
- Da una visión sobre la forma en que ocurren los errores y la manera de corregirlos.
- Desarrolla un sistema completo de evaluación, de esta forma poder corregir.
- Suministra un método para preparar la organización a fin de cumplir desafíos futuros.

I. PROCEDIMIENTO DE IMPLEMENTACIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN

Para la implementación del sistema de Control de Gestión, debemos distinguir y seguir los siguientes pasos:

- Contar con una sección especializada en esta materia, la que puede estar constituida por una o más personas, dependiendo de la cantidad de procesos que se hayan definido como críticos. Esta área de trabajo puede dedicar su tiempo en forma parcial o total, esto dependerá de la cobertura que el propio tribunal se haya impuesto respecto de las materias que deben tener un grado de cumplimiento igual al 100% o, dicho de otra forma, que contenga "Cero defectos".

- El equipo de control de gestión debe manejar ciertas metodologías que permitan a la Administración conjuntamente con el Área de Control de Gestión a buscar los procesos críticos, requiere saber aplicar "Pareto", "Gestión de Procesos", "Tiempos de Ciclo", etc.

- Una vez estructurados los puntos anteriores, es decir: Conformada el Área de Control de Gestión y el manejo de ciertas metodologías, se procede con la identificación de procesos Críticos[5], definidos como aquellos que por su incorrecta ejecución generan un alto impacto en la organización. Para ello se deben identificar qué procesos, actividades o tareas son consideradas "Críticas", esto debe ser la conclusión de una encuesta a todo el personal de un Tribunal[6].

- Hecha la encuesta en la que cada funcionario (empleados, profesionales y jueces), se deben clasificar los procesos, actividades o tareas, esta clasificación nos entregará los procesos denominados "Críticos", y los cuales deben estar sometidos a un doble control, de esta manera asegurar una tasa de cero error o "Cero defectos".

- Una vez identificados los procesos Críticos, y seleccionada tipo de herramientas de control a utilizar, para lo cual se pueden evaluar las existentes en el Tribunal y de qué manera se perfeccionan, modifican o simplemente se generan nuevas. Hecho lo anterior se deben identificar qué puestos de trabajo van a intervenir en el proceso definido de modo de hacer una integración de los puestos de trabajo y confeccionar la cadena de trabajo, la que dará a lugar a la "cadena de Responsables"[7]. Este control de gestión se plasma en una "Hoja de ruta" la que debe contener información relevante, pasos a seguir y, lo más importante, las firmas de responsabilidad, de modo que el flujo del proceso de control incorpore a tantos funcionarios como sean necesarios.

- A su vez, identificado el proceso crítico y definido el procedimiento de doble control se debe "Alertar" a los centros de trabajo para que eleven a la categoría de "Proceso "crítico" el proceso, actividad o tarea que se haya detectado o simplemente, por disposición superior haya cambiado de categoría[8].

- Realizado los puntos anteriores, se requiere que los procesos definidos como Críticos, deben ser claramente publicados en un medio en que tengan acceso todos los funcionarios del Tri-

[5] Norma ISO 9001-200, punto 41., letra a.

[6] Ver Tabla 4, que muestra un ejemplo de encuesta y clasificación.

[7] Ver Cadena Cliente➔Proveedor➔Cliente, en figura 1.

[8] Norma ISO 9001-200, punto 4.1, letra c.

bunal[9] de modo que en tanto existan cambios en los puestos de trabajo exista un fácil entendimiento de los procesos considerados críticos y el responsable asuma en tal calidad en la cadena de trabajo y responsabilidades[10].

- El seguimiento y control para el adecuado cumplimiento del control de gestión, destinado a eliminar errores en procesos críticos, se funda en el doble control, con periodos determinados, con horas determinadas y acciones destinadas a su pronta corrección, para ello se deben ejecutar las acciones previstas y analizadas por la oficina de Control de Gestión conjuntamente con el Administrador, y como ya se dijo obedece a una clasificación previa hecha por el escrutinio interno de todo el personal de un tribunal. Este seguimiento y control nos dará la posibilidad que exista la "Mantención del Procedimiento", aspecto considerado clave. Ya que análisis referentes a generación de formas de corrupción tienen su génesis en el "No cumplimiento de normas establecidas"[11].

- La mejora continua, entendida esta como un constante perfeccionamiento de los procesos definidos, tiene variadas fuentes; pueden ser la resultante de la detección de un funcionario que forma una cadena de producción-responsabilidades de un proceso determinado, o del propio equipo de Control de Gestión, sin perjuicio que las reuniones permanentes para evaluar procesos existentes o analizar algunos que ya no tienen esa categoría, y de esta forma canalizar los esfuerzos en aquellos procesos que se mantienen, o simplemente incorporar otros que, por disposiciones superiores, nuevas leyes o problemas generados, deban ser elevados a esa categoría[12].

[9] Ver figura 4.
[10] Norma ISO 9001-200, punto 4.1, letra d.
[11] Norma ISO 9001-200, punto 4.1, letra e.
[12] Norma ISO 9001-200, punto 4.1, letra f.

Figura 4
Nos muestra la publicidad de los procedimientos, cuya página está disponible para todo el personal de un tribunal.

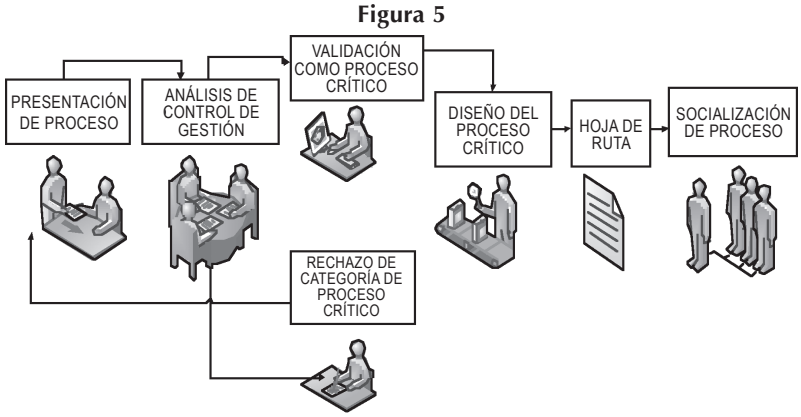
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS PROCESOS CRÍTICOS DEL TRIBUNAL[13]

El área de Control de Gestión tiene la responsabilidad de identificar los principales procesos del Tribunal. En síntesis, este debe dar respuesta a dos preguntas: "¿Qué es lo que hacemos como Tribunal?" y "¿cómo lo hacemos?"

Por lo general, dentro de una organización coexisten dos tipos de procesos. Uno de ellos está organizado a lo largo de las líneas funcionales, recibe su material de un solo departamento y genera su producción dentro de este. Estos procesos verticalmente alineados con frecuencia son muy simples. Usualmente, estos consisten en una orden que da el "superior" a un empleado para que realice una tarea (por ejemplo, escribir un oficio). Estos procesos simples normalmente son subprocesos de procesos del Tribunal mucho más complejos, denominados procesos interfuncionales o interpersonales del Tribunal.

Los procesos interpersonales fluyen horizontalmente a través de varias funciones o departamentos, este tipo de procesos son los más comunes en el quehacer judicial, ya que es fácil advertir que casi la totalidad de las funciones responde al concepto:
"Cliente ➔ Proveedor ➔ Cliente", es decir, que un proveedor (quien provee de información) se lo entrega a un cliente (que necesita la información); este a su vez, es decir el cliente se transforma en proveedor del siguiente puesto de trabajo.

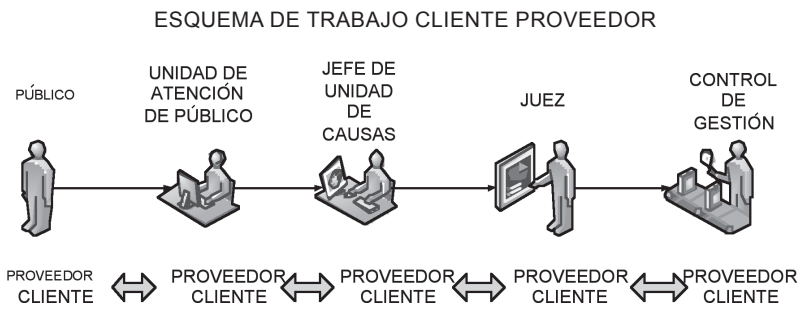
Figura 5



El esquema muestra los pasos para identificar el proceso crítico, pasando de la idea➔clasificación ➔ Validación o rechazo ➔ creación de diseño ➔ hoja de ruta o elemento de control con responsables ➔ socialización

[13] Mejoramiento de Procesos en la Empresa, James Harrington.

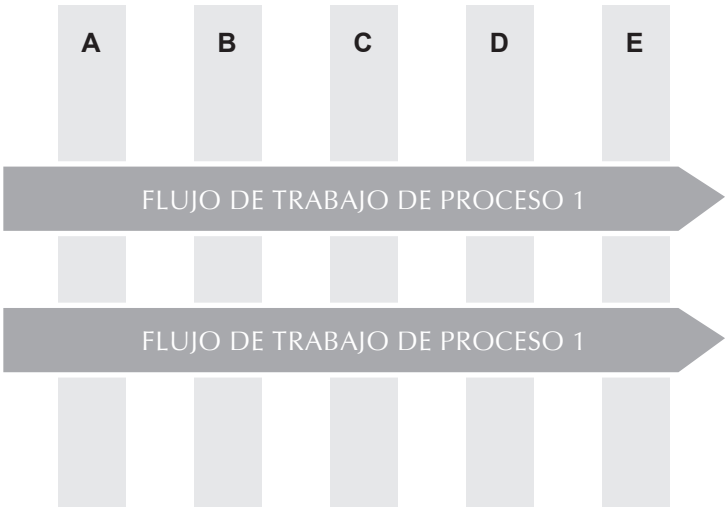
Figura 6



Esquema de trabajo Cliente ➔ Proveedor ➔ Cliente

El esquema de trabajo Cliente Proveedor, que forman parte de un Proceso Interpersonal, se muestra en la figura 2.

Figura 7



Muestra un proceso interfuncional, cuyo flujo de trabajo pasa por dos o más puestos de trabajo o funciones (A.....N)

Por regla general, ninguna persona tiene individualmente la responsabilidad final de todo el proceso (por ejemplo, ingreso de solicitudes por Unidad de Atención de Público), lo que obliga a manejar el procedimiento que le corresponde a cada persona o área de trabajo con el máximo de dedicación y en los plazos requeridos para ofrecer un producto de "Calidad", entendida esta como satisfacer las necesidades del cliente. La definición anterior no distingue entre clientes internos o externos, por lo que debe entenderse que cualquier tipo de cliente nos pone el estándar que él requiere para poder transformarse en un proveedor de "calidad" hacia su nuevo cliente.

Todas las Tribunales tienen muchos procesos y centenares de subprocesos.

El primer paso es determinar qué tipo de procesos, subprocesos, Actividades o Tareas, son consideradas Críticas.

La Administración debe comenzar solicitando la opinión de todos los integrantes de él, a modo de "Escrutinio Interno", de modo de concentrar cada una de las opiniones.

Acto seguido clasificará los procesos, subprocesos, actividades o tareas, solicitando la opinión de todos los integrantes del tribunal para saber, si a su análisis, cuál de ellos es considerado "Crítico", "De mediano Impacto" o "Moderado Impacto", un ejemplo de ello se muestra en el cuadro N° 4.

En este caso se trata de ideas recogidas de parte de todo el Tribunal aun cuando no respondan estrictamente a la definición de procesos, subprocesos etc., para lo cual la Administración con la oficina de Control de Gestión recopilará y clasificará lo que el personal haya propuesto, de tal manera que una primera clasificación será:

- Procesos
- Subprocesos
- Actividades
- Tareas

Figura 8

PROCESOS	Actividad Crítica	Mediano impacto	Bajo impacto
Dependencias físicas testigos y peritos			
Notificación médicos hospitales			
Separación y custodia testigos y peritos			
Notificación a jueces de audiencias programadas (en este y otros tribunales)			
Definición de equipos para tomar audiencias (fecha de confirmación)			
Registro de audiencias (audiograbber y registro secundario)			
Notificaciones (acusados y otros; plazo y verificación)			
Despacho de órdenes y contraórdenes (audiencia y despacho)			
Equipamiento sala (códigos, vasos, puntero, guantes, logística en general)			
Notificación de exhortos			
Atención de usuarios (at. Telefónica, testigos y peritos)			
Ingreso y control de documentación.			
Autorización de patrocinio y poder			
Distribución de correspondencia bajo firma			
Horario de recepción de correspondencia (Viernes)			
Tramitación de licencias médicas (copia Compin), feriados y permisos			
Metas de gestión (sistema)			
Caja chica			
Registro de decretos económicos			
Registro de datos del personal en Maestro de Personal			
Biblioteca			
Egreso de correspondencia (entrega de pruebas a intervinientes)			
Remisión de documentación Corte (con y sin plazo)			
Conciliación bancaria			
Cuentas corrientes			
Custodia de especies			
Bodega de materiales			
Programa de caja			
Cierre contable			
Registro telefónico			
Registro fotocopias			
Pago proveedores			
Ingreso AA y programación de audiencias			
Ley de transparencia testigos reservados			
Turno			
Recapacitación informática actividades críticas			
Capacitación en Hitos Siagj			
Respaldo de audiencia (CD)			
Reuniones actualización (sistemas, procedimientos, etc.)			

Figura 8 muestra ejemplos del escrutinio Interno que es sometido todo el personal de un tribunal para proceder a clasificar procesos, subprocesos, actividades o tareas que sean consideradas críticas.

Por enumerar solo aquellos procesos del Tribunal que son necesarios para dirigirla. Los procesos de una organización típica deben incluir:

- Proceso de Ingreso de Causas
- Proceso de Audiencias
- Proceso de Agenda, etc.

Hemos descubierto que la forma más efectiva de realizar esta labor consiste en hacer que cada miembro del área de control de gestión prepare una lista de aquellos procesos del Tribunal en los cuales se encuentra involucrado, y presentarla a la Administración. La administración, conjuntamente con el encargado de Control de Gestión combinará las listas en una general, eliminando las duplicaciones. Posteriormente, esta lista combinada se presenta a los Jueces del Tribunal, para su revisión y comentarios.

Para citar un ejemplo práctico, analizaremos el proceso de Órdenes y Contraórdenes de Detención, y tomaremos como punto de partida las prácticas que el propio Tribunal haya validado, este es un buen punto desde el cual puede darse comienzo al análisis del proceso. Sin embargo, para una mayor comprensión, en algunos casos será necesario llevar a cabo otra reunión del área de Control de Gestión para descomponer los procesos complejos en sus correspondientes subprocesos. Por ejemplo, los subprocesos del "Emisión de órdenes y contraórdenes" podrían incluir:

- Orden emitida por el Juez
- Forma de emisión (despacho, Audiencia)
- Tipo de Registro, audio, escrito
- Forma de comunicación
- Monitoreo en Monito Web
- Informe de fallas, etc.

III. DEL PERSONAL QUE INTERVIENE EN EL PROCESO CRÍTICO

Como se mencionó anteriormente, en cada proceso interactúan dos o más funcionarios u operadores, entre los que podemos encontrar:

- Ejecutor Responsable: Es el funcionario que ejecuta directamente el proceso, en el caso de las órdenes de Detención es

el funcionario "Toma de Actas" quien deberá gestionar en el sistema lo resuelto por el Juez.

- Primer Control: En este caso lo ejecuta la Jefe de Unidad de Causas, que debe verificar que el accionar el funcionario ejecutor se haya ajustado al procedimiento previamente definido.
- Segundo Control, figura necesaria que debe garantizar mediante un seguimiento exhaustivo que las etapas definidas en el proceso crítico se cumplan en un 100%[14].

[14] Ver figura 9.

Figura 9
4° TRIBUNAL DE JUICIO ORAL EN LO PENAL DE SANTIAGO
PROCEDIMIENTO TRAMITACIÓN ÓRDENES DE DETENCIÓN DECRETADAS EN AUDIENCIA

NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO: CRÍTICO
EJECUTOR RESPONSABLE: ADMINISTRATIVO DE ACTA
RESPONSABLE 1er CONTROL: JEFE UNIDAD DE CAUSAS
RESPONSABLE 2° CONTROL: UNIDAD DE CONTROL DE GESTION/ AUDITORIA

		RESPONSABLE		
N°	ACTIVIDAD	ACTA	J.U.C	U.C.G
1	Debe existir orden expresa de dictar la orden por parte de un juez, lo que debe constar en el audio y en el acta de la audiencia respectiva	X		
2	Tramitar la orden en el siagj (hito: orden de detención), confeccionar la orden en el sistema (ruta: http://ordendet.Reformaprocesal.Pjud:9080/jsiagj/) y enviar para firma (llenado de datos conforme a lo ordenado en acta 10-2002 de la excma. Corte Suprema)	X		
3	Informar al juez que dictó la orden que se encuentra en condiciones de ser firmada	X		
4	Una vez firmada, remitir en formato pdf la orden a los siguientescorreos electrónicos: órdenes. Judicialesjzm@carabineros.Cl; secom.Asetec@investigaciones.Cl. Enviar, ademas, por fax o correo electronico la orden a las respectivas unidades policiales secom.Asetec@investigaciones.Cl. Enviar, ademas, por fax o correo electronico la orden a las respectivas unidades policiales por último, remitir por correo electrónico(catastro@registrocivil.Cl) y por fax la orden al catastro del srcei. Todo lo anterior debe ser realizado el mismo día en que fueron ordenadas. Los correos electrónicos deberan ser remitidos con copia obligatoria al jefe de unidad de causas y a la unidad de control de gestión/auditoría	X		
5	Imprimir 2 copias de la orden, las que deberan ser archivadas en el archivador de órdenes de detención	X		
6	Verificar correcta tramitación y envío de la orden de detención a los correos y fax correspondientes		X	X
6	Los días viernes de cada semana confeccionar listado de órdenes vigentes, el que deberá contener la información requerida para el turno e indicar si las órdenes se encuentran registradas en la aplicación monito web. Remitir dicho informe antes de las 12,00 hrs. al coordinador del turno de control y a la unidad de control de gestión/ auditoría		X	

7	Los días lunes de cada semana, antes de las 12,00 hrs. verificar la informacion contenida en el informe semanal de órdenes debiendo remitir las observaciones efectuadas por correo electrónico al juc y al administrador.			X
8	Entrega de informe semanal de órdenes al administrador (días lunes)			X
9	Confección y remisión de oficio informando órdenes y registro de las mismas al SRCEI		X	

Muestra un proceso crítico, previamente clasificado como tal, en el que se ha definido el procedimiento, el Ejecutor Responsable, 1er y 2o Control, plazos y responsables.

Figura 10

4° TRIBUNAL DE JUICIO ORAL EN LO PENAL DE SANTIAGO
PROCEDIMIENTO TRAMITACIÓN ÓRDENES DE DETENCIÓN DECRETADAS EN AUDIENCIA

NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO: CRÍTICO
EJECUTOR RESPONSABLE: ADMINISTRATIVO DE ACTA
RESPONSABLE 1er CONTROL: JEFE UNIDAD DE CAUSAS
RESPONSABLE 2° CONTROL: UNIDAD DE CONTROL DE GESTIÓN/ AUDITORÍA

		RESPONSABLE		
N°	ACTIVIDAD	ACTA	J.U.C	U.C.G
1	Debe existir orden expresa de dictar la orden por parte de un juez, lo que debe constar en el audio y en el acta de la audiencia respectiva	X		
2	Tramitar la orden en el siagj (hito: orden de detención), confeccionar la orden en el sistema (ruta: http://ordendet.Reformaprocesal.Pjud:9080/jsiagj/) y enviar para firma (llenado de datos conforme a lo ordenado en acta 10-2002 de la excma. Corte Suprema)	X		
3	Informar al juez que dictó la orden que se encuentra en condiciones de ser firmada	X		
4	Una vez firmada, remitir en formato pdf la orden a los siguientes correos electrónicos: órdenes. Judicialesjzm@carabineros.Cl; secom.Asetec@ investigaciones.Cl. Enviar, además, por fax o correo electrónico la orden a las respectivas unidades policiales, por último, remitir por correo electrónico(catastro@registrocivil.Cl) y por fax la orden al catastro del srcei. Todo lo anterior debe ser realizado el mismo día en que fueron ordenadas. Los correos electrónicos deberán ser remitidos con copia obligatoria al jefe de unidad de causas y a la unidad de control de gestión/ auditoría	X		
5	Imprimir 2 copias de la orden, las que deberán ser archivadas en el archivador de órdenes de detención	X		
6	Verificar correcta tramitación y envío de la orden de detenciçon a los correos y fax correspondientes		X	X
6	Los días viernes de cada semana confeccionar listado de órdenes vigentes, el que deberá contener la informacion requerida para el turno e indicar si las órdenes se encuentran registradas en la aplicación monito web. Remitir dicho informe antes de las 12,00 hrs. al coordinador del turno de control y a la unidad de control de gestión/ auditoría		X	

7	Los días lunes de cada semana, antes de las 12,00 hrs. verificar la informacion contenida en el informe semanal de órdenes debiendo remitir las observaciones efectuadas por correo electrónico al juc y al administrador.			X
8	Entrega de informe semanal de órdenes al administrador (días lunes)			X
9	Confección y remisión de oficio informando ordenes y registro (diferencias en confrontación de datos) de las mismas al srcei		X	

Muestra los grados de responsabilidad y niveles de control ejercidos sobre un proceso crítico.

IMPLEMENTACIÓN SISTEMA DE GESTIÓN JUZGADO DE FAMILIA ANTOFAGASTA – CHILE

Cristian Zurita Zapata*

I. INTRODUCCIÓN

Los Juzgados de Familia han presentado una serie de críticas desde distintos sectores de la sociedad desde donde se cuestiona el diseño.

II. OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN

La implementación del sistema de gestión y control pretende redistribuir las funciones dentro del Tribunal, optimizando la utilización de los recursos humanos y materiales disponibles. Los objetivos principales son:

La regulación en detalle de los procesos administrativos internos del Tribunal de Familia de Antofagasta.

Mejoramiento de la gestión y administración de recursos materiales, humanos y tecnológicos, necesarios para realizar una eficiente y eficaz labor jurisdiccional.

La descripción de las funciones de las distintas unidades así como las obligaciones a que deben someterse tanto Jueces como Administrador, profesionales y funcionarios para el cumplimiento de las funciones de la judicatura de familia.

* Psicólogo, Licenciado en Psiclogía, Universidad de Concepción. Diplomado en Salud Mental, Universidad de Valparaíso. Diplomado en Gestión de Calidad de Vida, IAS - Universidad de Chile. Magíster (c) en Ciencias Sociales, Universidad de las Artes y Ciencias Sociales. Docente Universitario en varias universidades, actualmente Docente Titular en la Universidad Pedro de Valdivia - Antofagasta en las Cátedras de Psicopatología y Evaluación Clínica Infantil. Se ha desempeñado como Psicólogo Clínico en Hospital de Arauco, Chile; Perito Psicólogo para Fiscalía Local de Cañete, Perito Psicólogo SENAME Octava Región, entre otros. Actualmente es Consejero Técnico del Juzgado de Familia de Antofagasta, Coordinador Subrogante del Consejo Técnico y Encargado de Metas de Gestión.

III. MARCO NORMATIVO Y ENCUADRE DE LA INTERVENCIÓN

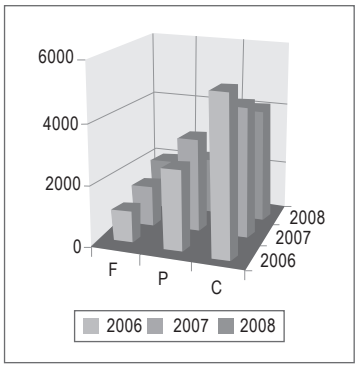
- Los principios establecidos en los Autos Acordados de la Excma. Corte Suprema, de responsabilidad, legalidad y competencia, eficiencia y eficacia, separación de funciones y de equivalencia de soportes.
- La distribución equitativa de carga de trabajo que consiste en la distribución equivalente en la asignación de tareas por parte de la Administración y Encargados de Unidad a todos los funcionarios de la misma y que supone asumir el trabajo como unidad, supliendo en el día aquella parte que corresponda al funcionario que se ausente por cualquier causa.
- Para el trabajo de jueces se considera especialmente el principio de la no radicación de causas o casos, que importa que los jueces deban asumir roles o funciones en todas las etapas del procedimiento y que el conocimiento de una no importe radicar en un juez el conocimiento de las demás, salvo las excepciones legales respectivas.
- Normativa relacionada:
    - "Manual de Procedimiento para los Juzgados de Familia" de fecha junio de 2006.
    - Modelos de procesos de trabajo para Tribunales de Familia de noviembre de 2004. Corporación Administrativa del Poder Judicial.
    - Diseño, organizaciones y descripción y perfiles de cargo para estos Tribunales de mayo de 2005. Corporación Administrativa del Poder Judicial.
    - Acta N° 91-2007 sobre "Procedimiento de Tribunales que Tramitan con Carpeta Electrónica" de fecha 7 de junio de 2007. I Corte Suprema.
    - Acta Nº 51-2008 de fecha 4 de abril de 2006 sobre "Agendamiento de Audiencias en los Tribunales de familia del País". I Corte Suprema.
    - Instrucciones de funcionamiento impartidas por el Comité de Jueces del Tribunal de Familia de Antofagasta desde el día 1 de octubre de 2005 a agosto de 2008.

IV. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

Dotación del Tribunal:

- Dotación progresiva de Magistrados de 4 (2005) a 11 (2007)
- Inicialmente una administradora que luego se complementa con 4 Jefes de Unidad.
- Dotación inicial de 6 Consejos Técnico, aumento progresivo a 10.
- 30 funcionarios, los cuales ingresan gradualmente.
- Población Regional:
    - Antofagasta 493.984 habitantes
    - Tocopilla 23.986 habitantes
    - Mejillones 8.395 habitantes

- Tasas de Prevalencia:
    - 44% de violencia contra mujeres (SENAM 2003) *
    - 75% algún tipo de maltrato, 23% maltrato físico severo.
- Tasas de ingresos:
    - Violencia Intrafamiliar
        - 2006 1.058
        - 2007 1.274
        - 2008 1.542
- Maltrato de Menores:
    - 2006 2.665
    - 2007 3.050
    - 2008 1.901
- Causas Contenciosas
    - 2006 5.273
    - 2007 4.419
    - 2008 3.808



Análisis de tiempo y rendimiento

- Tiempo promedio entre el ingreso de la causa y la citación a primera audiencia: 60 - 90 días
- Tiempo promedio entre ingreso y fallo : 150 - 180 días
- Tiempo entre ingreso de escrito o toma de demanda y primera providencia de los escritos y demandas: 15 días
- Tiempo en ingresos de documentas y resolución: 7 días
- Perdida de audiencias:
    - Inasistencia de las partes 10%
    - Falta de notificación 25%
    - Falta medios de prueba 30%
    - Ausencia del Magistrado 15%
    - Audiencias realizadas 55%

Análisis de puntos críticos en el diseño

Puntos Críticos Identificados en el Proceso:

- Latencia entre ingreso y primera providencia
- Latencia entre primera providencia y audiencia
- Medios de notificación inefectivos
- Alto número de audiencias no realizadas por falta de notificación de las partes

- Alto número de audiencias no realizadas por ausencia de Magistrados que dilata significativamente el término de la causa.
- Alto número de audiencias no realizadas por falta de medios de prueba.
- In uniformidad en los procedimientos.
- Actas de audiencia de diversos tipos y orden.
- Puntos y medios de prueba altamente dispares entre Magistrados.
- Resoluciones altamente dispares entre funcionarios proveedores y Magistrados.

V. DISEÑO ORGANIZACIONAL

- Carencia de un diseño organizacional claro y completo ajustado a las exigencias locales y a la materias propias del Juzgado
- No existe asignación de funciones específicas y claras en el diseño original

Diseño implementado

- Uniformidad de los Criterios de la Magistratura
- Modelos de resoluciones
- Plantillas de actas de audiencias
- Uniformidad en los puntos de prueba por materia
- No radicación de las causas
- Distribución de carga de trabajo de Magistrados ausentes

Redistribución de funciones

- Delimitacion de funciones por estamento
- Asignación de responsabilidades individuales
- Distribución de causas por dígito (asignación equitativa de ingresos a los distintos niveles de la organización).
- Mejoras en los procedimientos

- Mejoras en los procesos de notificación
- Cambio de sistema de notificaciones incorporando correo electrónico y estado diario
- Aplicación de la digitalización de las causas y mejoras en los procesos de ingresos a despacho de Magistrados de documentos y solicitudes.

JUEZ	*DIGITO DESPACHO*	*FUNCIONARIO CAUSA*	*SALA SITFA*	*FUNCIONARIO ACTA*	*C.T. EN AUDIENCIA*	*C.T. FUERA AUDIENCIA*
Nicole D'alencon C.	dígito6	Interino	sala SITFA5	Paola Rade	Ricardo Tapia	Cinttia Opitz
Dolly Schmied C.	dígito7	Gabriela Pizarro	sala SITFA6	Ramón Guzmán		
Patricia Alvarado P.	dígito8	Betzabé Orquera	sala SITFA7	Paula Kawada	Matilde Rozas	María Gloria Torres
Mitzi Belmar B.	dígito9	Néstor Cortés	sala SITFA8	Angélica Arancibia		
Luz Oliva Ch.	dígito0	Erika Antezana	sala SITFA9	Lorna Meza	Yoshira Ayala	Cristian Zurita
Katherine González B.	dígito1	Roberto Castillo	sala SITFA10	Tania Godoy		
Interino	dígito2	Jocelyne Panez	sala SITFA1	Rebeca Godoy	Cecilia Derout	Alba Gaona
Guillermo Cádiz V.	dígito3	Gilmar Souza	sala SITFA2	Tania Luza		
Cristian Rodas R.	dígito4	Miguel Lambrecht	sala SITFA3	Rubén Figueroa	Erika Federsffield	Interino
Marcela Nilo L.	dígito5	Jocelyne Herrera	sala SITFA4	Ximena Villalobos		

Proceso de implementación

- Inicialmente se realiza por parte de la Administración un análisis de la demanda real y esperada.
- Se analizan focalizan los procesos que presentan "cuellos de botella".
- Se analizan las alternativas de solución con las Jefaturas de Unidades.
- Se diseña un Manual de Procedimiento revisado y aprobado por el Comité de Jueces lo que facilita significativamente la aplicabilidad de los cambios.
- Se socializa y se entregan Manuales a la totalidad de los funcionarios.

- Se revisa, monitorea y se generan cambios a los procesos en función del mejoramiento de los resultados.

Dificultades y estrategias de superación

Divergencia de Criterios en la Magistratura.

- Búsqueda de consenso por medio de reuniones semanales del Comité de Jueces.
- Rigidez de la Cultura Organizacional.
- Determinación de tareas claras y precisar para cada uno de los estamentos.
- Reuniones de análisis de la Administración y Juez Presidente con los diversos estamentos.
- Falta de Lineamientos de Funciones y Criterios de Eficiencia.
- Aplicación de un modelo de gestión solventado en la evidencia empírica de los años anteriores.
- Establecimiento de parámetros de eficiencia equitativos para cada estamento.

Beneficios alcanzados

Mejora significativa en los tiempos de respuesta de las diferentes etapas del proceso:

- Tiempo entre ingreso y primera providencia: 1-2 días
- Tiempo entre primera providencia y audiencia : 10 - 20 días
- Tiempo entre ingreso y fallo: 60 días.
- Aumento significativo en el numero de causas falladas
- Fallos año 2009: 5.933 (10 jueces *7 meses) (84.7% de rendimiento) v/s año 2005 (35,8%).

Aumento significativo en el factor de eficiencia:

MES	Total ingreso	Total término	Factor Efic.
Enero 2009	908	1.107	121,92%
Febrero 2009	938	908	96,80%
Marzo 2009	1.203	846	70,32%
Abril 2009	1.203	979	81,38%
Mayo 2009	1.141	840	73,62%
Junio 2009	1.173	840	71,61%

- Contar con un instrumento de evaluación de rendimiento que se adecua a las exigencias del sistema.
- Disminución significativa en los sobre tiempo de los funcionarios.
- Parámetros claros para la evaluación de los costos y desempeño de los funcionarios.
- Se logra el primer lugar nacional en eficiencia dentro de los Juzgados de Familia.

Documentos de referencia

- Ley 19.968 Tribunales de Familia
- Ley 20.286 Reforma Tribunales de Familia
- "Manual de Procedimiento para los Juzgados de Familia". Corporación Administrativa Poder Judicial, 2006.
- Modelos de procesos de trabajo para Tribunales de Familia. Corporación Administrativa del Poder Judicial. Corporación Administrativa Poder Judicial, 2004.
- Diseño, organizaciones y descripción y perfiles de cargo para estos Tribunales. Corporación Administrativa del Poder Judicial, 2005.

- Acta N° 91-2007 sobre "Procedimiento de Tribunales que Tramitan con Carpeta Electrónica" I Corte Suprema, 7 de junio de 2007.

- Acta Nº 51-2008 sobre "Agendamiento de Audiencias en los Tribunales de familia del País". I Corte Suprema, 4 de abril de 2006.

ÍNDICES DE SATISFACCIÓN DE USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA: LÍNEA DE BASE 2007 Y EVALUACIÓN 2009[1]

Felipe Chacón Tapia[2]

I. ANTECEDENTES

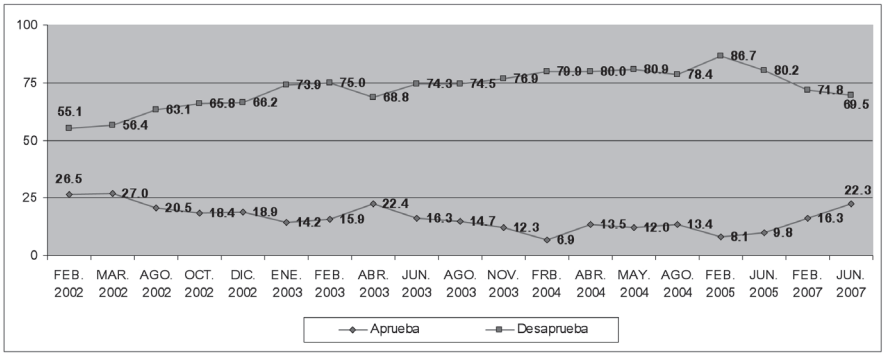
Hasta la actualidad, la información primaria sobre el Poder Judicial se basaba en sondeos de opinión pública donde se analizaba la percepción de la población en general sobre este poder del Estado.

Por ejemplo, hasta el 2007, IMASEN había seguido durante varios años la evolución del nivel de de aprobación de esta parte del Estado:

[1] Proyecto de mejoramiento de los servicios de justicia Perú - Banco Mundial. Agosto 2009

[2] Economista con estudios en la Maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú, especializado en la planificación, monitoreo y evaluación de proyectos sociales financiados por el Banco Mundial - BIRF, Banco Interamericano de Desarrollo - BID, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, Cooperación Técnica Alemana - GTZ, Cooperación Financiera Alemana - Kredistansal für Wiederaufbau (KfW) y donaciones del Gobierno Japonés. Ha trabajadoen los programas y proyectos sociales en la Universidad Peruana Cayetano Heredia, Ministerio de Educación, Poder Judicial, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura y Ministerio de Justicia.

¿Aprueba o desaprueba usted la gestión que viene desempeñando el Poder Judicial?
- Gran Lima -



Como se puede apreciar, a junio del 2007, en Lima Metropolitana y Callao, el nivel de aprobación del Poder Judicial alcanza al 22,3% de los encuestados, nivel que no se mostraba desde abril del 2003.

Asimismo, IMASEN cuenta con información sobre el nivel de aprobación a nivel nacional:

¿Aprueba o desaprueba usted la gestión que viene desempeñando el Poder Judicial?
- A nivel nacional -

	MAR. 2002	AGO. 2002	OCT. 2002	DIC. 2002	ENE. 2003	JUN. 2003	JUN. 2007
Aprueba	25.7	21.6	19.4	20.1	16.6	15.0	20.7
Desaprueba	60.6	64.5	66.6	67.9	71.5	75.7	68.9
No responde	13.7	13.9	14.0	12.0	11.9	9.3	10.4

Los sondeos de opinión pública dados a conocer por distintas empresas a lo largo de los últimos años, tanto como los de IMASEN, nos muestran que la percepción de la ciudadanía sobre esta institución es negativa y que se encuentra en una pendiente poco favorable.

La sociedad peruana se caracteriza por la debilidad de sus instituciones y por una brecha importante entre estas y la mayor parte de la ciudadanía. El Poder Judicial no escapa de este contexto negativo, dada la evidencia de los sondeos.

Esta situación se ha dado no obstante la existencia de distintos procesos de reestructuración del Poder Judicial, en distintos gobiernos,

los cuales finalmente no concluyeron con una mejor percepción del ciudadano sobre esta importante institución del Estado. ¿Qué ha sucedido al respecto?, ¿qué tan válida es la percepción que reflejan los sondeos de opinión? Ensayar una respuesta requiere, en primera instancia, señalar que estos sondeos de opinión publicados periódicamente suelen estar centrados principalmente en la evaluación de la imagen del Poder Judicial. Cuando hablamos de imagen estamos refiriéndonos a una percepción que no necesita de una experiencia cercana para darse, que no necesariamente está informada sobre el alcance, funciones que le corresponden al Poder Judicial y que incluso no está clara sobre la composición de esta institución.

Las encuestas son aplicadas en principio a todos los limeños de 18 años a más. En ese sentido, los resultados de las preguntas aplicadas al total de los entrevistados están fundamentalmente marcadas por la coyuntura, por el entorno mediático y por la capacidad o incapacidad del Poder Judicial para comunicar los cambios realizados.

En ese sentido, la preocupación por la administración de justicia, la sensación que no se han producido cambios, la desconfianza que muestran las cifras, no necesariamente corresponde a la realidad de la situación actual de este poder del Estado, sino que es el resultado de lo actuado durante muchos años. Según datos recientes, la mayor parte de los encuestados emite una opinión sin un grado de información adecuado (62,3% dice estar poco o nada informado sobre los temas de administración de justicia y solo un 23,6% tiene una experiencia directa). En ese contexto, es muy difícil que cambien las percepciones sobre corrupción o sobre la efectividad de los jueces.

Ni siquiera cuando se pregunta solamente a los litigantes se tiene un resultado equiparable a lo que sería un estudio de satisfacción de los usuarios; ello porque no se establece una temporalidad en la pregunta "¿ha litigado alguna vez?" En ese sentido, las evoluciones positivas o negativas no se pueden establecer, porque no queda claro si se debe a que se haya variado la cantidad de personas que han tenido litigios en el pasado o en tiempos más actuales. Que el recuento de problemas en el Poder Judicial pueda coincidir con lo que se encuentre en un estudio de satisfacción del servicio se debería a que muchos de ellos se arrastran desde gran tiempo atrás.

Así, resolver los problemas de imagen es importante, pero los cambios en este indicador toman tiempo y requieren, para empezar, que se identifiquen claramente los aspectos que llevan a quienes sí acuden al Poder Judicial a sentirse satisfechos con el servicio recibido, a sentir que han tenido acceso oportuno y eficaz a la justicia. En ese

sentido, se necesita entender el sistema compuesto por los prestadores del servicio de justicia y quienes acuden a los distintos servicios evaluados, intervenir en aquellas áreas donde se identifique una performance deficiente.

Reviste entonces una gran importancia la adopción de medidas para corregir aquellos defectos en el servicio cuya implementación esté al alcance de la institución. Y para el planteamiento de dicha solución es necesario primero tener una visión global del problema, motivo por el cual se planteó en el 2007 una investigación de Línea de Base para el Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia (PMSJ).

Dos años después de una intervención constante del PMSJ a través de acciones de capacitación, consultorías especializadas, e inversión dirigida a la infraestructura de las cortes intervenidas, y ante el cierre de su primera etapa de operaciones, se considera necesario llevar a cabo una investigación de monitoreo que permita observar los avances en materia de calidad del servicio. Ante dicha necesidad, en el 2009 se llevó a cabo un nuevo estudio para indagar sobre la situación actual del servicio, centrando el análisis en aquellos distritos judiciales intervenidos en el 2007. Sin embargo en esta ocasión se investigó también a aquellos distritos intervenidos desde el 2008 y los no intervenidos, llevando el alcance de dicho estudio a los 29 distritos judiciales del Perú. Esto permitirá a futuros proyectos contar con información de inicio para el diseño de nuevas acciones para mejorar los servicios de justicia del país.

II. LA INVESTIGACIÓN

El primer estudio (2007) buscó establecer la línea de base del proyecto contemplada en el acuerdo de desempeño celebrada entre la Gerencia General y las Cortes Superiores de Justicia de Lima, Huaura, La Libertad, Ayacucho, Arequipa, Loreto y Tumbes que permitiera conocer el nivel de calidad con que se brindan los servicios de justicia a los usuarios directos en función a las variables que tienen mayor valor para cada segmento del público evaluado. Los indicadores e instrumentos presentados como línea de base deben servir para: i) hacer el seguimiento del programa durante su ejecución y ii) realizar la evaluación de impacto una vez que concluya.

Entre los objetivos específicos se encontraron:

- Medir la percepción general de la Justicia y los motivos que influyen en la calificación.

- Evaluar las percepciones sobre los atributos y calidad con que se brindan los servicios en los distritos judiciales seleccionados y las percepciones respecto del desempeño de los proveedores del servicio.
- Establecer las variables que son valoradas en el uso de cada uno de los servicios, así como medir el nivel de calidad con que se brindan estos servicios en función de estas variables.
- Establecer una línea de base para el proyecto que permita medir al finalizar el mismo, el progreso alcanzado por los servicios intervenidos.

El Plan de Investigación para la definición de la Línea de Base, que se desarrolló entre los meses de diciembre de 2006 y junio de 2007, incorporó el análisis de los usuarios, en cuyo análisis se trató a dos segmentos diferenciados claramente: los abogados (que pueden ser calificados de usuarios expertos) y los litigantes comunes (usuarios no expertos).

En una primera parte se desarrolló un plan de investigación cualitativa, orientada a analizar el proceso de formación de una opinión acerca del servicio de justicia y la identificación de los principales factores que inciden en ella, así como establecer hipótesis de trabajo que pudieran ser validadas en la etapa cuantitativa posterior.

El diseño de la investigación cualitativa incluyó la realización de:

a. 52 entrevistas en profundidad a Agentes No Involucrados (líderes de opinión, representantes de la sociedad civil, etc.).
b. 50 entrevistas en profundidad a prestadores de servicios de justicia (magistrados, secretarios, auxiliares judiciales, entre otros).
c. 40 entrevistas en profundidad realizadas en Lima y La Libertad entre usuarios expertos especialistas de materias civil, laboral, penal y familiar.
d. 16 dinámicas de grupo realizadas en las ciudades de Lima (4), Trujillo (4), Huaura (4) y Ayacucho (4). En cada ciudad se realizó 1 dinámica por litigantes con procesos en materia penal, 1 de procesos en civil, 1 por procesos en familia y 1 por procesos de materia laboral.

La segunda etapa de dicha investigación estuvo orientada a medir el nivel de satisfacción de los distintos aspectos del servicio de justicia, así como validar las hipótesis de trabajo definidos en la fase exploratoria del plan de estudios. Se buscó como objetivo principal la definición de las principales variables que definen la percepción de los distintos actores con el servicio.

El diseño de la investigación cuantitativa incluyó la realización de encuestas personales a partir de cuestionarios estructurados por intercepción en las sedes de los principales juzgados de los distritos judiciales investigados. Se realizaron 6.712 encuestas efectivas distribuidas de la siguiente manera: 636 a prestadores del servicio, 1.016 a usuarios expertos (abogados) y 5.060 a usuarios no expertos (litigantes comunes). Debido a que se utilizó una muestra no proporcional al tamaño del universo (debido a que se buscó una mayor representatividad estadística por sede y materia de procesos), los resultados globales para cada tipo de actor se estimaron a partir de ponderaciones por el respectivo peso poblacional de cada sede y materia judicial.

En cuanto a la investigación de monitoreo que se realizó durante el primer semestre del año 2009, se buscó evaluar la ejecución del proyecto a través de la medición de indicadores que permitan conocer el nivel de la calidad con que se brindan los servicios de justicia en función a las variables que tienen mayor valor para los usuarios, tomando en cuenta los indicadores e instrumentos utilizados en la Línea de Base del proyecto, así como en otros estudios, actividades y logros obtenidos durante la ejecución del proyecto en las instituciones beneficiarias.

A diferencia del estudio de base, en la presente investigación no se incorporó una investigación cualitativa entre usuarios y prestadoras, al centrarse el interés en medir los indicadores de satisfacción ya definidos en la línea de base. Sin embargo, en la presente investigación se incorporó el análisis de nuevos agentes que integran la oferta judicial: la Academia de la Magistratura, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público / Fiscalía de la Nación y el Ministerio de Justicia. De esta manera, se realizaron 20 entrevistas en profundidad, distribuidas de la siguiente manera:

a. 4 entrevistas en profundidad a representantes del Consejo Nacional de la Magistratura.
b. 8 entrevistas en profundidad a representantes de la Academia de la Magistratura.
c. 6 entrevistas en profundidad a representantes del Ministerio Público.
d. 2 entrevistas a representante del Ministerio de Justicia.

Asimismo, como un aspecto adicional de análisis, se decidió involucrar dentro de la evaluación del servicio de justicia, aquellos aspectos relacionados a los servicios que proveen los Centros de asesoría Legal Gratuita (ALEGRA), que incluyen la conciliación extrajudicial

y la defensoría de oficio. De esta manera, se realizaron 16 entrevistas en profundidad adicionales:

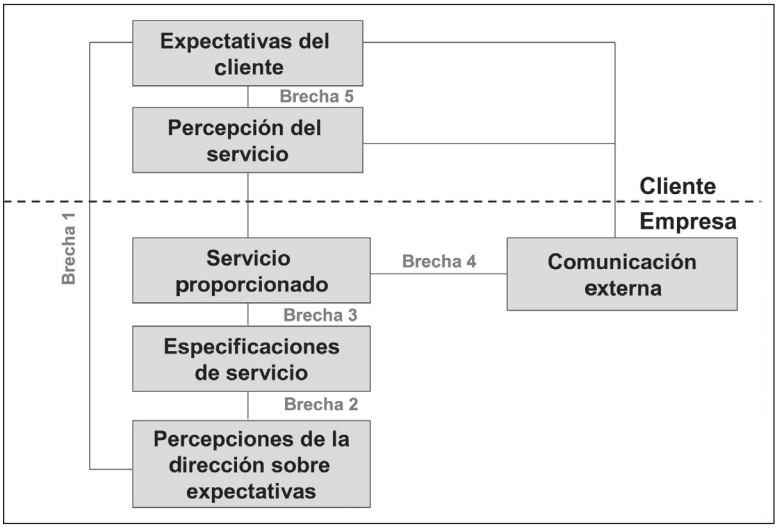
a. 6 entrevistas a representante de centros de conciliación.
b. 5 entrevistas a defensores de oficio.
c. 5 entrevistas a personal de centros ALEGRA

Por la parte cuantitativa, se desarrolló un trabajo de campo a través de encuestas en los 29 distritos judiciales del Perú, llevándose a cabo: 1.683 encuestas a prestadores del Poder Judicial, 2.343 encuestas a usuarios expertos, 7.877 encuestas a usuarios no expertos. Adicionalmente, para complementar la visión de la oferta judicial, se realizaron 507 encuestas a personal del Ministerio de Justicia y Ministerio Público (fiscales, defensores de oficio, conciliadores extrajudiciales, asesores jurídicos gratuitos).

Adicionalmente, para complementar la información cualitativa recabada, se llevaron a cabo aproximadamente 600 encuestas entre usuarios de los servicios de los centros ALEGRA (consultor jurídico popular, defensor de oficio y conciliador extrajudicial).

La metodología

Para **el enfoque metodológico** se decidió utilizar el enfoque del análisis a través del modelo de las 5 brechas, propuesto originalmente por Phillip Kotler, que conceptualiza la visión sobre un servicio a través de los siguientes componentes, los cuales incluyen no solo a los usuarios, sino también a la empresa o institución que lo provee:



A partir de este esquema es que se definen los alcances de cada una de las cinco brechas, que pueden ser descritos de la siguiente manera:

Brecha # 1	**Diferencia entre las expectativas de servicio que tiene el cliente y la percepción que tiene la dirección respecto a estas.**
Brecha # 2	**Diferencia entre la percepción que tiene la dirección de las expectativas del cliente y las especificaciones de la calidad de servicio.**
Brecha # 3	**Diferencia entre las especificaciones de la calidad de servicio y la entrega brindada.**
Brecha # 4	**Diferencia entre la entrega de servicio y la comunicación externa al cliente respecto a la entrega de servicio brindado.**
Brecha # 5	**Diferencia entre las expectativas de servicio que tiene el cliente y la percepción del servicio que realmente obtiene.**

Es entonces sobre la información que se requiere para cubrir esta quinta brecha que se enfoca el plan de investigación desarrollado por IMASEN, y cuyo análisis además sentó las bases para definir políticas que permitan cerrar todas aquellas brechas restantes en el servicio.

De esta forma, la metodología utilizada por la empresa apuntaba a desarrollar instrumentos que permitieran enfocar no solo la performance del servicio, sino además su comparación con respecto a lo que se espera de este, evitando que se pueda pensar que se ha alcanzado una posición óptima cuando ello no ocurre en la realidad. Esta metodología es conocida como modelo SERVQUAL.

Este modelo supone que los comentarios de la gente, las necesidades personales, las experiencias personales y la comunicación de la empresa van a influir en las expectativas de las personas[3]. Si solo se califica la performance del servicio y no su comparación con respecto a lo que se espera se puede pensar que se ha alcanzado una posición óptima cuando ello no ocurre en la realidad. También podría ocurrir que cambios en aspectos donde las expectativas son muy negativas redunden en una variación más significativa en el

[3] Ello implica que el cuestionario debía incluir preguntas relacionadas a medir las expectativas y no solo en cuanto a la calificación del servicio.

índice de satisfacción. Se pone así de manifiesto la importancia que tiene esta forma de medición para la gestión: permite establecer prioridades de intervención para obtener resultados más visibles.

Las variables a evaluar, por tanto, se referirán tanto a la forma como quiere ser tratado el usuario del Poder Judicial como a aspectos más objetivos, lo que constituye el lado duro de la medición de la satisfacción.

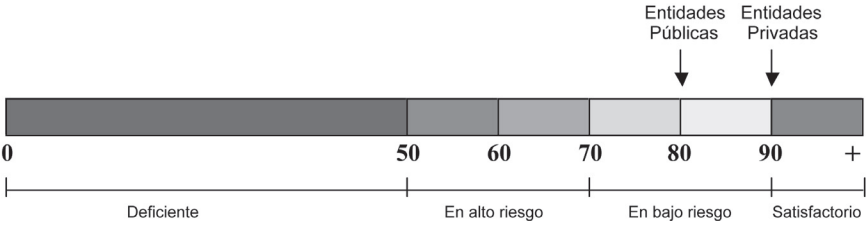
De esta manera, se podrán definir los siguientes indicadores de performance:

Indicadores de desempeño: la percepción que tienen los consultados sobre cada uno de los momentos de la verdad. Se utilizó una escala del 1 al 6, donde 1 es muy malo y 6 es excelente, la cual fue validada en una prueba piloto.

Indicadores de expectativas: Mide lo mínimo que los encuestados esperaban para sentirse satisfechos con el desempeño de cada momento de la verdad.

Índices de satisfacción: Miden la relación entre indicadores de desempeño y de expectativas. Indican en qué porcentaje se está satisfaciendo las demandas de los usuarios. La escala en este caso es de 0 a 100 como mínimo, debiendo considerarse que en el sector privado se busca siempre llegar a un 90% de satisfacción como mínimo y en el sector público tenemos entidades que llegan a 80% de satisfacción (Benchmark).

A partir de este índice se puede entonces establecer una escala a través de la cual definir la situación actual del servicio:



III. LOS RESULTADOS

Para la construcción de los cuestionarios se tomaron en cuenta los distintos Momentos de Verdad del servicio (puntos de contacto entre las distintas áreas del servicio y el usuario), por lo cual se analizaron en promedio más de 100 variables que fueron agrupadas por área o persona de servicio (Secretario de Juzgado, Magistrado, Mesa de Partes, Notificaciones, Lectura de Expedientes, infraestructura, servicios de información, mecanismos de denuncias y control de órganos jurisdiccionales, etc.).

Con el fin de poder analizar en forma conjunta, como se da en la realidad, el proceso de formación de opinión de los entrevistados sobre el servicio de justicia en el Perú, se procedió a utilizar métodos estadísticos avanzados que incluyeran la interacción de todas las variables que se evaluaron en la encuesta.

Como se sabe, la utilización actual de modelos estadísticos busca establecer una relación entre aquella variable cuyo comportamiento se busca explicar (como bien puede ser la percepción de satisfacción o la opinión sobre una organización) y toda aquella información recogida sobre ciertas características observables de los individuos investigados.

En los últimos años, esta metodología de naturaleza estadística se ha venido utilizando con mayor frecuencia en investigaciones comerciales y sociológicas. La aplicación de estos modelos para la investigación realizada con el Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia (PMSJ) permitió establecer numéricamente cuáles son los factores críticos que explican la satisfacción con los servicios que ofrece el Poder Judicial.

Habiendo sido expuesta la metodología de análisis de la información recabada, se pasa a enumerar los 6 (seis) principales puntos de contacto usuario-servicio que toman en cuenta los usuarios, tanto si son expertos, como los abogados, o no expertos; es decir, litigantes comunes.

En estos aspectos consideramos los índices de satisfacción obtenidos en el 2007 en la Línea de Base y en el 2009 en el estudio de monitoreo.

1. Evaluación general del servicio dado por los magistrados que ven el caso (3° en orden de importancia de acuerdo a los datos del estudio de base)

Los resultados generales (ponderando los resultados obtenidos en los 7 distritos judiciales intervenidos en el 2007) en este punto fueron:

		Usuarios No Expertos	Usuarios Expertos
Estudio de Base 2007	Percepción Media	3,38	3,14
	Expectativa Media	5,06	5,02
	INDICE	**66,8 %**	**62,5 %**
Estudio de Monitoreo 2009	Percepción Media	3,42	3,14
	Expectativa Media	5,00	4,99
	INDICE	**68,4 %**	**62,9 %**

Para poder concluir si un índice ha evidenciado mejoras o se mantiene, se realizaron pruebas de hipótesis estadísticas para revelar si las diferencias son estadísticamente significativas.

Las pruebas realizadas para este factor indicaron que las diferencias en estos índices no son significativas, por lo cual se puede concluir que la performance de los jueces se MANTIENE en la zona de alto riesgo del servicio.

El peso de esta variable en cada uno de los públicos es distinta de acuerdo con la información de la línea de base: mientras que en el caso de los usuarios expertos, el estar satisfecho con el Magistrado podría incrementar en promedio 2 puntos porcentuales la opinión positiva hacia el servicio (es decir, si su probabilidad de estar satisfecho con el servicio era inicialmente de 20%, si ahora se muestra satisfecho con el juez, podría aumentar a 22%); para los usuarios no expertos este aspecto sería mucho más importante, pues su efecto en la satisfacción general con el servicio variaría en aproximadamente 16 puntos porcentuales.

Las demandas hacia el magistrado giran en torno a la calidad de argumentación de las sentencias, el nivel de dedicación hacia su trabajo y la imparcialidad que se muestra al dictar sentencia.

En cambio, para los litigantes comunes, además de la imparcialidad, se espera una disposición del juez a dedicar tiempo para hablar con el litigante y que muestre conocimiento de su expediente.

2. Evaluación general del servicio dado por el Secretario de Juzgado o Especialista Legal. (1° en orden de importancia)

Los resultados generales (ponderando los resultados obtenidos en los 7 distritos judiciales evaluados) en este punto fueron:

		Usuarios No Expertos	Usuarios Expertos
Estudio de Base 2007	Percepción Media	3,32	2,95
	Expectativa Media	4,98	5,04
	INDICE	**66,7 %**	**58,5 %**
Estudio de Monitoreo 2009	Percepción Media	3,32	3,05
	Expectativa Media	4,93	4,91
	INDICE	**67,3 %**	**62,1 %**

Las pruebas realizadas para este factor indicaron que las diferencias en estos índices no son significativas, por lo cual se puede concluir que la performance de los jueces se MANTIENE en la zona de alto riesgo del servicio.

El peso de esta variable en cada uno de los públicos es distinta de acuerdo a la evidencia inicial: mientras que en el caso de los usuarios expertos, el estar satisfecho con el Secretario podría incrementar en 10 puntos porcentuales la opinión positiva hacia el servicio, para los usuarios no expertos este aspecto no sería muy importante, pues su efecto en la satisfacción general con el servicio variaría en menos de 1 punto porcentual.

Las demandas hacia el Secretario de Juzgado se estarían inclinando hacia su nivel de ética profesional, la forma en que muestra dedicación hacia su trabajo y el nivel de conocimiento del expediente del usuario que concurre al Poder Judicial.

3. Evaluación general del servicio en Mesa de Partes. (4° variable en orden de importancia)

Los resultados generales (ponderando los resultados obtenidos en los 7 distritos judiciales evaluados) en este punto fueron:

		Usuarios No Expertos	Usuarios Expertos
Estudio de Base 2007	Percepción Media	3,29	2,97
	Expectativa Media	4,87	4,85
	INDICE	**67,6 %**	**61,2 %**
Estudio de Monitoreo 2009	Percepción Media	3,37	3,10
	Expectativa Media	4,79	4,88
	INDICE	**70,4 %**	**63,5 %**

Las pruebas realizadas para este factor indicaron que las diferencias en estos índices son significativas para el caso de los litigantes comunes. Para este segmento se confirma que la performance de Mesa de Partes ha mejorado e incluso ya entra en zona de bajo riesgo del servicio, en tanto que para los abogados, se MANTIENE en la zona de alto riesgo del servicio.

El peso de esta variable en cada uno de los públicos es claramente distinta: para los usuarios expertos, el estar satisfecho con el servicio de Mesa de Partes podría incrementar en promedio un punto porcentual su opinión positiva hacia el servicio, en tanto para los usuarios no expertos hay importantes 13 puntos porcentuales en juego.

Las demandas hacia el servicio de Mesa de Partes se enfatizan principalmente en la calidad de la información que se brinda sobre el proceso, la amabilidad y el nivel de capacitación de las personas que atienden en ella.

4. Evaluación general del Servicio de Notificaciones. (5° en orden de importancia)

Los resultados generales (ponderando los resultados obtenidos en los 7 distritos judiciales evaluados) en este punto fueron:

		Usuarios No Expertos	Usuarios Expertos
Estudio de Base 2007	Percepción Media	3,26	3,12
	Expectativa Media	4,84	4,92
	INDICE	**67,4 %**	**63,4 %**
Estudio de Monitoreo 2009	Percepción Media	3,05	2,95
	Expectativa Media	4,87	5,00
	INDICE	**62,6 %**	**59,0 %**

Las pruebas realizadas para este factor indicaron que las diferencias en estos índices son significativas, indicando en ambos casos que la performance de este servicio HA EMPEORADO, incluso introduciéndose en el área de mayor riesgo en el servicio.

Al igual que sucede en los casos anteriores, el peso de esta variable en cada uno de los públicos vuelve a ser distinta: para los usuarios expertos, el estar satisfecho con el servicio de Notificaciones podría incrementar hasta 2 puntos porcentuales su opinión positiva hacia el servicio, en tanto para los usuarios no expertos el posible cambio es de 11 puntos porcentuales.

Con respecto a este aspecto, es necesario incidir en la eficiencia en la entrega de notificaciones (relacionada al momento y forma de entrega de ellas), así como la claridad en la redacción de estas.

5. Evaluación general del servicio en Lectura de Expedientes. (6° en orden de importancia)

En el servicio de Lectura de Expedientes, se encuentra luego de las pruebas estadísticas que la performance se MANTIENE:

		Usuarios No Expertos	Usuarios Expertos
Estudio de Base 2007	Percepción Media	3,37	2,91
	Expectativa Media	4,88	4,91
	INDICE	**69,1 %**	**59,3 %**
Estudio de Monitoreo 2009	Percepción Media	3,35	2,98
	Expectativa Media	4,87	4,89
	INDICE	**68,8 %**	**60,9%**

La importancia de esta variable es significativamente menor para ambos tipos de usuarios: para los usuarios expertos, el estar satisfecho con el servicio de Lectura de Expedientes podría incrementar hasta 4 puntos porcentuales su opinión positiva hacia el servicio, en tanto para los usuarios no expertos el posible cambio es prácticamente inexistente.

Al respecto es importante dotar de una infraestructura adecuada a este servicio, pues las quejas en torno a este aspecto giran sobre la falta de espacio y desorden existente (esto último cuando la lectura se realiza en el despacho), así como la atención del personal dirigido a este servicio.

6. Evaluación general de la infraestructura con la que cuentan las distintas áreas de los servicios de justicia (2° en orden de importancia)

En esta última variable es donde se da el salto más favorable (la prueba de hipótesis señala que ambas diferencias son positivas y significativas) en la performance del servicio, encontrándose un escenario menos precario al encontrado en el 2007:

		Usuarios No Expertos	Usuarios Expertos
Estudio de Base 2007	Percepción Media	2,94	2,67
	Expectativa Media	4,90	4,97
	INDICE	**60,0 %**	**53,7 %**
Estudio de Monitoreo 2009	Percepción Media	3,19	2,88
	Expectativa Media	4,74	4,78
	INDICE	**67,3 %**	**60,3 %**

En el caso de los abogados, la importancia de esta variable se refleja en que la satisfacción en ella puede aumentar hasta en 7 puntos porcentuales la opinión sobre el servicio recibido, en tanto entre los litigantes comunes este cambio puede alcanzar los casi 19 puntos porcentuales.

Aquí se debe destacar la necesidad de contar con una mejor tecnología para la atención, el mayor orden en el archivo de expedientes, la implementación de ambientes privados para audiencias, la existencia y adecuada cantidad de servicios higiénicos en los puntos de atención al público, y una mejor iluminación / ventilación en los edificios del Poder Judicial.

IV. LOS INDICADORES

Resultados de la línea de base en usuarios expertos (abogados litigantes)

DISTRITO JUDICIAL	Línea de base - Abril 2007																	
	Juez			Secretario			Mesa de Partes			Notificaciones			Lectura de expedientes			Infraestructura		
	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción
AMAZONAS																		
ANCASH																		
APURIMAC																		
AREQUIPA	3.1	5.0	**61.4**	2.9	5.0	**59.3**	3.0	4.7	**64.5**	3.1	4.8	**64.9**	3.1	4.9	**63.9**	3.0	4.8	**61.2**
AYACUCHO	3.0	4.8	**61.5**	3.1	4.9	**63.6**	3.1	4.6	**66.2**	3.2	4.6	**68.6**	2.9	4.9	**59.4**	3.1	4.7	**66.4**
CAJAMARCA																		
CALLAO																		
CAÑETE																		
CUSCO																		
HUANCAVELICA																		
HUANUCO																		
HUAURA	3.5	4.7	**74.8**	3.0	4.5	**67.6**	3.7	4.5	**82.3**	3.5	4.5	**78.6**	2.8	4.5	**62.6**	3.2	4.5	**69.8**
ICA																		
JUNIN																		
LA LIBERTAD	3.0	5.0	**59.3**	2.9	4.9	**58.8**	2.9	4.9	**60.0**	3.0	4.8	**63.2**	2.5	4.8	**51.6**	2.1	5.0	**42.2**
LAMBAYEQUE																		
LIMA	3.1	5.1	**60.9**	2.9	5.2	**56.8**	2.8	4.9	**57.7**	3.1	5.1	**60.8**	3.0	5.0	**59.5**	2.7	5.1	**52.8**
LIMA NORTE																		
LORETO	4.0	5.1	**78.9**	3.5	4.8	**71.3**	3.6	4.8	**75.5**	3.7	4.8	**76.7**	3.5	4.8	**74.2**	3.6	4.7	**76.7**
MADRE DE DIOS																		
MOQUEGUA																		
PASCO																		
PIURA																		
PUNO																		
SAN MARTIN																		
SANTA																		
TACNA																		
TUMBES	3.9	5.1	**76.4**	3.2	5.2	**61.1**	3.5	5.1	**69.0**	3.4	5.1	**66.7**	3.2	5.0	**63.7**	2.6	4.9	**52.8**
UCAYALI																		
PROMEDIO 7 CORTES	3.1	5.0	**62.5**	3.0	5.0	**58.5**	3.0	4.9	**61.2**	3.1	4.9	**63.4**	2.9	4.9	**59.3**	2.7	5.0	**53.7**

Resultados de la evaluación 2009 en usuarios expertos (abogados litigantes)

DISTRITO JUDICIAL	Evaluación - Abril 2009																	
	Juez			Secretario			Mesa de Partes			Notificaciones			Lectura de expedientes			Infraestructura		
	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción
AMAZONAS	4.0	5.0	**80.0**	3.4	4.9	**68.9**	3.5	4.8	**73.6**	3.4	4.8	**69.9**	3.1	5.1	**61.0**	3.2	4.8	**67.4**
ANCASH	3.4	5.0	**67.5**	3.5	4.9	**70.6**	3.4	4.9	**70.1**	3.2	4.9	**64.4**	3.5	4.8	**71.3**	3.1	4.8	**64.4**
APURIMAC	3.5	5.0	**69.3**	3.1	4.9	**64.3**	3.2	4.8	**68.1**	3.2	4.9	**66.1**	2.9	5.1	**56.3**	2.8	4.8	**59.0**
AREQUIPA	3.1	4.7	**66.0**	3.2	4.5	**70.4**	3.2	4.6	**68.5**	3.0	4.6	**63.9**	3.1	4.6	**66.3**	3.2	4.4	**72.3**
AYACUCHO	3.5	4.6	**75.7**	3.4	4.4	**78.2**	3.6	4.2	**84.4**	3.5	4.5	**78.3**	3.4	4.4	**76.6**	3.4	4.1	**83.3**
CAJAMARCA	3.1	5.5	**56.7**	2.9	5.4	**54.5**	2.9	5.5	**53.3**	3.3	5.4	**61.8**	2.3	5.3	**42.8**	2.8	5.3	**51.8**
CALLAO	3.2	5.2	**61.0**	3.2	5.1	**62.0**	3.3	5.2	**64.3**	3.3	5.3	**62.6**	3.1	5.0	**62.5**	3.1	4.9	**63.4**
CAÑETE	3.7	4.5	**82.9**	3.5	4.5	**79.1**	3.6	4.4	**80.0**	3.2	4.6	**71.0**	3.4	4.7	**72.9**	3.6	4.4	**80.7**
CUSCO	3.4	5.1	**67.2**	3.1	5.2	**60.5**	3.2	4.8	**66.1**	2.9	4.9	**58.9**	3.2	4.9	**64.8**	3.0	5.1	**59.0**
HUANCAVELICA	3.2	5.3	**60.2**	3.1	5.2	**60.0**	3.2	5.1	**63.0**	3.0	5.1	**59.2**	3.3	5.0	**65.4**	3.2	5.0	**63.2**
HUANUCO	3.4	5.0	**66.9**	3.3	5.0	**66.7**	3.3	5.1	**64.8**	3.1	5.1	**60.9**	2.9	4.9	**59.1**	2.8	4.8	**59.4**
HUAURA	3.8	5.2	**74.3**	3.7	5.1	**71.7**	3.7	5.1	**72.1**	3.3	5.3	**62.4**	3.4	5.1	**66.7**	3.3	5.0	**65.0**
ICA	3.4	4.7	**74.0**	3.2	4.6	**68.8**	3.1	4.6	**67.2**	2.8	4.7	**60.0**	3.1	4.6	**67.3**	3.0	4.6	**65.7**
JUNIN	3.1	4.9	**62.7**	2.9	4.8	**60.1**	3.1	4.8	**64.8**	3.3	4.8	**70.0**	2.8	4.9	**58.6**	2.9	4.8	**60.1**
LA LIBERTAD	3.2	5.2	**62.4**	3.1	5.1	**61.5**	3.2	5.1	**62.6**	2.8	5.2	**55.1**	2.7	5.0	**54.9**	2.8	5.0	**57.3**
LAMBAYEQUE	3.0	4.7	**63.4**	2.9	4.7	**62.9**	3.2	4.5	**71.0**	3.1	4.4	**69.9**	2.6	4.6	**55.9**	1.7	4.9	**34.2**
LIMA	3.0	5.0	**61.0**	2.9	4.9	**59.1**	3.0	4.9	**61.1**	2.9	5.0	**57.9**	3.0	4.9	**60.3**	2.7	4.8	**57.3**
LIMA NORTE	3.2	5.1	**62.4**	3.0	5.0	**59.4**	3.2	5.0	**65.1**	3.0	5.1	**58.4**	3.0	5.0	**59.6**	3.0	4.7	**63.0**
LORETO	3.6	5.5	**65.2**	3.5	5.5	**63.8**	3.5	5.2	**67.4**	3.4	5.3	**64.7**	3.3	5.3	**63.2**	3.7	5.5	**66.8**
MADRE DE DIOS	3.5	5.1	**69.2**	3.4	5.3	**64.0**	3.6	5.2	**70.2**	3.3	5.2	**63.5**	3.5	5.2	**66.3**	3.3	5.2	**63.6**
MOQUEGUA	3.2	4.6	**69.5**	3.2	4.2	**74.8**	3.4	4.4	**77.6**	3.3	4.4	**74.7**	2.4	4.4	**55.3**	2.5	4.0	**62.4**
PASCO	3.7	4.5	**81.5**	3.5	4.7	**73.6**	3.8	4.7	**81.6**	3.2	4.7	**69.1**	3.3	4.5	**72.7**	3.3	4.5	**74.8**
PIURA	3.6	5.2	**69.3**	3.5	5.1	**68.8**	3.3	5.1	**63.7**	3.4	5.1	**66.1**	3.2	5.1	**63.2**	3.1	5.1	**61.6**
PUNO	3.1	5.0	**61.9**	3.0	5.0	**59.5**	2.8	4.8	**57.9**	3.0	4.9	**60.4**	2.4	4.8	**49.5**	2.4	4.8	**49.9**
SAN MARTIN	3.9	5.1	**76.0**	3.7	4.9	**75.3**	3.7	4.9	**74.1**	3.4	5.0	**69.1**	3.7	5.0	**73.0**	3.4	4.9	**69.4**
SANTA	3.6	5.1	**70.6**	3.2	5.2	**62.4**	3.5	5.1	**67.9**	3.2	5.0	**63.5**	3.2	5.0	**63.1**	3.4	5.1	**66.9**
TACNA	3.2	5.2	**61.8**	3.1	5.0	**61.6**	3.1	5.1	**59.9**	3.2	5.0	**63.2**	3.1	5.1	**61.5**	3.4	4.9	**69.1**
TUMBES	3.0	4.5	**65.4**	3.1	4.8	**65.8**	3.4	4.7	**72.6**	3.0	4.8	**62.8**	2.8	4.5	**62.3**	3.2	4.5	**71.8**
UCAYALI	3.7	4.7	**78.7**	3.6	4.7	**75.5**	3.7	4.8	**77.5**	3.5	4.6	**76.6**	3.9	4.6	**84.5**	4.0	4.5	**88.0**
PROMEDIO NAC	3.2	5.0	**64.3**	3.1	4.9	**62.8**	3.2	4.9	**64.8**	3.0	5.0	**61.1**	3.0	4.9	**61.3**	2.9	4.8	**59.9**

Variación 2009 / 2007 en usuarios expertos (abogados litigantes)

DISTRITO JUDICIAL	Variación 2009 / 2007																	
	Juez			Secretario			Mesa de Partes			Notificaciones			Lectura de expedientes			Infraestructura		
	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción
AMAZONAS																		
ANCASH																		
APURIMAC																		
AREQUIPA	1%	-6%	**7%**	9%	-9%	**19%**	6%	-1%	**6%**	-6%	-4%	**-1%**	-1%	-5%	**4%**	7%	-10%	**18%**
AYACUCHO	17%	-5%	**23%**	11%	-9%	**23%**	17%	-8%	**28%**	11%	-2%	**14%**	15%	-11%	**29%**	9%	-13%	**26%**
CAJAMARCA																		
CALLAO																		
CAÑETE																		
CUSCO																		
HUANCAVELICA																		
HUANUCO																		
HUAURA	10%	11%	**-1%**	21%	14%	**6%**	-1%	13%	**-12%**	-7%	18%	**-21%**	19%	12%	**7%**	4%	12%	**-7%**
ICA																		
JUNIN																		
LA LIBERTAD	9%	3%	**5%**	8%	3%	**5%**	9%	4%	**4%**	-5%	8%	**-13%**	10%	3%	**7%**	35%	0%	**36%**
LAMBAYEQUE																		
LIMA	-2%	-2%	**0%**	-1%	-5%	**4%**	5%	-1%	**6%**	-6%	-1%	**-5%**	0%	-2%	**1%**	3%	-6%	**9%**
LIMA NORTE																		
LORETO	-11%	8%	**-17%**	2%	14%	**-11%**	-3%	9%	**-11%**	-8%	9%	**-16%**	-6%	11%	**-15%**	2%	17%	**-13%**
MADRE DE DIOS																		
MOQUEGUA																		
PASCO																		
PIURA																		
PUNO																		
SAN MARTIN																		
SANTA																		
TACNA																		
TUMBES	-24%	-11%	**-14%**	-2%	-9%	**8%**	-3%	-8%	**5%**	-12%	-6%	**-6%**	-12%	-10%	**-2%**	27%	-7%	**36%**
UCAYALI																		
PROMEDIO NACIONAL	2%	-1%	**3%**	5%	-2%	**7%**	6%	1%	**6%**	-3%	1%	**-4%**	3%	-1%	**3%**	8%	-3%	**11%**

Resultados de la línea de base en usuarios no expertos (justiciables)

DISTRITO JUDICIAL	Línea de base - Abril 2007																	
	Juez			Secretario			Mesa de Partes			Notificaciones			Lectura de expedientes			Infraestructura		
	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción
AMAZONAS																		
ANCASH																		
APURIMAC																		
AREQUIPA	3.5	5.0	**69.4**	3.4	4.9	**70.6**	3.3	4.7	**70.3**	3.3	4.7	**70.0**	3.5	4.7	**73.9**	3.4	4.7	**71.7**
AYACUCHO	3.5	5.0	**70.3**	3.5	4.9	**71.5**	3.4	4.7	**73.7**	3.1	4.7	**66.5**	3.3	4.6	**70.6**	3.6	4.4	**80.6**
CAJAMARCA																		
CALLAO																		
CAÑETE																		
CUSCO																		
HUANCAVELICA																		
HUANUCO																		
HUAURA	3.7	4.7	**79.6**	3.5	4.5	**77.1**	3.7	4.4	**84.2**	3.4	4.5	**76.2**	3.7	4.7	**77.9**	3.3	4.5	**75.1**
ICA																		
JUNIN																		
LA LIBERTAD	3.3	5.3	**62.0**	3.2	5.2	**62.7**	3.1	5.1	**60.2**	3.2	5.0	**64.5**	3.2	5.2	**62.1**	2.4	5.1	**46.8**
LAMBAYEQUE																		
LIMA	3.4	5.1	**66.1**	3.3	5.0	**65.7**	3.3	4.9	**67.0**	3.2	4.9	**66.7**	3.3	4.9	**68.4**	2.9	5.0	**59.1**
LIMA NORTE																		
LORETO	3.6	4.5	**79.8**	3.6	4.3	**83.8**	3.6	4.0	**91.2**	3.5	4.2	**82.3**	3.6	4.4	**81.3**	3.5	4.2	**81.4**
MADRE DE DIOS																		
MOQUEGUA																		
PASCO																		
PIURA																		
PUNO																		
SAN MARTIN																		
SANTA																		
TACNA																		
TUMBES	3.5	5.4	**65.9**	3.3	5.2	**62.9**	3.4	5.2	**64.4**	3.4	5.1	**66.2**	3.5	5.2	**67.1**	2.7	5.0	**54.6**
UCAYALI																		
PROMEDIO 7 CORTES	3.4	5.1	**66.8**	3.3	5.0	**66.7**	3.3	4.9	**67.6**	3.3	4.8	**67.4**	3.4	4.9	**69.1**	2.9	4.9	**60.0**

Resultados de la evaluación 2009 en usuarios no expertos (justiciables)

DISTRITO JUDICIAL	Evaluación - Abril 2009																	
	Juez			Secretario			Mesa de Partes			Notificaciones			Lectura de expedientes			Infraestructura		
	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción	Percepción	Expectativa	Satisfacción
AMAZONAS	3.7	4.8	**75.6**	3.6	4.8	**75.1**	3.7	4.4	**83.4**	3.3	4.3	**75.7**	3.2	4.6	**69.1**	3.3	4.8	**70.3**
ANCASH	3.5	4.7	**73.8**	3.4	4.6	**73.2**	3.5	4.2	**84.9**	3.2	4.5	**71.9**	3.5	4.8	**72.7**	3.3	4.5	**72.7**
APURIMAC	3.5	5.3	**65.2**	3.4	5.1	**66.1**	3.3	5.1	**65.0**	3.4	5.3	**63.8**	3.4	5.1	**65.2**	3.1	4.9	**62.8**
AREQUIPA	3.3	4.7	**70.9**	3.2	4.6	**68.9**	3.3	4.5	**73.1**	3.2	4.5	**69.4**	3.4	4.6	**73.9**	3.5	4.5	**76.3**
AYACUCHO	3.4	4.3	**78.8**	3.4	4.3	**80.2**	3.5	4.2	**81.9**	3.2	4.2	**77.0**	3.4	4.3	**79.1**	3.5	4.1	**85.0**
CAJAMARCA	2.8	5.3	**52.7**	2.9	5.2	**56.2**	3.2	4.8	**67.6**	3.0	5.0	**60.8**	3.0	5.0	**59.1**	3.2	5.0	**63.5**
CALLAO	3.5	5.2	**67.2**	3.4	5.0	**67.3**	3.6	4.9	**73.1**	3.0	5.0	**60.0**	3.5	5.0	**69.4**	3.3	4.8	**69.4**
CAÑETE	3.6	4.9	**74.4**	3.5	4.8	**71.6**	3.3	4.8	**69.1**	3.4	4.7	**71.5**	3.6	4.7	**75.7**	3.4	4.5	**76.4**
CUSCO	3.5	5.0	**70.5**	3.3	5.0	**66.1**	3.4	4.7	**72.3**	2.9	4.8	**60.0**	3.3	4.9	**67.3**	3.1	4.7	**65.6**
HUANCAVELICA	3.3	4.9	**65.9**	3.3	4.9	**67.4**	3.3	4.8	**69.3**	3.5	4.5	**77.6**	3.3	4.8	**68.6**	3.3	4.9	**66.3**
HUANUCO	3.3	4.8	**70.0**	3.4	4.7	**73.0**	3.4	4.4	**77.6**	3.1	4.5	**69.4**	3.3	4.6	**71.7**	3.2	4.5	**70.7**
HUAURA	3.7	5.1	**73.3**	3.8	5.1	**75.0**	3.8	4.9	**77.5**	3.4	5.0	**68.1**	3.6	5.0	**72.5**	3.7	4.9	**76.7**
ICA	3.6	4.5	**78.2**	3.5	4.6	**76.7**	3.3	4.5	**73.8**	3.0	4.5	**66.6**	3.4	4.5	**75.7**	3.1	4.5	**69.8**
JUNIN	3.3	5.2	**63.0**	3.1	5.0	**62.7**	3.2	4.8	**66.9**	3.0	4.9	**61.1**	3.1	5.0	**61.0**	3.1	5.0	**61.0**
LA LIBERTAD	3.5	5.0	**69.9**	3.4	5.0	**68.1**	3.5	4.8	**71.4**	3.1	5.0	**62.5**	3.4	5.0	**67.7**	3.1	4.8	**64.3**
LAMBAYEQUE	3.8	5.2	**71.9**	3.7	5.1	**72.2**	3.7	4.8	**77.5**	3.1	4.8	**65.0**	3.5	4.7	**75.2**	3.0	4.9	**61.7**
LIMA	3.4	5.1	**66.5**	3.3	5.0	**65.3**	3.3	4.8	**68.7**	3.0	4.9	**60.3**	3.3	4.9	**67.5**	3.1	4.7	**64.8**
LIMA NORTE	3.5	5.2	**66.7**	3.4	5.0	**66.7**	3.5	4.8	**71.6**	3.0	4.9	**61.7**	3.5	4.9	**70.0**	3.4	4.8	**69.9**
LORETO	4.1	5.3	**76.7**	4.0	5.0	**80.1**	3.6	4.9	**74.7**	3.7	4.8	**77.0**	3.8	4.9	**78.0**	4.0	5.1	**78.5**
MADRE DE DIOS	3.6	5.4	**67.0**	3.6	5.5	**65.0**	3.7	5.3	**69.5**	3.4	5.3	**64.3**	3.6	5.4	**67.2**	3.5	5.3	**66.0**
MOQUEGUA	3.1	4.1	**76.8**	3.1	4.1	**77.3**	3.3	3.4	**94.5**	3.3	4.2	**77.6**	2.9	4.2	**69.2**	2.5	4.1	**60.6**
PASCO	3.3	5.1	**65.6**	3.2	5.1	**62.9**	3.6	4.9	**72.9**	3.3	4.4	**74.7**	3.3	4.6	**70.5**	3.5	4.6	**77.1**
PIURA	3.8	5.3	**72.0**	3.7	5.2	**70.4**	3.3	4.8	**69.4**	3.2	5.2	**61.9**	3.3	5.2	**62.9**	3.3	5.1	**64.2**
PUNO	3.2	5.0	**63.2**	3.2	4.9	**65.2**	3.1	4.7	**66.4**	2.8	4.7	**60.5**	3.0	4.8	**63.3**	2.9	4.6	**62.0**
SAN MARTIN	3.7	5.0	**75.4**	3.7	4.9	**75.5**	3.8	4.7	**80.9**	3.5	4.9	**71.9**	3.7	5.1	**73.6**	3.3	5.0	**66.5**
SANTA	3.4	5.2	**65.8**	3.1	4.9	**63.3**	3.4	4.5	**75.3**	3.0	4.9	**61.1**	3.2	4.8	**67.3**	3.3	4.8	**69.3**
TACNA	3.5	5.0	**69.6**	3.4	5.0	**69.0**	3.5	4.8	**73.1**	3.1	4.8	**65.7**	3.4	4.8	**71.3**	3.9	5.0	**76.9**
TUMBES	3.6	5.4	**67.0**	3.5	5.3	**67.0**	3.6	5.0	**71.6**	3.2	5.4	**60.1**	3.4	5.1	**65.5**	3.7	5.2	**71.6**
UCAYALI	3.7	4.8	**77.4**	3.7	4.8	**77.9**	3.6	4.5	**79.5**	3.5	4.4	**79.2**	3.5	4.4	**79.6**	3.9	4.6	**86.2**
PROMEDIO NAC	3.5	5.0	**68.6**	3.4	4.9	**67.8**	3.4	4.8	**71.4**	3.1	4.8	**63.4**	3.4	4.9	**68.9**	3.2	4.8	**67.4**

Variación 2009 / 2007 en usuarios no expertos (justiciables)

DISTRITO JUDICIAL	Variación 2009 / 2007																	
	Juez			Secretario			Mesa de Partes			Notificaciones			Lectura de expedientes			Infraestructura		
	Percepción	Expectativa		Percepción	Expectativa		Percepción	Expectativa		Percepción	Expectativa		Percepción	Expectativa		Percepción	Expectativa	
AMAZONAS																		
ANCASH																		
APURIMAC																		
AREQUIPA	-5%	-7%	**2%**	-7%	-5%	**-2%**	0%	-4%	**4%**	-4%	-3%	**-1%**	-1%	-1%	**0%**	3%	-3%	**6%**
AYACUCHO	-2%	-13%	**12%**	-1%	-12%	**12%**	0%	-10%	**11%**	3%	-11%	**16%**	4%	-7%	**12%**	-1%	-7%	**5%**
CAJAMARCA																		
CALLAO																		
CAÑETE																		
CUSCO																		
HUANCAVELICA																		
HUANUCO																		
HUAURA	1%	9%	**-8%**	10%	12%	**-3%**	3%	12%	**-8%**	-1%	10%	**-11%**	-1%	6%	**-7%**	12%	9%	**2%**
ICA																		
JUNIN																		
LA LIBERTAD	7%	-5%	**13%**	5%	-3%	**9%**	12%	-5%	**19%**	-4%	-1%	**-3%**	4%	-5%	**9%**	30%	-6%	**37%**
LAMBAYEQUE																		
LIMA	0%	0%	**1%**	-1%	-1%	**-1%**	1%	-2%	**3%**	-9%	1%	**-10%**	-1%	0%	**-1%**	5%	-4%	**10%**
LIMA NORTE																		
LORETO	15%	19%	**-4%**	10%	15%	**-4%**	0%	22%	**-18%**	5%	13%	**-6%**	6%	11%	**-4%**	17%	21%	**-4%**
MADRE DE DIOS																		
MOQUEGUA																		
PASCO																		
PIURA																		
PUNO																		
SAN MARTIN																		
SANTA																		
TACNA																		
TUMBES	2%	0%	**2%**	8%	1%	**6%**	7%	-4%	**11%**	-4%	5%	**-9%**	-4%	-2%	**-2%**	37%	5%	**31%**
UCAYALI																		
PROMEDIO NACIONAL	2%	-1%	**3%**	1%	-1%	**2%**	3%	-2%	**6%**	-6%	0%	**-6%**	-1%	0%	**0%**	9%	-3%	**12%**

V. COMENTARIOS FINALES

Dado que un objetivo de esta séptima versión del Seminario de Gestión Judicial es analizar la inversión en materia de justicia en la región, abordando aspecto tales como su eficiencia y la necesidad de determinar el impacto concreto de la inversión a través de la evaluación de los proyectos de reforma judicial, consideramos que estos instrumentos pueden ser muy valiosos ya que no solo analiza los indicadores internos o de oferta institucional sino que toma en cuenta lo que opina el público usuario de los servicios judiciales y permite un diagnóstico eficaz para la implementación de medidas correctivas desde la propia institución con posibilidad de lograr impactos en plazos relativamente cortos.

Estamos seguros que estas herramientas permitirán orientar de mejor manera las solicitudes para la búsqueda del financiamiento de la actividad judicial y permitirá la evaluación de los proyectos de reforma judicial, en términos de impacto institucional y económico, que como ustedes mismos lo indican son temas pocas veces analizados en profundidad, y sobre los cuales existe escasa información de calidad.

VI. REFERENCIAS

Proyecto de Mejoramiento de Servicios de Justicia
Documento Final - Estudio de Línea de Base para el Proyecto de Mejoramiento de Servicios de Justicia
Agosto 2007

Proyecto de Mejoramiento de Servicios de Justicia

Documento Final - Medición de la variación de las expectativas y la percepción del servicio de justicia para compararla con la Línea de Base para el Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia
Junio 2009

VENTANA ELECTRÓNICA DE TRÁMITE

Jorge Antonio Cruz Ramos*

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS PLANTEADOS

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue objeto de una reforma mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de 2008.

El nuevo texto del artículo constitucional mencionado, en su párrafo decimotercero, establece que los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos, debiendo existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

En el ámbito de su competencia, el Consejo de la Judicatura Federal, órgano colegiado encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, a efecto de cumplir con lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, mediante Acuerdo General, creó los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos Arraigos e Intervención de Comunicaciones, y determinó que estos tengan competencia material para conocer de este tipo de medidas cautelares y precautorias; que residencian en el Distrito Federal y ejerzan competencia territorial en toda la República Mexicana.

Al atender a la intención del constituyente permanente, en el sentido de que las medidas cautelares y precautorias señaladas fueran solicitadas por cualquier medio, se diseñó un sistema informático que permitiera a las autoridades facultadas para ello solicitar al Juez Federal Penal Especializado de manera inmediata y en forma electrónica, las

* Magistrado del Consejo de la Judicatura Federal de México. jcr@cjf.gob.mx

órdenes judiciales para llevar a cabo el cateo de un inmueble, arraigar a algún detenido o intervenir cualquier tipo de comunicación privada, así como que en la misma vía sean notificadas la resoluciones recaídas a dichas peticiones.

Fue así como se instauró el sistema informático denominado "Ventana Electrónica de Trámite", buscando también de esta manera hacer posible una impartición de justicia federal cada vez más pronta en este tipo de asuntos, al incorporar el uso de los recursos y avances tecnológicos al quehacer jurisdiccional.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal estableció que los seis Juzgados Federales Penales Especializados, laboraran en un horario de veinticuatro horas de servicio por cuarenta y ocho de descanso, tres Juzgados de turno durante el día y los restantes durante la noche. Posteriormente, mediante diverso Acuerdo, el mismo cuerpo colegiado creó e instaló el Séptimo Juzgado Federal Penal Especializado, modificándose los horarios de turno para que ahora sean tres en turnos diurnos y cuatro órganos jurisdiccionales con turno nocturno.

El método de turno señalado anteriormente fue otro de los objetivos planteados inicialmente en el diseño e instrumentación de la Ventana Electrónica de Trámite, en virtud de que gracias a este método siempre existe un Juzgado Federal laborando para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de este tipo de medidas cautelares y precautorias.

Otro objetivo planteado fue agilizar la recepción y determinación judicial respecto de la medida cautelar y precautoria solicitada por la autoridad investigadora, así como evitar la fuga de información que, entre otras cosas, impidiera llevar a buen término la diligenciación de la medida solicitada.

II. SITUACIÓN PREVIA AL USO DE LA VENTANA ELECTRÓNICA DE TRÁMITE

El uso de la Ventana Electrónica de Trámite comenzó el cinco de enero de este año (2009), fecha en que iniciaron funciones los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones con competencia en toda la República y residencia en el Distrito Federal, antes de esa fecha las peticiones referidas se hacían ante los Juzgados de Distrito especializados en procesos penales federales, en aquellos lugares en donde existían, así como ante los Juzgados de Distrito mixtos de la residencia en donde se llevaría a cabo la ejecución del cateo, del arraigo o intervención de comunicación.

Lo anterior significaba que existían más de doscientos veinte jueces de Distrito con competencia para conocer de este tipo de asuntos, lo cual implica la posibilidad de tener más de doscientos veinte criterios independientes y autónomos, situación que puede haber ocasionado que hechos idénticos se resolvieran con distintos sentidos o criterios.

Otra situación que llegó a pasar hasta antes del cinco de enero de esta anualidad y del uso de la Ventana Electrónica de Trámite, es que cuando era necesario, por ejemplo, realizar cateos simultáneamente en domicilios ubicados en una o distintas entidades federativas o incluso en la misma entidad pero en residencias en donde ejercían su jurisdicción diversos jueces de Distrito, se requería hacer dos o más solicitudes y presentarlas en los diferentes estados o jueces de Distrito, lo que pudo haber provocado dilación en las investigaciones ministeriales.

De igual manera, los más de doscientos veinte jueces de Distrito, además de conocer de las medidas cautelares y precautorias señaladas, resolvían diversos asuntos para los cuales son competentes, como son juicios de amparo, procesos penales, juicios federales en las materias civil, mercantil y administrativa, entre otros, lo que provocaba que en el trámite y resolución de las peticiones de cateos, arraigos e intervención de comunicaciones se empleara más tiempo.

Antes del uso de la Ventana Electrónica de Trámite, las autoridades facultadas para ello, promovían sus solicitudes de cateos, arraigos e intervención de comunicaciones, como se ha dicho, ante los más de doscientos veinte jueces de Distrito que eran competentes para conocer de este tipo de asuntos. En aquellas residencias en donde existen más de un Juzgado, la solicitud era presentada a la Oficina de Correspondencia Común de esos órganos a efecto de que se registrara en un sistema, el cual turnaba el asunto de manera aleatoria entre los Juzgados a los que presta servicio o al juzgado de guardia, dependiendo de la hora en la que se presentara el asunto, es decir, si la petición se presentaba entre las ocho horas con treinta minutos y las catorce horas con treinta minutos de lunes a jueves, se turnaba aleatoriamente; después de las catorce treinta horas y hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos de lunes a jueves o entre las ocho horas con treinta minutos y las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos de los días viernes, se turnaba al Juzgado de guardia.

El oficial de partes y/o el jefe de la Oficina de Correspondencia Común, recibían el asunto, lo registraban en el sistema de turno en

donde tratándose de cateos se capturaba el domicilio a catear; en los arraigos los nombres de las personas para los cuales se pedía la orden judicial; y, en las intervenciones de comunicaciones los números telefónicos a intervenir así como los nombres de las personas relacionadas con dicha medida cautelar. Una vez registrada la solicitud en el sistema, se entregaba físicamente al oficial de partes del Juzgado al que por turno le correspondía conocer, quien asentaba los mismos datos en el libro de gobierno del órgano jurisdiccional, lo turnaba al secretario correspondiente y este daba cuenta con el asunto al Titular.

La naturaleza del procedimiento narrado provocaba que diversas personas además del Juez de Distrito conocieran ciertos datos de las solicitudes, las cuales debían tener un manejo con el mayor sigilo posible, aunado a que posiblemente, previo a la presentación de la solicitud ante la Oficina de Correspondencia Común, personal de las autoridades solicitantes tuviera contacto con la documentación relativa a la petición y obtuviera información a la que no debería tener acceso.

Además, el tiempo que tardaba en llegar el asunto a los Titulares aumentaba cuando este era presentado después de las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos de cualquier día o en fin de semana, el cual era recibido por el secretario del Juzgado de guardia autorizado para tales efectos, quien tenía que llevarlo a la Oficina de Correspondencia Común para su registro.

Por otro lado, las solicitudes eran acompañadas de las constancias que el peticionario consideraba como soporte para obtener una determinación judicial favorable; sin embargo, en ocasiones se agregaban tomos con cientos de fojas o incluso miles, provocando que fuera materialmente imposible para el Titular del Juzgado y/o el secretario encargado del proyecto revisar la totalidad de dichas constancias dentro del término de ley.

Durante el dos mil siete se solicitaron 5.670 medidas cautelares y precautorias relacionadas con cateos, arraigos e intervención de comunicaciones, de las cuales el 82,42% se concedieron, en el 0,65% se otorgaron parcialmente, el 16,74% se negaron y tan solo el 0,19% se declaró sin materia.

En el dos mil ocho se solicitaron 5.922 medidas de este tipo; el 82,47% se resolvió favorablemente para la autoridad solicitante, el 0,56 % se concedió parcialmente, el 16,70% se negó y el 0,27% se declaró sin materia.

III. DISEÑO PROPUESTO Y MÉTODO DE TRABAJO

El Consejo de la Judicatura Federal diseñó la Ventana Electrónica de Trámite, de tal manera que la información capturada en ella cuente con la mayor seguridad permisible y que sea prácticamente imposible tener acceso a los datos capturados si el usuario no cuenta con un certificado digital.

En efecto, a cada uno de los servidores públicos, ya sea de las autoridades investigadoras o de los Juzgados Federales Penales Especializados, se les otorgó una clave de usuario y contraseña para descargar su certificado digital, el cual tiene dos funciones: a) como credencial de identificación del servidor público, y b) como certificado electrónico que hace las veces de la firma autógrafa en los documentos de la autoría del usuario.

La seguridad de la Ventana Electrónica de Trámite radica también en el establecimiento de canales dedicados entre las autoridades investigadoras y el Consejo de la Judicatura Federal, lo anterior para que por esa telecomunicación privada únicamente transite información relativa a las solicitudes de cateos, arraigos e intervención de comunicaciones, y no viajen cuestiones relativas a las redes de Intranet de cada institución y menos aún Internet.

Se diseñó un sistema de encriptación de la información, con el fin de que el envío de datos y documentos digitales emitidos por las autoridades investigadoras, así como los acuerdos y/o resoluciones dictados por los Juzgados Federales Penales Especializados, se efectúe con la seguridad extrema que por su naturaleza requieren, de manera que únicamente podrán ser desencriptados con el uso de los certificados digitales otorgados a cada una de las autoridades en particular, por lo que en el remoto caso de que alguien irrumpiera los esquemas de seguridad e ingresar furtivamente a la Ventana Electrónica de Trámite, obtendría información indescifrable, ya que dichos datos se mostrarían con símbolos y signos incomprensibles.

Aunado a lo anterior, el sistema agrega a cada documento de texto un código de barras que indica el número de veces que ha sido consultado dicho archivo, el o los usuarios que lo hicieron y el día y la hora en que se llevó a cabo, datos que son registrados en una bitácora de apertura de documentos.

La información capturada en la Ventana Electrónica de Trámite, así como los archivos y documentación digital integran las constancias de un expediente electrónico, el cual se encuentra disponible en

cualquier momento para los usuarios del sistema, con independencia de la posibilidad de imprimir dichas constancias.

El diseño de la Ventana Electrónica de Trámite permite dos clases de acceso a las autoridades solicitantes de las medidas cautelares y precautorias, atendiendo al tipo de atributos y funciones que ellas mismas señalaron: **Usuarios de origen** y **otros servidores** con atributos de supervisión.

Los usuarios con atributos de origen son aquellos que tienen a su cargo la averiguación previa o expediente de investigación y capturan todos los datos relativos a las solicitudes de cateo, arraigo e intervención de comunicaciones, e ingresan al sistema los archivos electrónicos de la solicitud de la medida cautelar o precautoria y las constancias que la sustentan.

Por otro lado, el usuario supervisor puede iniciar la captura de una solicitud como tal en el caso de que así se requiera, pero lo más trascendental es que también tiene acceso a las peticiones capturadas por el usuario de origen; puede hacer modificaciones a la información ingresada al sistema, revisar cada uno de los datos y archivos electrónicos y una vez que aprueba la petición, la envía al Juzgado en turno.

Los usuarios de la autoridades investigadoras capturan en la Ventana Electrónica de Trámite, entre otros datos, el tipo de medida solicitada, el número de averiguación previa o expediente de investigación, el número de tomos y fojas de la solicitud y dependiendo de la medida en particular se llenan ciertos campos y formularios.

En las peticiones de órdenes de cateo se captura, como datos particulares, el o los domicilios a catear; y, en la intervención de comunicaciones el tipo de comunicación a intervenir, ya sea un teléfono móvil o fijo, una cuenta de correo electrónico, etcétera.

En los tres tipos de solicitudes se capturan el nombre de las personas que se encuentran relacionadas con la petición de la orden judicial de que se trate y los delitos que se le imputan. Existe la posibilidad de registrar alguna observación respecto a la solicitud en general, así como adjuntar al sistema el documento que la contiene y las constancias que la sustentan.

El sistema permite que el usuario agregue archivos electrónicos de texto, videos, audios y fotografías, especificando las características del documento describiéndolo tal y como obra en sus actuaciones

ministeriales o de investigación, es decir, si se trata de un documento original o de una copia simple o certificada.

No basta ingresar los documentos al sistema, es necesario que se encuentren firmados electrónicamente con el certificado digital, lo que hace las veces de la firma autógrafa.

Una vez enviada la solicitud de la medida cautelar o precautoria al Juzgado Federal Penal Especializado en turno, su Titular recibe en primera instancia la petición y decide, después de efectuar un análisis del asunto, a qué secretario proyectista le asigna el expediente. Una vez que se dicta el acuerdo que corresponda o la resolución, esta es firmada electrónicamente tanto por el Titular como por el secretario con el que actúa y da fe. Dicho acuerdo o resolución es ingresado a la Ventana Electrónica de Trámite para que se consulte por parte de la autoridad que solicitó la medida cautelar o precautoria.

Los acuerdos enviados por los órganos jurisdiccionales especializados en medidas cautelares y precautorias, son recibidos a través del sistema informático, en primera instancia, por el usuario con atributos de supervisión y es él quien decide el momento en que el Agente Ministerial o del caso que fungió como usuario de origen tiene acceso a la determinación judicial.

Una vez que la solicitud es remitida al Juzgado en turno, toda comunicación con dicho órgano se sostiene mediante una promoción enviada a través del módulo que para tal efecto se tiene en la Ventana Electrónica de Trámite. Dichas promociones y documentos que las sustentan, también son firmadas electrónicamente con el certificado digital del usuario que promueve.

IV. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Previo al inicio de funciones de los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones, el Consejo de la Judicatura Federal llevó a cabo reuniones de trabajo con las autoridades investigadoras que harían uso de la Ventana Electrónica de Trámite, a efecto de mostrar y adecuar el sistema a los requerimientos de cada una de las áreas.

Posteriormente, a partir de la publicación de la Ley de la Policía Federal en el Diario Oficial de la Federación, el uno de junio de dos mil nueve, también se han tenido reuniones de trabajo con dicha Corporación a efecto de que las peticiones de autorización para solicitar información a las empresas de telecomunicaciones así como la

intervenciones de comunicaciones que realice el Comisionado General se hagan a través de la Ventana Electrónica de Trámite.

Además, se han impartido y se continúan impartiendo cursos de capacitación a los usuarios de la Ventana Electrónica de Trámite, en diferentes formatos. Se realizaron sesiones prácticas en aulas de capacitación del Consejo de la Judicatura Federal; se llevó a cabo una video-conferencia enlazada a todas las oficinas de las autoridades investigadoras que se encuentran en cada entidad federativa del país. Se dieron conferencias a más de cincuenta (usuarios) participantes, así como asesorías en el manejo del sistema directamente en las oficinas de las áreas que así lo solicitaron.

A la fecha, se ha mostrado el sistema y capacitado a más de mil quinientos servidores públicos, incluyendo al personal de los Juzgados Federales Penales Especializados. Además, se cuenta con personal de guardia las veinticuatro horas de los siete días de la semana para auxiliar a los usuarios del sistema en los órganos jurisdiccionales.

El Consejo de la Judicatura Federal ha otorgado cerca de dos mil certificados digitales relacionados con usuarios directos e indirectos de la Ventana Electrónica de Trámite.

V. BENEFICIOS ALCANZADOS

Al instalarse únicamente siete Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones, se redujeron los criterios de resolución.

Los siete jueces federales penales especializados, al ser competentes en toda la República conocen de las solicitudes de cateo, arraigo e intervención de comunicaciones a ejecutarse en cualquier parte del país, por lo que incluso en una misma solicitud se les puede pedir la autorización de catear dos o más domicilios ubicados en diferentes entidades federativas.

Al veintiséis de agosto de este año, a casi ocho meses del inicio de funciones de los Juzgados Federales Penales Especializados y el uso de la Ventana Electrónica de Trámite se habían solicitado por este medio 2.478 cateos, relacionados con 4.196 domicilios. En 358 solicitudes se señaló más de un domicilio a catear y en 19 de ellas se señalaron domicilios ubicados en distintas entidades federativas.

El 90,20% de las solicitudes de órdenes de cateo han sido concedidas, el 0,64% se concedieron parcialmente, el 9% ha sido negado, el 0,12% se declaró sin materia y el 0,04% se determinó improcedente.

A la fecha ha aumentado el porcentaje de resoluciones favorables en las órdenes de cateo, arraigo e intervención de comunicaciones, en virtud de que los usuarios con atributos de supervisión revisan la consistencia jurídica de la solicitud previo al envío al Juzgado en turno, situación que anteriormente no acontecía, de ahí que tal vez esa fuera la causa de un mayor porcentaje de solicitudes denegadas.

Por otro lado, se han disminuido considerablemente los tiempos de resolución toda vez que los Jueces Federales Penales Especializados, han resuelto los asuntos en diez horas con cincuenta y siete minutos.

Se ha logrado evitar que las peticiones pasen por las manos de muchas personas antes de llegar al Titular del órgano jurisdiccional, en virtud de que la solicitud de la medida cautelar y/o precautoria de que se trate llega primero a la cuenta del Juez y él decide a qué secretario le asigna dicho asunto para la elaboración del proyecto respectivo; dicho secretario tiene acceso a la información de la solicitud hasta que el titular le designe su estudio.

Al mismo tiempo, se ha evitado la dilación que provocaba el registro del asunto en los sistemas de turno, ya que la propia Ventana Electrónica de Trámite, con la información capturada por los usuarios, genera la información relativa al turno del asunto y se llenan los datos de los libros de gobierno electrónicos que se tienen en los órganos jurisdiccionales mencionados. Aunado a que las veinticuatro horas de los siete días de la semana existe un Juzgado Penal Federal Especializado de turno laborando en las instalaciones del órgano jurisdiccional.

Por otro lado, también se ha logrado que a través del uso del certificado digital (firma electrónica) se garantice la identidad del servidor público que realiza la petición y se otorgue la fidelidad de su autoría a la documentación enviada.

Como consecuencia de la nueva forma de realizar las solicitudes de cateo, arraigo e intervención de comunicaciones, se disminuye considerablemente la posibilidad de fuga de información, ya que solo los funcionarios ministeriales, investigadores y jurisdiccionales que cuenten con clave del usuario, contraseña y certificado digital, pueden tener acceso a la información enviada a través de la Ventana Electrónica de Trámite.

VII Seminario de Gestión Judicial

La inversión en justicia