
DESEMPEÑO EN EL SECTOR JUSTICIA:

Técnicas y Recomendaciones para Establecer el
Presupuesto por Resultados

**STRENGTHENING PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT
IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (PFM-LAC)**

Agradecimiento

La presente guía ha sido desarrollada por Roberto Obando Prestol y representa el resultado de la investigación liderada por un equipo de especialistas de International City/ Council Management Association (ICMA) y otros destacados profesionales y organizaciones sobre el alcance y las limitaciones del uso del Presupuesto por Resultados (PbR) en instituciones del sector justicia en un grupo de países de América Latina y el Caribe: Colombia, Costa Rica, República Dominicana y el Estado de Jalisco, en México. Quisiéramos agradecer a la personas que ayudaron a proveer la información de base para la realización de esa guía:

Colombia:

Lorena Garnica de la Espriella
Germán Zarama
Carlos Ramírez

México:

Jaime Villasana Dávila
Ricardo Corona Real
Octavio E. Chávez

Costa Rica:

Carlos R. Alvarado Castro
Carlos Loría-Chaves

República Dominicana

Aladdin Jiménez

Queremos reconocer también la participación y el aporte vital de instituciones como Contexto Global en Colombia, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) e ICMA México-Latinoamérica (ICMA-ML) que apoyaron la investigación, aportando sus conocimientos en la materia y el acceso a personas e instituciones clave, asegurando el éxito de los grupos focales y talleres, a través de la generación de información de gran utilidad para los fines de la investigación. Además, las mencionadas instituciones dedicaron tiempo de su personal y, en algunos casos, espacio físico para la realización de reuniones de trabajo, por lo cual quedamos sumamente agradecidos.

De la misma manera, agradecemos a consultores y expertos como Ron West que apoyó en la revisión del documento de investigación y elaboración de la guía y todas las personas que participaron en los grupos focales, talleres y eventos en los cuatro países y en Washington, DC por su entusiasta participación, retroalimentación y comentarios para enriquecer la versión final de los documentos producidos en el marco de la presente investigación, incluyendo a Alicia Davis, Peggy Ochandarena y Jorge Luis Silva, así como a otros funcionarios del Banco Mundial.

Finalmente, el equipo que tuvo a su cargo la ejecución del proyecto quiere reconocer la colaboración que prestaron las autoridades del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en los distintos países objeto de investigación, incluyendo las Direcciones de Planificación y/o Presupuesto correspondientes, legisladores, académicos y equipos técnicos de las distintas instituciones del sistema de justicia criminal con responsabilidades directas en los temas objeto de la investigación.



Contenidos

A. Introducción al Uso de la Guía.....	1
B. ¿Cómo Puede ser Usada esta Guía?	1
C. Definiciones Básicas	2
D. Importancia del Presupuesto Basado en Resultados.....	3
E. Beneficios y Riesgos del Presupuesto Basado en Resultados	3
F. Contenido.....	4
1. Principales Lecciones Aprendidas sobre PbR en el Sector Justicia de América Latina y el Caribe.....	4
2. Pasos para Implementar PbR en el Sector Justicia de América Latina y el Caribe.....	8
3. La Creación de Una Comunidad de Práctica sobre PbR en el Sector Justicia.....	22
4. Conclusiones.....	23
G. Anexos y Formularios	24
Formulario No. 1: Encuesta Diagnóstico del Sector Justicia Previo a la Implementación del Presupuesto Basado En Resultados	24
Formulario No. 2: Diagnóstico Organizacional Del Sector Justicia en Materia Presupuestaria	26
Formulario No. 3: Criterios Para la Selección de Indicadores de Desempeño	28
Notas	29

DESEMPEÑO EN EL SECTOR JUSTICIA:

Técnicas y Recomendaciones para Establecer el Presupuesto por Resultados

A. Introducción al Uso de la Guía

La presente guía es el resultado de la investigación que un equipo de especialistas de International City/Council Management Association (ICMA) realizó sobre el alcance y las limitaciones del uso del Presupuesto por Resultados (PbR) en instituciones del sector justicia en un grupo de países de América Latina y el Caribe: Colombia, Costa Rica, República Dominicana y el Estado de Jalisco, en México. La investigación se enmarca dentro del proyecto titulado Public Financial Management in Latin America and the Caribbean (PFM/LAC) que es ejecutado por la firma Deloitte, con los auspicios de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID).

Esta guía ha estado precedida de una extensiva investigación en la que se hace un análisis de corte académico con precisiones y delimitación conceptual propias de estudios de dicha naturaleza. Se trata de un gran esfuerzo de investigación que arroja muchos datos interesantes para los especialistas en reforma judicial y temas presupuestarios. Lamentablemente, el ensayo académico producto de dicha investigación no constituye una herramienta de uso simple y útil para quienes tienen interés en realizar reformas concretas y prácticas para poner en marcha PbR en el sector justicia de sus respectivos países. De allí, la importancia de contar con una guía como esta, de fácil lectura y con un volumen mucho más reducido.

Resulta obvio que cada país tiene retos particulares; que cada uno de sus sistemas judiciales tiene una base jurídica propia; y que los procesos de planificación, presupuestación, ejecución del gasto, administración y uso de indicadores de desempeño no son homogéneos

entre un país y otro. No obstante, la investigación ha arrojado luz sobre retos comunes que enfrentan los sistemas de justicia de la región –e incluso se pudiera afirmar que dichos retos se extienden a otros continentes y regiones del Mundo- en materia de vincular de manera más directa el presupuesto asignado y ejecutado periódicamente a las instituciones que integran el sector justicia y los resultados que las mismas entregan a la sociedad en sentido general y, en particular, a la ciudadanía que utiliza sus servicios.

El contenido de la presente guía debe ser entendido en lenguaje llano, sin las peculiaridades y exactitudes propias del lenguaje estrictamente legal o de políticas públicas, ni las exactitudes necesarias en la técnica presupuestaria. Esas especificidades las hemos dejado atrás, en el documento de investigación al que hemos hecho referencia. La presente guía ha sido expresamente redactada de esta manera porque el PbR requiere la integración de numerosos sectores con formación profesional diversa, desde legisladores, jueces, expertos en informática, expertos en finanzas, e incluso medios de comunicación social.

B. ¿Cómo Puede ser Usada esta Guía?

Esta guía está destinada a los planificadores de políticas públicas, personal técnico de los Ministerios de Planificación o Hacienda, directivos de las organizaciones del sector justicia, y en general todo interesado en la promoción del uso de Presupuesto Basado en Resultados (PbR) en organizaciones del sector justicia. También puede ser utilizada por legisladores e incluso por miembros de la sociedad civil que tengan interés en el tema.

La presente guía tiene las siguientes partes: Primero, una serie de definiciones generales que pueden servir para brindar claridad y homogeneidad a una serie de términos y procesos que estarán presentes a todo lo largo del documento. Segundo, un resumen de las principales lecciones aprendidas a nivel “macro” de una serie de países de la región, que sirven de marco de políticas públicas que busquen instaurar PbR en los sistemas de justicia. Tercero, un capítulo dedicado a los pasos concretos a nivel “micro” que todo interesado en lograr transformaciones importantes en el PbR del sector justicia. Y, cuarto, finalmente, una serie de formularios y referencias bibliográficas que les pueden ser útiles a distintos actores políticos, técnicos y administrativos involucrados en procesos de implementación de PbR en el sector justicia de la región.

Esta guía contiene también sugerencias sobre la construcción de una red de especialistas e interesados en temas de reforma judicial y reforma presupuestaria, que puede ser utilizada para apoyar el nuevo enfoque centrado en resultados que se busca crear en las instituciones judiciales, así como referencias bibliográficas y otros recursos de lectura que le pueden ser útil a los lectores y reformadores.

C. Definiciones Básicas

- **Sector Justicia:** Para los propósitos de esta guía, estamos limitando el sector justicia a las instituciones del Poder Judicial y del Ministerio Público, excluyendo de manera explícita una serie de organizaciones que tienen relación directa en el sector justicia y deben ser consideradas como tales en investigaciones académicas y en el ámbito de las políticas públicas. Por razones prácticas, estas instituciones no están incluidas en esta guía. Nos referimos a los órganos de investigación policial, a la defensa pública, a los mecanismos estatales de solución alternativas a controversias, a los institutos de ciencias forenses y a instituciones penitenciarias.
- **Presupuesto:** Nos referimos a la herramienta jurídica, política y administrativa que distribuye y especifica cuáles serán los gastos estatales para todo el aparato gubernamental y en todo el territorio nacional para un periodo determinado.
- **Poder Ejecutivo:** Se trata de la Rama del Estado encargada primordialmente de la implementación de las leyes, la dirección de la Administración Pública y las funciones administrativas del Gobierno.
- **Congreso / Asamblea Legislativa / Poder Legislativo:** Nos referimos al órgano constitucional conformado por representantes electos por voto popular, cuya principal función es representar a la ciudadanía, aprobar leyes y controlar la función Ejecutiva.
- **Poder Judicial:** A pesar de conocer la gran cantidad de variantes organizacionales que pueden definir una Rama Judicial en un país determinado, estamos enfocándonos en la estructura administrativa y jurisdiccional que se dedica a la correcta aplicación de las normas jurídicas para dar solución a los conflictos entre partes o entre el Estado y un particular.
- **Ministerio Público:** Se refiere al órgano estatal que ostenta la representación del interés social ante la comisión de una infracción penal, y cuyo rol primordial es realizar investigaciones criminales y sustentar la acusación en los juicios correspondientes.
- **Corte Constitucional / Tribunal Constitucional:** Es la instancia superior de interpretación si cualquier norma jurídica o acto administrativo viola los preceptos de la Constitución del país que se trate. Puede ser un órgano aparte, o estar dentro de las atribuciones de la instancia máxima del Poder Judicial.
- **Sociedad civil:** Utilizamos una concepción amplia de todo grupo social, organización no gubernamental, fundación, grupo comunitario de base, entre otros. Estamos exceptuando sindicatos de empleados públicos (donde los hubiera), partidos políticos, organizaciones estatales y empresas privadas.
- **Hacienda:** Se refiere a la agencia gubernamental, por lo general de nivel Ministerial, que tiene a su cargo, entre muchas otras funciones, la formulación del Presupuesto de Gastos del Estado. En algunos países puede incluir Ministerios de Economía y/o de Planificación.
- **Presupuesto Basado en Resultados (PbR):** Se refiere al conjunto de herramientas y procesos que tiene como objetivo mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público mediante la vinculación de la financiación de las organizaciones del sector

público a los resultados que entregan, haciendo uso sistemático de información sobre el rendimiento.

- **Presupuesto incremental.** Se refiere a los sistemas de presupuestos que generalmente sólo requieren justificación respecto de las adiciones o supresiones en comparación con el presupuesto del año anterior.
- **Presupuesto por objeto de gasto.** Se refiere a la presentación de los presupuestos correspondientes siguiendo un formato que se enfoca en las líneas de gastos (por ejemplo: gastos de personal, suministros, gastos de capital, etc.).
- **Presupuesto por Programas.** Se refiere a la formulación y presentación del presupuesto siguiendo la lógica de los distintos programas o actividades que tienen que ser implementados por las instituciones.
- **Insumos.** Es la cantidad de recursos a ser utilizados para llevar a cabo un programa. Esto es a menudo reportado como una cantidad de dinero correspondiente, pero también puede incluir otros insumos, tales como donaciones de equipos, derechos de propiedad intelectual, tiempo de voluntarios, entre otros.
- **Productos.** Es la cantidad de servicios, productos o actividades que han sido realizados o proporcionados por la entidad.
- **Indicadores de Eficiencia.** Se trata de indicadores que representan la relación entre la cantidad de productos obtenidos por cada unidad de insumos requeridos.
- **Indicadores de Eficacia (o calidad).** Estos indicadores miden qué tan bien un servicio, producto o actividad fue entregado, basándose en las características que son importante o relevantes para los usuarios finales.
- **Resultados.** Es el nivel real de rendimiento obtenido para cada meta y objetivo previsto, que permite confirmar si a mediano o largo plazo el programa o servicio está cumpliendo los objetivos para los que fue diseñado.
- **Línea de base.** Es el punto de partida que documenta los niveles actuales de un indicador de desempeño en particular.
- **Umbrales.** Se refiere al rango inferior y superior aceptable para cada uno de los indicadores de desempeño.

- **Satisfacción.** Es la medida en que busca medir los niveles en que los clientes perciben que los servicios judiciales son equivalentes o no con las expectativas que los usuarios tienen.

D. Importancia del Presupuesto Basado en Resultados

En numerosos países de la región, la ciudadanía tiene la percepción que las instituciones del sector judicial no satisfacen plenamente las expectativas y las responsabilidades correspondientes. Dentro de este contexto, resulta clara la importancia de contar con herramientas de gestión que permitan instaurar a lo interno del sector justicia prácticas y procedimientos que sirvan para mejorar los niveles de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios judiciales.

Los sistemas de PbR pueden ser sumamente útiles para los directivos de organizaciones del sector justicia y tomadores de decisiones para mejorar el uso de la información con que cuentan, monitorear el rendimiento de la organización, y reajustar los programas o actividades que ameriten ser mejorados.

La vinculación de los insumos presupuestarios con los resultados del sector justicia no pretende ser una receta para resolver todo tipo de problemas existentes en las instituciones judiciales de la región. Muchos de los retos de cualquier sistema de justicia, las consecuencias negativas que tiene en la percepción ciudadana la corrupción judicial, la impunidad, las decisiones que quizás contradigan el sentir popular o que tengan implicaciones de Derechos Humanos, no se resuelven de manera automática con un sistema de presupuestación basada en resultados (PbR). Sin embargo, distintas investigaciones y proyectos de reforma han sido consistentes con el hecho de que las entidades gubernamentales –en sentido general- y las del sector justicia –en sentido particular- pueden lograr saltos importantes en la mejoría de su desempeño si logran avanzar en materia de (PbR).

E. Beneficios y Riesgos del Presupuesto Basado en Resultados

Algunos de los beneficios del PbR son los siguientes:

- Provee un mecanismo eficaz de rendición de cuentas
- Sirve para el mejoramiento continuo y el rediseño de programas

- Ayuda a racionalizar las asignaciones presupuestarias
- Aumenta el vínculo entre las actividades diarias de la institución y los resultados globales del sector justicia
- Sirve para comparar la relación costo-efectividad entre diversos programas

Como puede verse, los beneficios son obvios. Sin embargo, es preciso notar que el uso de mecanismos de vinculación del rendimiento organizacional con el sistema presupuestario tiene evidentes limitaciones, e incluso puede generar incentivos institucionales perversos e involuntarias consecuencias administrativas negativas. En algunos estudios se ha verificado que luego de introducir técnicas de PbR, los altos cargos de las instituciones judiciales únicamente se preocupan por los aspectos de la organización que tienen relación directa con los indicadores seleccionados como relevantes para el proceso presupuestario, dejando de lado otras facetas que también son importantes para la buena marcha de la organización. Otro de los riesgos que se corre es la creación de indicadores que no cuentan con un verdadero rigor técnico, pero que hacen parecer que la institución está “funcionando adecuadamente”.

Aún a pesar de dichas limitaciones y riesgos, la evidencia comparada muestra que en efecto los profesionales de las políticas públicas en el sector justicia probablemente pueden realizar ajustes al quehacer judicial y a los mecanismos de presupuestación y poner en práctica medidas eficaces que puedan servir para monitorear el rendimiento de las instituciones y a su vez vincular estas mediciones con el sistema presupuestario a lo interno y externo de las organizaciones.

F. Contenido

1. Principales Lecciones Aprendidas sobre PbR en el Sector Justicia de América Latina y el Caribe

Estudia el Marco Constitucional y Legal Vigente

El funcionamiento y la gestión presupuestaria del Poder Judicial; los roles del Poder Ejecutivo en lo que respecta a la formulación del Proyecto

de Presupuesto; y la aprobación del Presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa son temas que están regulados con extremo detalle en la Carta Fundamental de la mayoría de los Estados Latinoamericanos. Esto de por sí ya constituye un reto importante en lo que respecta a implementación de PbR en el sector justicia, pues reduce los niveles de cooperación voluntaria que cada uno de los órganos puede esperar de los demás órganos involucrados.

La legislación adjetiva también debe ser conocida para verificar los alcances y perspectivas de cualquier intento de reforma. Por lo general, las leyes de finanzas públicas y las de organización judicial tienen naturaleza orgánica, lo que en términos prácticos – para los fines de este documento- significa que son leyes de gran jerarquía y que por lo general son de difícil modificación, tanto en términos técnicos como políticos.

Es importante también hacer una revisión de las decisiones que el Tribunal Constitucional (o el Tribunal Supremo con atribuciones equivalentes) haya tomado con relación de temas de autonomía presupuestaria del Sector Justicia, pues este tipo de decisiones en la mayoría de los países tiene carácter vinculante a todos los poderes públicos.

Todos estos insumos te permitirán tener claridad sobre el marco de acción y el ámbito de aplicación de cualquier reforma relacionada con PbR en el sector justicia. El análisis de estas cuestiones sirve además para saber la facilidad o dificultad de lograr consensos inter-institucionales necesarios; y para tener cierta idea de los plazos requeridos para que una idea compleja como el PbR pueda madurar y fructificar.

Habiendo dicho esto, es preciso apuntar que a lo largo de la investigación en los países seleccionados, hemos llegado a una conclusión general: ninguna Carta Magna prohíbe construir un sistema de PbR.

En un verdadero Estado de Derecho, ninguna de las previsiones constitucionales o legales constituye un obstáculo directo para la puesta en marcha de PbR en el sector justicia. Lo que se requiere es de voluntad política y compromiso de los técnicos involucrados en la planificación y presupuestación a lo interno y externo del sector justicia.

La jurisprudencia constitucional sobre presupuesto en el sector justicia

En la mayoría de los países de América Latina se han dado conflictos entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial acerca de temas presupuestarios. En este escenario, es común que el Tribunal Constitucional correspondiente (o el máximo órgano de interpretación de la Carta Magna) tenga que tomar una decisión. En general, la teoría constitucional prevaleciente aboga un sistema denominado de frenos y contrapesos (checks and balances), el cual se realiza y reafirma continuamente mediante relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias. En otras palabras, cada órgano tiene la posibilidad de condicionar y controlar a los otros en el ejercicio de sus respectivas funciones. Esto permite que tanto el Poder Legislativo y el Ejecutivo puedan poner en marcha proyectos de PbR para todo el Estado, incluyendo el sector justicia; o que el propio sector justicia tome la iniciativa y empiece a desarrollarlo de manera independiente, pero respetando las normas generales de finanzas públicas del país correspondiente.

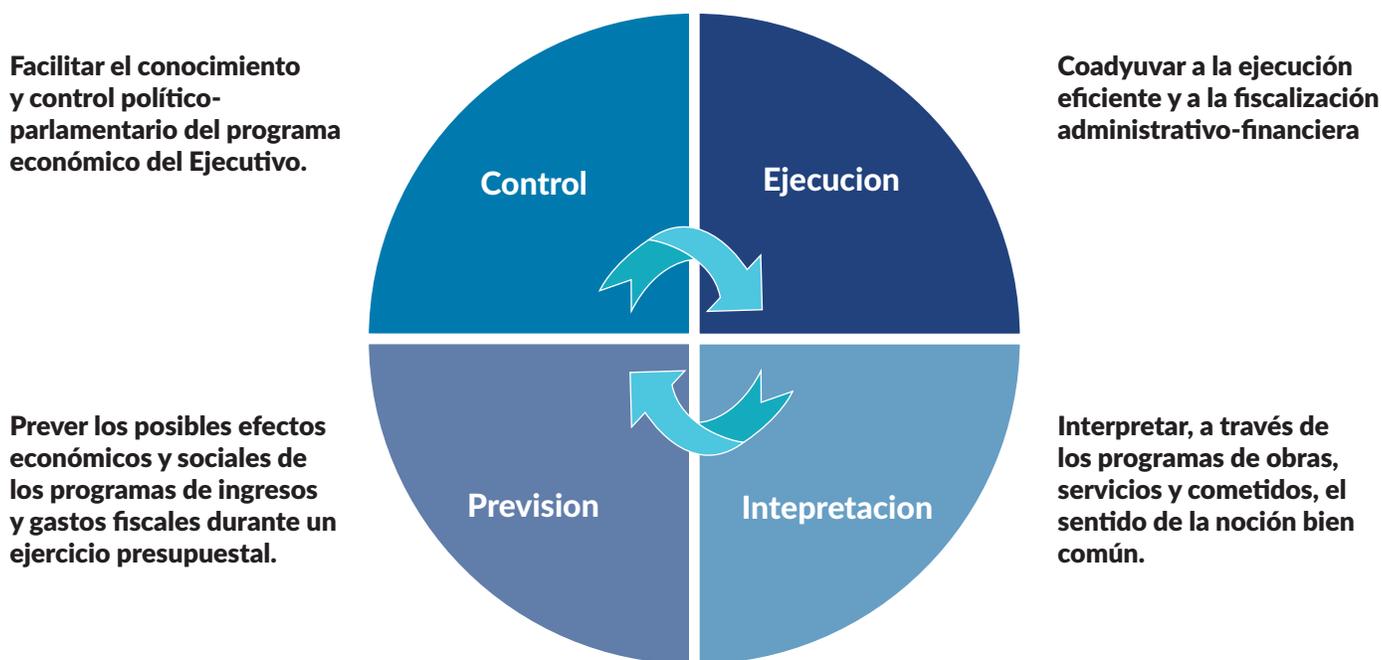
Supera la Barrera entre “Autonomía Presupuestaria” versus “Universalidad Presupuestaria”

El presupuesto tiene muchas funciones, como se puede ver en el cuadro anexo. Los episodios negativos del funcionamiento judicial en materia presupuestaria, durante los contextos políticos autoritarios prevalentes en la región durante décadas pasadas todavía siguen latente, sobre todo en la memoria de los integrantes de los altos órganos de dirección de las esferas judiciales, quienes muchos de ellos vivieron esas épocas. Siendo así, es común que desde la óptica judicial no se vea el presupuesto de forma integral, sino que solamente se considere necesario que el Estado transfiera las sumas necesarias al sector justicia y nada más: ni evaluación, ni rendición de cuentas, ni control parlamentario.

En distintas esferas del sector justicia el solo hecho de hablar de PbR traerá consigo una reacción defensiva casi instantánea. Los que así reaccionen levantarán la bandera de la “autonomía presupuestaria” del Poder Judicial, y que en ciertos países se hace extensiva a otras instancias del sector justicia.

Para muchos tomadores de decisión en el sector justicia, quienes en su mayoría tienen una formación eminentemente jurídica, el PbR a simple vista parecería una contradicción respecto del marco jurídico de la autonomía presupuestaria. No obstante, no se trata de

Figura 1: Funciones del Sistema Presupuestario



conceptos antinómicos u opuestos. El sector justicia no opera en un vacío institucional, ni es una isla de poder que no tiene relación alguna con el Presupuesto General de la Nación ni con las finanzas públicas del país respectivo. **Esto implica que aun teniendo importantes niveles de autonomía, su planificación, aprobación, ejecución y control presupuestarios debe enmarcarse dentro de un plan general del Estado, incluyendo sus tres Poderes.**

Todo aquel que pretenda introducir PbR en el sector justicia debe hacer esfuerzos para superar una noción restrictiva del concepto de “autonomía presupuestaria”. Para superar esto, es importante que se pueda generar consenso de cuales aspectos de la autonomía estarán siempre presente, antes, durante y después, de la introducción de un sistema de PbR, de tal suerte que no se piense que la reforma tiene como propósito reducir los niveles de autonomía de las instituciones, sino más bien generar un marco lógico de mejoramiento continuo a través de una racionalización de la lógica presupuestaria enfocada en los resultados que se pretenden obtener.

Construye una Amplia y Poderosa Coalición de Reforma Política

Una lección importante de la presente investigación, y otras tantas en temas relacionados a reformas de la justicia o de las finanzas públicas, es la necesidad de que los niveles de “liderazgo” se encuentren involucrados y comprometidos con la reforma. Es de suma importancia que los jefes de las agencias gubernamentales, los altos directivos, gerentes de línea, supervisores, miembros de las comisiones parlamentarias, entre otros se encuentren convencidos de la utilidad de introducir la gestión por resultados (GpR) y específicamente el PbR, aunque sea en niveles incipientes durante una primera fase.

Lo primero que debe hacerse es mapear los actores relevantes: ¿Qué tipo de coaliciones políticas han sido exitosas anteriormente para temas judiciales o de las finanzas públicas? ¿Existen a lo interno del Congreso un grupo de legisladores que, aunque fuese pequeño, esté comprometido con este tipo de temas? ¿Cómo se encuentra la división de fuerzas partidarias a lo interno de las Cámaras Legislativas? ¿Tiene el sector privado organizaciones gremiales que en el pasado hayan abogado por reformas del quehacer gubernamental? Estas preguntas te podrán brindar una guía del mejor

Como reconciliar la brecha entre “universalidad” y “autonomía” presupuestarias, según un Tribunal Constitucional

“Acorde con lo anterior, esta Corporación ha puesto de presente que, aun cuando la Constitución le reconoce a los órganos de gobierno y administración de la Rama Judicial, en ejercicio de su autonomía presupuestal, la facultad para elaborar el proyecto de presupuesto y para ejecutarlo, de ello no se deriva la atribución de dicho organismo para llevar a cabo tales acciones sin observancia de los principios que informan el proceso presupuestal, en particular, los principios de unidad presupuestal y universalidad. Como ya fue explicado, el principio de unidad le impone a todas las instituciones del sector público, la obligación de llevar a cabo el proceso de elaboración y ejecución de sus presupuestos, en cuanto a su contenido, métodos y expresión, con estricta sujeción a la política presupuestaria única, definida y adoptada por la autoridad competente de conformidad con la ley. Sobre el principio de unidad, ha sostenido la jurisprudencia constitucional que el mismo “nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente”. Por su parte, el principio de universalidad exige que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado, en particular, de aquellos que gozan de autonomía presupuestaria”.

*Tribunal Constitucional de Colombia
Sentencia No. 652-15*

camino a seguir para establecer una coalición de actores políticos.

Adicionalmente, es importante vincular a organizaciones de la sociedad civil en este proceso de reforma. A lo largo de la historia, y sobre todo en

el pasado reciente, la ciudadanía ha participado de forma importante en la puesta en marcha de procesos importantes de reforma del Estado en América Latina. Lograr un Presupuesto por Resultados en el Sector Justicia requiere apoyo de la población por tratarse de un tema espinoso y consustancial al Estado de Derecho. Cada país tendrá sus características propias respecto a la mejor forma de vincular a organizaciones comunitarias y profesionales para este tipo de reformas, que pueden ser desde campañas públicas de concientización, sesiones de trabajo, lobby ante congresistas individuales, entre otros.

Verifica los Niveles de “Demanda” Existentes para la Reforma

Otra de las cuestiones importantes para tener éxito en la implementación de PbR es realizar un diagnóstico acerca de la “demanda y compromiso de cambio”. ¿Se encuentra el Ministerio de Hacienda interesado en este tipo de reformas? ¿El Presidente de la República tiene interés en incluir la reforma judicial como parte de su plan de gobierno? ¿Tiene la cabeza de la Rama Judicial o el titular del Ministerio Público la voluntad de iniciar cambios relevantes al quehacer cotidiano presupuestario de sus instituciones? ¿Los grupos relevantes de la sociedad civil están satisfechos con los niveles de calidad de los servicios judiciales? ¿Los grupos sociales han mostrado interés en reforma presupuestaria del sector justicia? ¿En los medios de comunicación se plantea de manera seria la necesidad de realizar cambios al aparato judicial? ¿El Ministerio de Hacienda ha empezado a presionar para que las instituciones del sector justicia asuman nuevas y modernas técnicas de presupuestación y gestión? ¿Las instituciones superiores de auditoría han empezado a realizar auditorías de desempeño? ¿A lo interno de las instituciones hay sectores que han venido abogando por realizar este tipo de transformaciones? Si la respuesta a estas preguntas es afirmativa, el proceso de PbR tendrá un camino menos difícil en su implementación.

Tal y como ha sido explicado por un experto en temas judiciales en la región: *“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”.*¹

Como puede imaginarse, el compromiso del liderazgo de alto nivel en cada una de las organizaciones es un determinante clave del éxito.

Si no hay demanda de cambios, es difícil esperar que los cambios se van a producir. La participación de funcionarios de alto nivel es clave para asegurar el éxito de los procesos de reforma encaminados a que la información relacionada con el desempeño institucional sea herramienta central en el proceso presupuestario. En la práctica, los Directores de Presupuesto tienen una relación muy estrecha con las máximas autoridades de las instituciones donde trabajan (ya sea la Rama Judicial, el Ministerio Público, o cualquier otra). **Si estos funcionarios medios no perciben que este es un tema que despierta el interés de sus superiores jerárquicos, lo más probable es que la reforma no sea tomada en serio y no cuente con la participación activa de ellos.**

Confirma la Disponibilidad de Fondos para la Reforma

Un tema relevante es la disponibilidad de recursos financieros para realizar algunas modificaciones al “Status Quo”. Aunque en el mediano y corto plazo, la implementación de un sistema de PbR traerá consigo ahorros significativos a las instituciones involucradas, en el periodo inicial probablemente se requiera de una inyección de fondos adicionales para ejercicios de planificación estratégica y operativa, entrenamiento en nuevas técnicas de gestión, consultorías, desarrollo de ciertas aplicaciones informáticas, entre otros.

En toda la región, la iniciativa para la reforma judicial ha venido con frecuencia de la mano de proyectos financiados por instituciones multilaterales y donantes externos. Una vez que dichos fondos se ofrecen, puede ser difícil para las instancias nacionales rechazar dicho financiamiento. No obstante, lo mismo no ocurre cuando se trata de fondos nacionales. En estos casos, las autoridades son mucho más cautas antes de asumir el financiamiento de nuevas iniciativas. Algunos individuos entre los niveles altos de las instituciones del sector justicia pueden ser conscientes de la importancia de la reforma, pero la disponibilidad de fondos puede ser un obstáculo para que tenga éxito la implementación del PbR.

En consecuencia, es importante que todos los sectores involucrados puedan tener claridad respecto de la voluntad que hay en las instituciones del sector justicia de destinar los recursos que sean necesarios para dar los primeros pasos en la implementación del PbR.

2. Pasos para Implementar PbR en el Sector Justicia de América Latina y el Caribe

Condiciones Previas para la implementación de PbR

Muchos programas de reforma judicial tratan a las instituciones del sector justicia como si fueran islas, como si de alguna manera estuvieran separadas del mundo que les rodea. Nada más lejos de la realidad. Las instituciones del sector justicia operan dentro de un marco político y organizacional idéntico al de las demás instituciones de dicho país. Sus empleados tienen posiblemente las mismas virtudes y debilidades que los empleados de otros Ministerios y su personal técnico tiene las potenciales y las limitaciones propias de los profesionales egresados del sistema de educación superior de dicha nación, así como las características que se derivan del sistema de reclutamiento y selección y formación continua que se encuentre vigente en dichas organizaciones.

La introducción de un sistema de PbR no puede ocurrir a lo interno de un sector justicia que no haya alcanzado niveles mínimos de solidez institucional. Un prerrequisito para la buena marcha del PbR es que en todas las demás esferas de funcionamiento de la institución haya una cultura organizacional enfocada en la buena gestión pública.

Algunos de los elementos necesarios para una gestión de calidad son los siguientes:

- Compromiso con el alto desempeño por parte de la alta dirección de la entidad judicial.
- Operaciones centradas en los usuarios de los servicios judiciales.
- Compromiso de todo el personal con objetivos de largo plazo.
- Utilización de incentivos, premios y reconocimientos por alto rendimiento, tanto a nivel individual como grupal.
- Compromiso con la educación continua y la formación permanente del capital humano.
- Potenciación del trabajo en equipo.
- Altos niveles y efectividad de la comunicación a lo interno y externo de la organización.
- Colaboración o integración entre unidades de planificación y presupuestación.
- Aplicación del análisis estadístico de los procesos organizacionales.

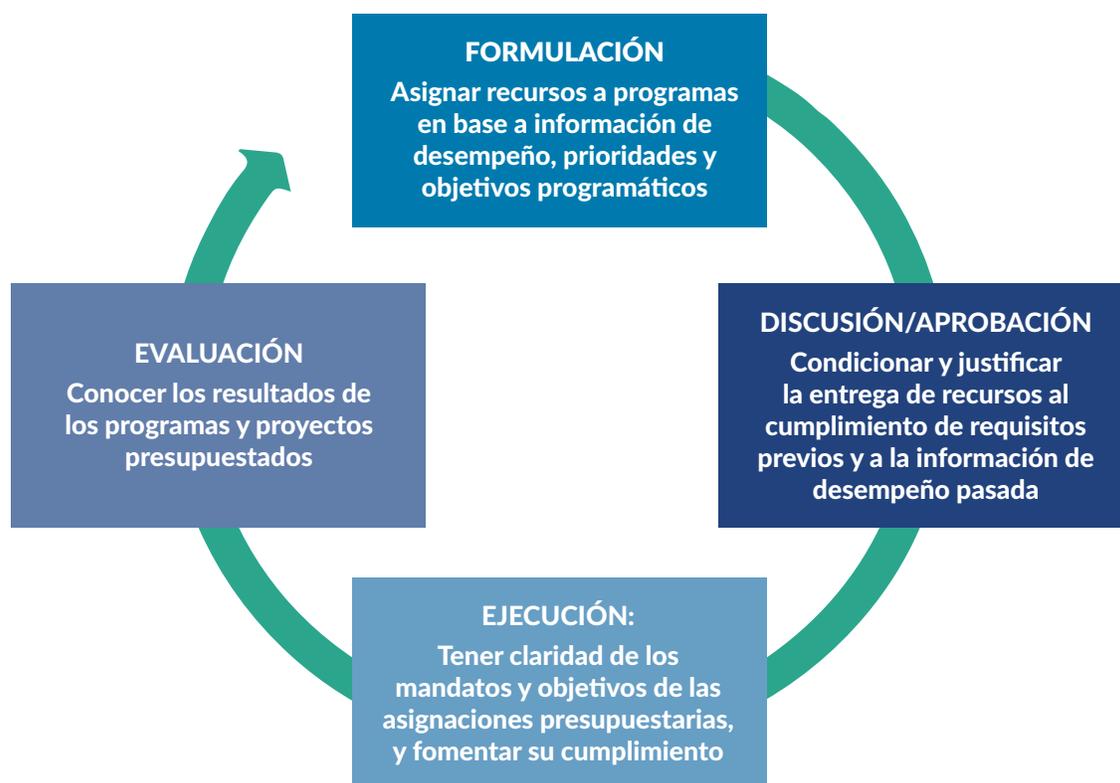
Es importante resaltar que la implantación de un PbR no se resuelve con una legislación que obligue a su implantación e incluso con memorandos o directrices que obliguen a tal o cual Departamento a redactar informes sobre los resultados de la organización en un periodo determinado, sino que además es necesario que exista una demanda real a lo interno de la institución respecto del uso de estos informes para mejorar la gestión y específicamente para cambiar la dinámica en la asignación y uso de los recursos económicos.

Dentro de este contexto, un sistema de gestión pública moderna, institucional y enfocada en la calidad y los resultados, debe tener muy claro cuáles son los fines de un sistema presupuestario y cuáles son los propósitos del presupuesto en cada una de las fases, tal y como se muestra en la gráfica siguiente.

Asegura compromiso de las más altas instancias de las instituciones del sector justicia y el Poder Ejecutivo

A lo interno de las distintas instituciones del sector justicia es previsible que haya muchos funcionarios que no comprendan el valor real de la iniciativa. Estos funcionarios serán propensos a resistir la iniciativa, e incluso tratarán de bloquearla, si fuese necesario. Para una reforma de esta naturaleza resulta claro que

Figura 2: Los Fines de Un Sistema Presupuestario



muchos funcionarios preferirán el *status quo* al cambio propuesto, a menos que entiendan que los beneficios previstos son superiores a los riesgos del cambio.

El PbR requiere una nueva manera de mirar no solo el proceso de presupuesto sino la gestión judicial y la función jurisdiccional en su conjunto.

En consecuencia, es casi seguro que se va a crear un nivel de incertidumbre que va a ser negativo para muchos de los empleados claves, cuya participación es importante para implementar el proceso. La preocupación por la pérdida de control y la eventual exposición de las fallas y demoras excesivas en el conocimiento de los casos, así como la idea –que es claramente equivocada, pero muy común– de que el PbR equivaldría a reducción del presupuesto hace que los jueces y miembros del Ministerio Público estén generalmente opuestos a este sistema. Además, este nuevo método de planificación y presupuestación requiere mucho esfuerzo de implementación, así como una revisión continua, análisis e informes con los indicadores de desempeño.

Por tales motivos, se requiere la voluntad política de los más altos dirigentes de cada una de las instituciones

judiciales, e incluso en ciertos casos el liderazgo del Presidente de la República del país de que se trate.

Planifica la Gestión Judicial Sobre la Base de Resultados

No cabe duda de que es más fácil decirlo que hacerlo. Pero no hay forma de lograr éxito en la implementación del PbR si desde el propio inicio de la planificación de la gestión judicial, los órganos del sector justicia realizan su planificación desconectados de los resultados que deberían entregar a la ciudadanía.

Es cierto que muchos de los resultados del sector justicia no pueden cumplirse fielmente en un solo año, siendo este el ciclo presupuestario más común en toda la región. Ahora bien, al margen de la existencia o no del presupuesto plurianual en un país determinado, las instituciones del sector justicia podrían beneficiarse de utilizar un enfoque de mediano plazo en su planificación presupuestaria. Este enfoque de mediano plazo debe fundamentarse en un plan estratégico que haga énfasis en los resultados que se espera lograr, y no necesariamente en una lista de inversiones o proyectos, en los que los resultados parecen ser de importancia secundaria.

En efecto, si el sector justicia presenta en la Asamblea Legislativa una visión que supere la anualidad y el incrementalismo tradicional de la discusión presupuestaria, este ejercicio tendría, además de su valor como acción planificadora, un propósito de ir sensibilizando al Congreso sobre la importancia y necesidad de adoptar una perspectiva inter-temporal en el proceso presupuestario del sector justicia, donde los logros no ocurren de la noche a la mañana.

De lo que se trata es que los equipos de planificación dejen de ver el ejercicio presupuestario anual como una secuencia de pagos de insumos (salarios, gasto corriente, compras de materiales) y pasen a enfocarse en los resultados que la institución está llamada a entregar a la sociedad.

Para lograr esto, los equipos de planificación deben trabajar para conocer a profundidad cuales son las principales áreas de desempeño esperado por la ciudadanía del servicio judicial. La idea sería seleccionar un número relativamente pequeño de áreas críticas (carga de trabajo, acceso a la justicia, celeridad procesal, entre otros) y respecto de las mismas poder estimar la forma en la que los insumos que se están solicitando ante la autoridad de Hacienda o la Asamblea Legislativa tienen una relación directa entre ambos.

A continuación presentamos una tabla que muestra como las instituciones del sector justicia pueden empezar a vincular sus procesos de planificación con los procesos de presupuestación correspondiente.

Si los operadores del sistema tienen consenso entre cuales serían las áreas de desempeño crítico, el segundo paso sería el análisis de los montos presupuestarios que históricamente se han destinado

a dichas áreas y las necesidades financieras que se vislumbran de cara a obtener los resultados deseados.

Ofrece capacitación especializada los equipos de análisis de políticas públicas y de planificación institucional

Una de las primeras preguntas que debes hacerte es si existe la capacidad técnica y profesional para poner en marcha un sistema complejo de gestión, como lo es el PbR en las distintas instancias del sector justicia. ¿Cuál es el perfil profesional de los mandos gerenciales e intermedios? ¿Se trata de personas que tienen conocimientos sobre gestión por resultados y PbR? ¿Se requiere brindar capacitación adicional sobre estos temas a todos los niveles de la organización? Estas son interrogantes importantes.

Es probable que las distintas instituciones del sector justicia tengan equipos de planificación o de análisis de políticas públicas. Pero también resulta probable que estos equipos no tengan las competencias específicas para impulsar el tipo de reformas necesarias para la implementación de un PbR. Por esta razón es necesario fortalecer las capacidades de dirección y gestión y de los instrumentos apropiados para operar un PbR, desde el análisis estratégico y presupuestario, hasta el costeo de servicios y la gestión de la información.

La cultura del sector público generalmente es poco proclive al cambio y al aprendizaje; en consecuencia, el uso de la capacitación es fundamental para poder transformar viejas prácticas, e instaurar nuevos procedimientos que hagan posible la implementación del PbR. La capacitación del personal judicial en estas nuevas habilidades está fuertemente relacionada con el cambio organizacional.

Indicadores de desempeño: productos, resultados e impacto

Área	Costo	Productividad Judicial	Acceso	Equidad e Imparcialidad
Productos	Costo monetario por sentencia judicial	Número de sentencias por juez	Número de reclamaciones judiciales o denuncias de usuarios insatisfechos	Numero de decisiones judiciales que han sido revertidas
Resultados	Reducción de costos por sentencia	Mejoría de la productividad judicial	Reducción de las barreras de acceso a la justicia	Mejoría en la aplicación de la ley
Impacto	Uso eficiente de los recursos económicos	Judicatura con jueces altamente productivos	Mejor y mayor acceso a la justicia por parte de la población	Sistema de justicia imparcial y de calidad

Presupuesta Sobre la Base de Resultados

Los procesos de presupuestación serán uno de los momentos en los que se pondrá a prueba el compromiso de las altas instancias con la introducción de PbR. Lo ideal es que las instituciones del sector justicia realicen sus procesos de presupuestación basados en el desempeño integral que buscan obtener, en lugar de vincular los fondos solicitados a una serie de objetos de gasto, o una larga lista de categorías de costos o de títulos de proyectos donde los resultados concretos no están tan claramente establecidas. Un ejemplo de este tipo de presupuestación se muestra en la gráfica más abajo.

Gran parte de la visión estratégica de las instituciones del sector justicia se fundamentan en un fuerte componente de inversiones futuras para expandir operaciones, mejorar la tecnología y producir saltos cualitativos en la gestión cotidiana. Pero esto no puede suponer que el 100% de los planes estratégicos se dedique únicamente a estos temas. Es necesario que la estrategia y la visión incluyan qué hacer para fortalecer y mejorar la labor cotidiana de las instituciones del sector justicia. Mecanismos para garantizar la celeridad procesal, la calidad del servicio y la equidad de las decisiones deben estar

Figura 3: Dos formas diferentes de presupuestar

Interrogante	Presupuesto Basado en Costos	Presupuesto Basado en Resultados
¿Cuál es el punto de inicio?	Los costos del año pasado	El llamado “Precio de Gobierno” sumado a los costos marginales relacionados con las metas esperadas
¿Cuál es el enfoque?	Reducir la solicitud que ha presentado el órgano judicial	Gastar de la manera más inteligente posible para alcanzar los resultados que se esperan
¿Qué se suma?	Los costos de inflación o el aumento proporcional del presupuesto en caso de mejoría de recaudaciones o aumento impositivo	Nada. El precio de las metas individuales es fijo. En todo caso, se aumentan las metas, no el presupuesto
¿Qué se resta?	Siempre hay algo que restar, porque todas las instituciones “inflan” sus solicitudes de presupuesto	Nada. El precio de las metas individuales es fijo. En todo caso, se reducen las metas, no el presupuesto
¿Qué se detalla en la propuesta de presupuesto?	Las distintas partidas presupuestarias	Los resultados que serán producidos con las partidas presupuestarias solicitadas
¿Cuál es el rol del planificador de presupuesto de las instituciones judiciales?	Incrementar el presupuesto al máximo, incluyendo la mayor cantidad posible de costos	Confirmar que el presupuesto sometido tiene relación y sentido con las metas que se están enunciando
¿Cuál es el rol del Ministerio de Hacienda?	Decidir cuales partidas presupuestarias reducir y verificar cuales instituciones pueden funcionar con menos presupuesto del que solicitan	Decidir cuáles son los resultados estatales más importantes y cuales recursos económicos son necesarios para producir dichos resultados
¿Cuáles son los incentivos para los altos cargos judiciales?	Dar voz de alarma explicando las “graves consecuencias” que se producirán si se les recorta el presupuesto	Producir resultados que realmente tengan impacto social y demostrar la conexión entre el presupuesto y los resultados que produce la institución.

Principales Rubros del Gasto Público en Justicia en República Dominicana 2004-2012

Capítulo	Objeto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Procuraduría General de la República	1 Servicios Personales	462.0	632.5	471.3	974.4	1,337.2	1,351.1	1,366.5	1,477.0	1,383.2
	2 Servicios no Personales	75.1	184.3	265.5	207.5	271.1	271.3	288.9	332.8	512.9
	3 Materiales y Suministros	102.2	159.8	436.7	612.7	790.5	740.9	713.5	662.1	706.1
	4 Transferencias Corrientes	1.3	9.5	56.0	56.6	20.9	20.9	7.6	7.6	7.6
	6 Activos no Financieros	23.8	108.7	282.6	148.7	148.5	165.2	172.0	140.6	137.8
	Totales	664.4	1,094.8	1,512.1	2,000.0	2,568.2	2,549.4	2,548.5	2,620.0	2,747.6
Poder Judicial	1 Servicios Personales	1,143.3	1,080.5	1,138.7	1,115.8	2,504.6	2,632.2	2,394.6	2,371.1	2,594.2
	2 Servicios no Personales	168.9	704.8	626.3	634.1	480.5	516.5	473.7	533.2	544.6
	3 Materiales y Suministros	85.4	221.8	1,127.7	1,128.0	287.4	287.4	259.0	295.7	409.0
	4 Transferencias Corrientes	31.5	125.0	180.2	188.8	141.5	141.5	348.4	306.1	313.8
	5 Transferencias de Capital							28.6		
	6 Activos no Financieros	114.5	193.4	126.1	98.8	98.8	155.1	184.5	56.7	145.1
Totales	1,543.6	2,325.5	3,198.9	3,165.6	3,512.9	3,732.7	3,688.7	3,562.8	4,006.6	

presente a todo lo largo del plan estratégico. Estos objetivos deben quedar plasmados en el plan para que brinden orientación estratégica a la gestión cotidiana de las instituciones del sector justicia. **Es importante que los resultados del sector justicia no sea sinónimo exclusivamente de los resultados de proyectos específicos, sino también de los resultados concretos de cada tribunal, en cada materia y en cada jurisdicción.**

Durante el proceso de implementación del PbR lo más realista es pensar que las instituciones correspondientes seguirán diseñando y presentando su proyecto de presupuesto ante el Ministerio de Hacienda en la forma en que lo han hecho hasta la fecha. No obstante, paralelamente se debería empezar a trabajar con el nuevo formato de presupuestación por resultados.

Para lograr esto se requieren dos cosas fundamentales: 1) tener claridad en los costos promedios unitarios de las principales actividades cotidianas; y 2) incluir costos de inversión basados únicamente en las necesidades demostradas que guarden relación directa con el desempeño obtenido (del periodo anterior) y esperado (del periodo siguiente). Este ejercicio presupuestario permitirá superar las limitaciones conocidas de las técnicas de presupuesto incrementalista y también servirá como mecanismo anticipado de rendición de cuentas.

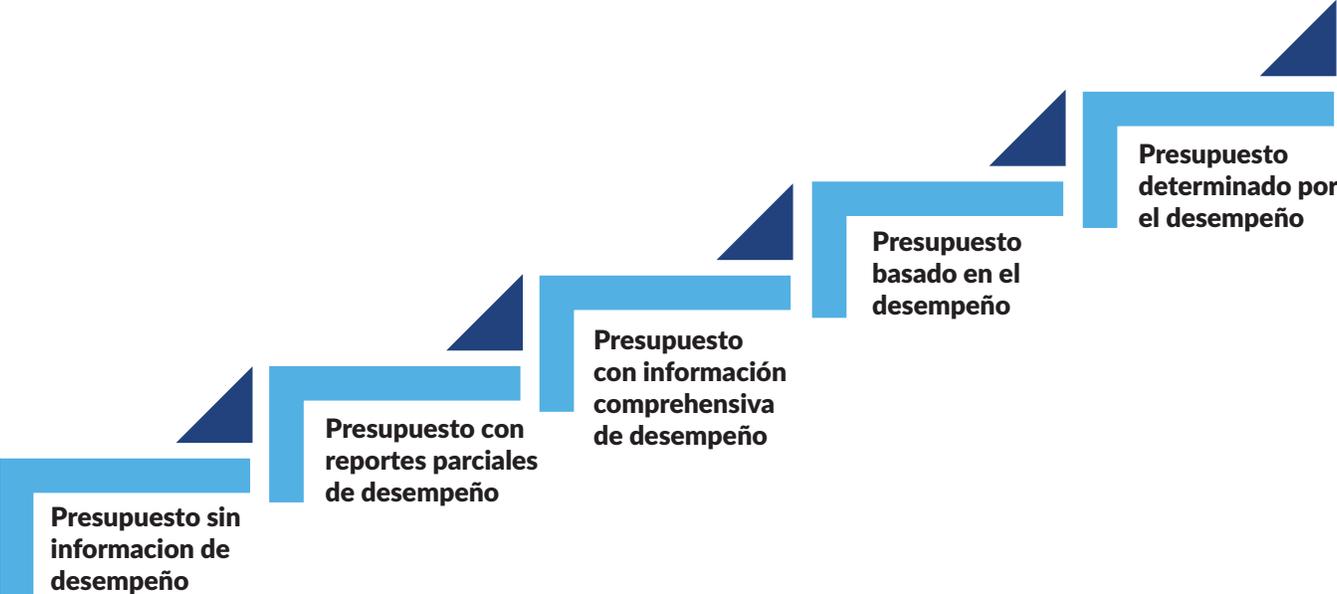
Uno de los principales riesgos del presupuesto incrementalista es que limita mucho la capacidad de los equipos de planificación para enfocarse en los resultados. Cuando esto ocurre, los denominados objetos de gasto o partidas presupuestarias terminan convirtiéndose en un “fin en sí mismo.” Veamos este ejemplo de la evolución presupuestaria en el sector justicia de Republica Dominicana.

En este tipo de contexto, lo que ocurre es que las altas instancias del sector justicia –no nos referimos exclusivamente a República Dominicana, sino a todos los países en donde predomina la técnica incrementalista- hacen un ejercicio distributivo entre las distintas partidas presupuestarias u objetos de gasto, en lugar de un análisis acabado respecto al desempeño esperado en cada una de las jurisdicciones o servicios principales que ofrezca la institución correspondiente.

A continuación te mostramos una tabla que muestra los distintos tipos de vínculos que pueden existir entre la información sobre desempeño institucional y la discusión presupuestaria que se puede dar ya sea entre las autoridades del sector justicia y el Ministerio de Hacienda o en la Asamblea Legislativa.

En general, es prácticamente imposible pensar que haya sistemas presupuestarios que se encuentren en el último escalón. Muchas autoridades gubernamentales –ya sean del sector justicia o de otros sectores- tienen reticencia al uso del PbR precisamente porque piensan que el desempeño (incluyendo el mal desempeño) será

Figura 4: El Uso de la Información de Desempeño en el Proceso de Presupuestación



el único factor para asignar presupuesto en el periodo siguiente, incluidas quizás reducciones presupuestarias. No obstante, lo cierto es que los procesos presupuestarios incluyen todo tipo de información, de criterios y de prioridades de políticas públicas, no solo desempeño institucional.

Establece un número apropiado de “Programas Presupuestarios”

A pesar de que todavía se sigue utilizando con frecuencia tanto para la planificación como para la ejecución presupuestaria la modalidad de “Presupuesto por Objeto de Gasto,” los sistemas presupuestarios de las instituciones del sector justicia de la región se han ido moviendo paulatinamente hacia la modalidad de “Presupuestos por Programas.” La programación del presupuesto por programas es la forma más fácil de hacer la transición hacia un PbR.

Para lograr esto se requiere una serie de condiciones de éxito. En principio, los programas y subprogramas deben, en la medida de lo posible, estar basados en resultados concretos y medibles. En lo que respecta a los temas presupuestarios, el Banco Mundial define programa como una categoría de gastos basado en un conjunto de resultados (outputs) o de servicios intermedios que tienen un propósito común, el cual con frecuencia es un impacto en términos de políticas públicas².

Adicionalmente, es necesario no caer en la trampa de crear un programa extremadamente grande que cubra la totalidad o la mayor parte de los gastos de una de las instituciones del sector justicia. Durante nuestra investigación, encontramos casos donde todo el quehacer del Poder Judicial se resume en apenas 2-3 programas. Esto es generalmente un error. Una planificación presupuestaria con programas de excesivo tamaño y complejidad será poco inteligible para permitir la correcta toma de decisiones centrales.

En sentido contrario, crear una larga lista de pequeños programas presupuestarios es una falla que también debe ser evitada. En razón de que los tomadores de decisiones tienen que concentrarse principalmente en las prioridades a nivel macro del gasto público, una proliferación de programas muy pequeños corre el riesgo de complicar innecesariamente el proceso de preparación del presupuesto. **En síntesis, los programas presupuestarios deben capturar las**

distintas dimensiones de la función de cada una de las instituciones del sector justicia, pero no necesariamente debe forzarse a los presupuestos a seguir al pie de la letra la estructura organizativa de la institución. Una recomendación concreta es analizar si con un número de 5-6 programas se puede capturar todo el quehacer de la institución judicial respectiva.

No identifique desempeño únicamente con planes de inversión

Tal y como hemos dicho anteriormente, no se puede caer en el error de pensar que las metas y resultados de cada proyecto de inversión es el equivalente a los resultados a nivel macro o el desempeño global del sector justicia. Una institución puede tener 20, 50, o 100 proyectos de inversión; y cada proyecto de inversión puede tener a su vez numerosos objetivos específicos y resultados esperados.

En general, los organismos del sector justicia son eficaces planificando los resultados que busca obtener para un número determinado de proyectos concretos. La mayoría de las instituciones del sector justicia tienen objetivos claros, metas específicas e indicadores de gestión vinculados al presupuesto de los proyectos de inversión que realizan. En donde los organismos del sector justicia fallan con excesiva frecuencia es en tener claro qué tipo y qué volumen de resultados se esperan lograr en la operación cotidiana del quehacer jurisdiccional, es decir de la atención cotidiana a las partes en conflicto que se presentan en juicios y otros procesos contenciosos.

Para la efectiva implementación del PbR, cada uno de los proyectos de inversión debe estar estrechamente ligada a las metas y desempeños “macro” de la institución. A continuación se muestra un gráfico que resume el esquema procedimental de las inversiones públicas en Colombia.

Desarrolla un Modelo de Carga de Trabajo Judicial

El principal rubro de gasto de las instituciones del sector justicia son los costos de personal (jueces y personal profesional y administrativo auxiliar). En consecuencia, dentro del sector justicia cualquier sistema de PbR que decida implementarse tiene que contar con modelos de carga de trabajo creíbles y objetivas, donde se identifique el número de jueces y el personal judicial que se necesita para manejar la diversidad de casos presentados en los tribunales. Los responsables de planificación de las

El Plan de Inversiones Públicas en Colombia

En Colombia, la articulación entre presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo (PND) se realiza a través del Plan Nacional de Inversiones, el cual especifica el gasto total de inversión en términos reales del gobierno central, los establecimientos especiales, los departamentos y municipios y las entidades públicas del sector no financiero para un plazo de cuatro años. Se considera que la inversión es la herramienta básica para poner en marcha el desarrollo del PND y, por ello, se separa el presupuesto corriente o de funcionamiento y el presupuesto de inversión.

En relación con el presupuesto anual, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) especifica las sumas anuales asignadas a los proyectos de inversión incluidos en el presupuesto, las cuales deben ser coherentes con las cifras del Plan Nacional de Inversiones. La negociación sustancial de la distribución del presupuesto se da, en consecuencia, en los gastos de inversión, y es aquí donde juega su papel más importante la DNP. La DNP, junto con el Consejo Nacional de Planeación de la Política Económica y Social, con el apoyo del Presidente de la República, ejerce la función de máximo orientador de la planificación nacional y el coordinador central del Sistema Nacional de Planeación. Los ministros y los directores de los departamentos administrativos establecen metas para el año en curso y para los cuatro años del plan sobre la base de determinados objetivos de políticas sectoriales. Luego, en la ejecución, se monitorea semestralmente el avance de las metas, para que cada entidad lleve un control periódico de su gestión y, también, para redistribuir recursos y retroalimentar la planificación.

Durante la etapa de preparación, las agencias responsables del gasto en cada rubro deben cuantificar claramente las necesidades de gasto (de conformidad con el MFMP y el Plan Nacional de Desarrollo). Las propuestas se debaten y sustentan ante el MH y el DNP en el marco de las reuniones sectoriales, aunque la preparación de la propuesta final de presupuesto está centralizada en el MH y el DNP. Por último, el MH consolida el presupuesto y lo remite al Congreso.

instituciones del sector justicia deben preparar estudios que indiquen la capacidad de la estructura de personal actual y la que se está proponiendo; y como este cambio puede tener impacto en el alcance de los indicadores de desempeño.

Desde la perspectiva del gestor de la corte, un modelo de carga de trabajo objetivo se puede utilizar para identificar la eficiencia en un lugar que pueden ser adoptadas por otros y medir el impacto de los cambios, como los recortes presupuestarios y la institución de las tecnologías, de la capacidad de los tribunales para manejar la carga de trabajo

Calcula cuánto cuesta una sentencia judicial en las distintas materias y en las distintas jurisdicciones

El sistema judicial proporciona muchos servicios sin ninguna carga impositiva directa para sus usuarios. La mayoría de los servicios son pagados por el público a través de impuestos. Como resultado de ello, salvo en algunas jurisdicciones o materias, el costo del servicio no refleja las preferencias de los consumidores, como ocurriría con un bien producido por el sector privado en un mercado competitivo.

Sin información de los costos individualizados, por materias y jurisdicciones, las autoridades del sector justicia no podrán ser realistas en sus estimaciones de carga de trabajo futuro, celeridad procesal, acceso a la justicia y equidad. Tampoco podrán identificar eficazmente cuales son las opciones de políticas públicas que pueden implementarse para que el servicio judicial mejore, de acuerdo con los recursos económicos que le son entregados anualmente.

Para resolver esto, se debe realizar un estudio de costos por sentencia, los cuales deben ser claros y capaces de soportar la comparación entre distintas materias y jurisdicciones. Es importante que al hacer el estudio de costos se deje establecido que las diferencias que allí surjan no van a tener consecuencias directas en despido de personal, sanciones disciplinarias o reducciones presupuestarias, sino que el estudio se está realizando para la realización de mejoras en el servicio. Siempre y cuando los costos obtenidos sean ciertos y la metodología utilizada permita realizar comparaciones creíbles sobre la base de una información transparente, las diferencias en los costes de servicio podrán explicarse sin necesidad de que se genere demasiado malestar a lo interno de la organización.

Los presupuestos en las instituciones del sector justicia son, en gran medida ejecutados bajo la lógica de la adquisición de insumos y realizar pagos recurrentes, en lugar de que cada programa o subprograma (o cada jurisdicción) tenga la autonomía para ejecutar su propio presupuesto. Por lo tanto, es un poco más difícil en el sector justicia poder identificar cuales insumos están directamente relacionados con tal o cual programa y subprograma. Resulta cierto que hay casos en donde un recurso específico se utiliza en su totalidad por un solo subprograma y programa. Pero por lo general, los gastos tienen entradas compartidas en distintas áreas transversales de la institución correspondientes. Ahora bien, a pesar de las dificultades técnicas que haya en la metodología de costos por servicio, si el proceso se realiza de manera homogénea y con el mismo criterio para todas las materias y jurisdicciones, siempre será mejor contar con esta información, aunque parcial, en vez de no tener ninguna información disponible respecto del costo de los bienes y servicios que ofrece el sistema de justicia.

El cuadro que aparece más abajo da muestras de cómo la misma institución puede año por año ir mejorando la forma en que vincula los resultados que produce con los costos individualizados de dicha área de desempeño.

Implementa un Sistema Simple de Indicadores

La mayoría de las instituciones del sector justicia de la región cuentan con sistemas de indicadores de gestión. Lo más probable es que los indicadores se encuentren previamente definidos, ya sea por la legislación o por decisión de las altas instancias judiciales; quizás se encuentren quizás dispersos o quizás se encuentren bien organizados; y probablemente hay algún sistema tecnológico que sirve de repositorio de estos datos. Lo que es prácticamente seguro es que no se estén utilizando de manera apropiada para los propósitos de instaurar un sistema de PbR.

Es importante tomar en cuenta de que para los propósitos del PbR no es necesario contar con cientos de indicadores. No estamos diciendo que las organizaciones del sector justicia deben eliminar la recolección de todos estos indicadores. Estos datos con certeza resultan útiles para otros propósitos de la gestión judicial, pero no necesariamente son útiles para el PbR.

El reto en la selección de indicadores es encontrar medidas que pueden capturar de manera significativa

los aspectos claves, combinando lo siguiente: **a) que tenga contenido relevante como un reflejo del resultado deseado; y b) que sea prácticamente**

Ejemplo de Evolución del Suministro de Información de Costos vs. Resultados

Este ejemplo muestra como las instituciones del sector justicia interesadas en instaurar un modelo de PbR pueden ir mejorando año tras año las informaciones de costos y resultados, tanto en lo que respecta a su planificación interna como de cara a actores externos relevantes en materia presupuestaria como los Ministerios de Hacienda o el Congreso.

Año 0

Durante 1992-1993, los Tribunales de la Provincia gastaron aproximadamente \$900,000.00 para atender todos los casos judiciales. Esta cantidad no incluye los costos de capital.

Año 1

Durante 1993-1994, los Tribunales de la Provincia gastaron aproximadamente \$1,000,000.00 para atender 13,450 casos judiciales. Esta cantidad no incluye los costos de capital.

Año 2

Durante 1994-1995, los Tribunales de la Provincia gastaron aproximadamente \$1,290,000.00 para atender 15,000 casos judiciales. Esta cantidad no incluye los costos de capital. El costo promedio por cada caso es 80.

Año 3

Durante 1995-1996, los Tribunales de la Provincia gastaron aproximadamente \$2,400,000.00 para atender 17,000 casos judiciales. Esta cantidad incluye los costos de capital. El costo promedio por caso es 141.

Año 4

Durante 1996-1997, los Tribunales de la Provincia gastaron aproximadamente \$3,000,000.00 para atender 20,000 casos judiciales divididos de la siguiente manera: 10,000 penales, 5,000 civiles y 5,000 laborales; cada una de estas materias a un costo respectivo de 98, 112, 193.

realista en términos de cómo se realizará la recogida y gestión de datos.

El uso de indicadores se puede convertir en una ciencia compleja exigiendo una carga de trabajo importante. Sin embargo, la gestión y utilización de un gran número de diferentes indicadores, sin embargo, no tiene mérito en sí mismo. **La clave para un buen indicador es la pertinencia, no el volumen de los datos o la precisión en la medición.** Una observación cuantitativa no es necesariamente mejor que una observación cualitativa. Todo depende del objetivo que persigamos con la medición. Los grandes volúmenes de datos pueden confundir a los hacedores de políticas públicas, como los Magistrados de las Cortes Supremas o los miembros del Congreso, en lugar de concentrar su atención. En síntesis, es más útil tener respuestas aproximadas a algunas preguntas importantes que tener respuestas exactas a muchas preguntas que no son realmente importantes.

La asignación de los recursos para el sector justicia puede beneficiarse de indicadores que midan la dificultad o facilidad con que los ciudadanos ejercen sus derechos, tanto en el ámbito de la procuración de justicia como en el de la administración de ésta. Esto se encuentra estrechamente ligado con el nivel de satisfacción de la calidad en los servicios que es percibida por la población objetivo, es decir, por los usuarios del sector justicia. Lo anterior puede medirse y evaluarse a través de los indicadores adecuados y complementados con la realización de sondeos de opinión, encuestas periódicas a usuarios, buzones de sugerencias o quejas,³ o mediante la creación de un sistema de denuncias por actuaciones irregulares.

Para tener un buen sistema de indicadores, es importante que la información se encuentre desagregada por materias, circuitos o distritos judiciales, instancias y otras categorías que son comunes a todos los sistemas de justicia de la región.

Finalmente, el proceso utilizado por la recolección de información debe ser sistemática y transparente utilizando metodologías apropiadas, al contrario se convirtiera en ejercicio inútil.

Combina Indicadores de Distinta Naturaleza

En general, lo ideal es que el sector justicia pueda tener un simple grupo de mediciones que combine los siguientes tipos de indicadores:

- **Insumos.** Se refieren al volumen y tipo de los recursos utilizados, incluyendo los gastos totales (costos) efectuados para el desarrollo de las actividades de la organización.
- **Productos.** Esta es la cuantificación de los bienes y/o servicios entregados a los usuarios.
- **Eficacia.** Estos son los índices para poder evaluar qué tan bien logró el programa sus metas y objetivos
- **Eficiencia.** Estos son los índices que permiten evaluar la relación entre la cantidad de productos entregados por la institución en comparación con los gastos en insumo
- **Calidad.** Es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder a las necesidades y expectativas de servicio de sus clientes, usuarios o beneficiarios.
- **Carga de Trabajo.** Se refiere a indicadores que permiten evaluar el nivel de esfuerzo requerido para llevar a cabo una actividad

La selección de cuales indicadores serán los indicados para el sistema PbR es quizás el punto crucial del trabajo de implementación. En adición a discusiones técnicas relacionadas con la validez, objetividad y capacidad de recolección de datos en lo que respecta a estos indicadores, lo más adecuado es la realización de varios talleres de discusión interna y externa sobre este tema. Organiza sesiones de trabajo públicas, donde puedan participar Congresistas, técnicos de Hacienda, grupos de la sociedad civil, organizaciones de jueces y ministerio público. En estas sesiones presenta un número intermedio de indicadores y verifica el interés y apoyo que reciben cada uno de ellos en términos de lo que se espera del sistema de justicia. Estos talleres servirán para hacer una selección final, pero al mismo tiempo para ir generando consenso político-institucional sobre la reforma que se pretende implementar.

Verifica que los Indicadores tengan las Características Adecuadas

Las características que deben presentar de los Indicadores de Desempeño son:

- **Pertinencia:** deben ser representativos de los propósitos esenciales de la acción, actividad,

proyecto, objetivo estratégico, entre otros.

- Independencia: los valores a alcanzar deben ser explicados básicamente por el desempeño interno de la institución.
- Economía: La recolección y/o cálculo de la información de los valores alcanzados debe ser realizado al menor costo posible.
- Publicidad: los indicadores deben ser difundidos tanto al interior de la institución como fuera de ella.
- Participación: su formulación debe ser conocida previamente por los que están involucrados en la ejecución de las acciones. En la medida de lo posible, debe ser el resultado de las deliberaciones al interior de la entidad.
- Comparabilidad: deben estar asociados a acciones, actividades y proyectos comparables de año a año.
- Mensurabilidad: deben ser factibles de ser calculados para los periodos que se utilizan.

Es importante tener indicadores judiciales que permitan hacer no solo un recuento histórico de lo ocurrido el año anterior en términos de flujos de casos y otros servicios que ofrece el sector justicia: cuánto entró, salió y se quedó, y cuánto tardó; **sino también tener claro si el gasto fue eficaz y si la ciudadanía se encuentra satisfecha con los resultados producidos.**

Ahora bien, definir este tipo indicadores no es sinónimo de que van a ser utilizados en el proceso presupuestario. En efecto, es común ver que el uso de los indicadores y estadísticas para la toma de decisiones de política judicial ha sido limitado en la región. La dificultad de contar con información en tiempo real y accesible para todos los funcionarios, también restringe su aprovechamiento. Con frecuencia los anuarios estadísticos presentan miles de datos, pero no sirven de mucho para convertirse en la base para la planificación, ejecución, evaluación, realimentación y prospección de la gestión judicial.

Fortalece el Sistema de Gestión y Utilización de Información Estadística y de Tecnología

Uno de los mayores retos en el desarrollo de un modelo básico de PbR es mantener la información del desempeño en formatos permanente utilizables. Con demasiada frecuencia, las instituciones que recién empiezan proyectos de PbR tienen que desarrollar sofisticados sistemas de información de desempeño en tiempos relativamente corto. Afortunadamente, este no es el caso de las instituciones del sector justicia. La mayoría de los Poderes Judiciales de la Región y las instituciones del Ministerio Público ya cuentan con sistemas tecnológicos avanzados. Esto de por sí ya es una ventaja.

Los países que hasta el momento no cuenten con sistemas de recolección y gestión de datos complejos no deben considerar esto como un obstáculo insalvable. Los sistemas de PbR pueden ser aplicables aun en el hipotético caso de que los datos deban recolectarse de manera manual. Lo único indispensable es que haya la voluntad de vincular la información de desempeño institucional con los procesos de presupuestación.

No obstante, tener un buen sistema de infraestructura tecnológica no es sinónimo de tener un buen sistema de gestión de la información. Es importante hacerse las siguientes preguntas: ¿Cuál es el nivel actual de utilización de la información disponible por parte de los públicos meta, particularmente los tomadores de decisiones a lo interno y externo del sector justicia? ¿Las bases de datos existentes

Cuidado con el indicador que utilizas

¿Qué tipo de indicador es mejor usar? La elección del indicador puede hacer la diferencia. Si se mide un incorrecto aspecto de la gestión judicial, o si se mide en la dirección equivocada, los datos pueden ser engañosos y la calidad de la organización podría ser afectada. La elección también puede tener consecuencias imprevistas, algunos positivos otros negativos. Cuando un país cambió su sistema de financiación para los hospitales de uno basada en el número de fármacos administrados a uno basada en el número de pacientes tratados, los médicos no solo empezaron a ser más amigable con los pacientes, sino también prescribieron un menor número de recetas farmacológicas. Y cuando un departamento de policía cambió su indicador de resultados a partir del número de detenciones a número de condenas, por ejemplo, agentes de policía llegaron a ser menos inclinados a detener a las personas sobre la base de una sospecha vaga. En materia judicial se han presentado casos equivalentes, cuando se utilizan por ejemplo indicadores que miden el número de multas impuestas, el número de audiencias (no casos) conocidas, y otros tantos, que solo sirven para distorsionar lo que debería ser un sistema de calidad.

producen informes en formatos amigables o se trata de programas informáticos únicamente utilizados por los departamentos de TICs del sector justicia? ¿Existe una cultura organizacional donde se le brinda la importancia que merece la gestión de datos sobre desempeño?

Todo esto resulta relevante porque en gran medida el PbR requiere “recopilación de inteligencia”, no simplemente la recopilación de datos. El uso de las TICs y de la información estadística debe ser sobre la base de que los índices recopilados sean sustantivos, informativos y significativos, tanto para la Rama Judicial, la Ejecutiva y la Legislativa.

No es apropiado que se cree un departamento encargado de “perseguir” la data. Tampoco es recomendable que cada juez o jurisdicción tenga a cargo decir “por su cuenta” al final de cada año cuantos casos ingresaron o salieron. Los mejores sistemas de gestión institucional tienen mecanismos descentralizados y automatizados para cumplir la función de alimentar el sistema de estadísticas. Esto permite que cada actor reporte los movimientos de los expedientes en formularios informáticos creados con ese propósito.

La mayoría de los sistemas de gestión de estadísticas siguen la lógica de periodicidad del año calendario (Enero-Diciembre). Aunque esta periodicidad es muy útil para comparaciones históricas, no siempre siguen el ciclo presupuestario, que normalmente inician a mediados de año. Es importante que las altas instancias del sector justicia puedan contar con información relevante en tiempo real, o cuando menos en los periodos cruciales de planificación presupuestaria. De nada sirve contar con millones de estadísticas, si para ese reporte hay que esperar dos o tres años.

Las estadísticas de duración de procesos son cruciales para los procesos de PbR, por lo que

el sector justicia debe incluir distintos cruces de variables específicas para detectar “cuellos de botella”, jurisdicciones especialmente problemáticas, áreas del Derecho vulnerables a altas duraciones, entre otras cuestiones. Todos estos diagnósticos podrían servir de base para planificar intervenciones de reforma, aumentar la dotación de personal, mejorar la capacitación, entre otras.

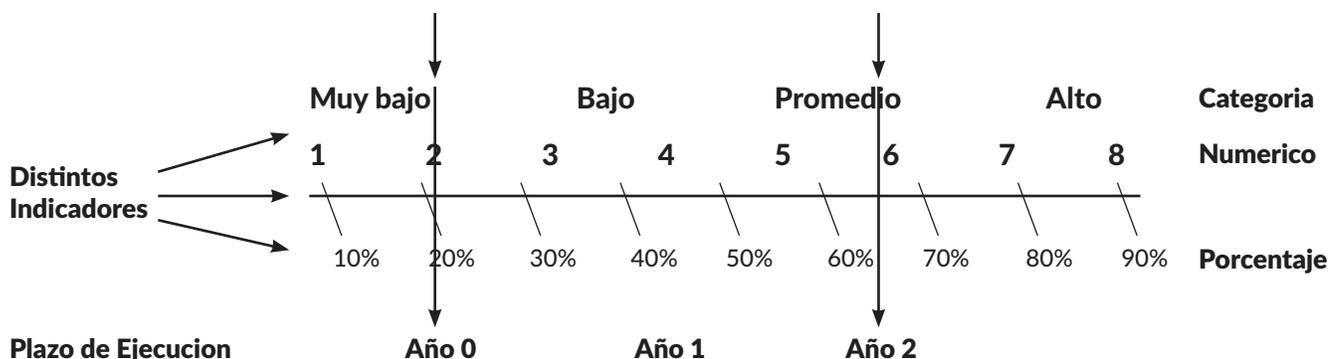
Construye una Línea de Base y Establece los Umbrales y Objetivos de Desempeño

Si vamos a implementar un PbR una de las primeras inquietudes es: ¿Dónde estamos en términos de desempeño y donde queremos estar en el futuro? En consecuencia, cada institución del sector justicia debe identificar la línea de base de cada uno de los indicadores relevantes, los umbrales y los objetivos de desempeño y el marco de tiempo esperado para irlos alcanzado. Entre la línea de base y el objetivo final puede haber varios hitos que se corresponden con el rendimiento esperado a intervalos periódicos.

La clave para el establecimiento de umbrales y objetivos de desempeño es el realismo. La fijación de objetivos debe basarse en una revisión exhaustiva de los factores que influyen en el problema que se está abordando. Los factores a considerar en el establecimiento de umbrales y objetivos esperados incluyen:

- Las tendencias del pasado, es decir, el cambio observado en períodos anteriores;
- Informaciones comparativas que ilustren que tan bien lo han hecho otras organizaciones equivalentes
- Límites técnicos o legales que impidan progresar; y
- La existencia de normas internacionales, sectoriales u otros de calidad objetiva.

Figura 5: Ejemplo de Opciones para el Establecimiento de Indicadores



Utiliza las Herramientas de Control para Revalidar el Compromiso Institucional con los Resultados

Siempre se ha dicho que a nadie le gusta que lo midan, que lo evalúen o que lo auditen. Pero también se ha dicho con acierto que aquello que regularmente se mide y se evalúa se pone diariamente en ejecución. **En efecto, la evaluación y el control sirven no sólo como mecanismo de rendición de cuentas, transparencia y contra las fallas en la gestión o la corrupción, sino que también cumplen un rol de incentivo en la puesta en marcha de sistemas de calidad en la gestión, incluyendo la gestión por resultados y el PbR.**

El componente de rendición de cuentas es fundamental dentro del esquema de PbR. En efecto, los empleados del sector justicia, tanto jueces como fiscales y personal de apoyo, no sólo deben ser considerados responsables de “acciones” individuales que toman en cada caso en particular, sino también de los “Resultados” que a nivel “macro” producen para el sector justicia. Si los empleados a nivel individual o grupal no son responsables de la consecución de determinadas medidas de desempeño, entonces el sistema nunca va a funcionar. Por tales motivos, es importante que cada organización del sistema de justicia ponga en marcha planes de consecuencia, ya sea negativas o positivas, para las distintas unidades que alcancen o no su desempeño esperado.

Ahora bien, cuando hablamos de un sistema de consecuencias en términos organizacionales **no estamos planteando que se apliquen decisiones de carácter punitivo o disciplinario a los miembros de la judicatura o del Ministerio Público a nivel individual**, sino que se analicen los niveles de desempeño colectivos por circuitos territoriales o según la materia jurídica. Los sistemas de evaluación individual de los recursos humanos de la institución es un tema aparte, fuera del objeto de este manual, como se ha dicho desde el inicio. La no consecución de las metas y objetivos de rendimiento de la agencia no debería ser revisado una vez al año, sino de manera periódica y constructiva.

Realiza Cambios Legislativos, Si Fuese Necesario

La implementación de un PbR no implica una transformación radical de normas jurídicas presupuestarias para que de ello resulte inmediatamente mayor eficiencia, eficacia y economía, sino que se requieren cambios graduales que permiten

ajustar tanto los procesos de planificación, de presupuestación y la mentalidad de sus ejecutores. **Es posible que en algunos casos sea necesario modificar la ley, pero en muchos casos con las leyes vigentes basta y sobra para poner en marcha el PbR.**

Es muy posible que el Poder Legislativo no se encuentre familiarizado con la metodología de la Gestión para Resultados, y que por ello el país de que se trate no haya hecho reformas legislativas recientes en materia de planificación estatal, reforma judicial o finanzas públicas. Dichas limitaciones jurídicas se pueden manifestar en la reticencia en el Poder Ejecutivo o en el Judicial de enfocar su quehacer en temas de desempeño, pues ninguna norma jurídica se lo requiere.

Si fuese necesario, es conveniente realizar modificaciones legales que permitan contar un marco normativo en el que se establezca una clara distribución de responsabilidades y asignación de competencias en temas de planificación institucional en cada uno de los Poderes del Estado, procedimientos que se deben cumplir para que diversas instituciones del mismo sector (en este caso, el sector justicia) tengan la obligación de realizar planes estratégicos y operativos conjuntos, mecanismos claros de evaluación de desempeño organizacional y establecimiento de controles, incentivos positivos y negativos en caso de obtención o falta de alcanzar el desempeño esperado.

Aunque hipotéticamente es posible construir un PbR sin necesidad de un marco legal específico para estos fines, en la práctica latinoamericana tener una base legal para el PbR podría hacer que los legisladores sean más propensos a requerir y utilizar la información de desempeño institucional para la toma de decisiones presupuestarias. Es común ver casos en la región en donde la ausencia de un marco legal específico hace que las iniciativas de reforma se tornen sustancialmente más difícil en comparación a los casos en los que hay un estatuto legal especialmente aprobado para tales fines.

Aumenta los niveles de colaboración y comunicación entre el Ministerio de Hacienda y el Sector Justicia

Si la Constitución de un país determinado ha incluido que se pre-establezcan cuotas de gasto en el sector justicia, lo más probable es que ni el Ejecutivo, ni el Legislativo o Judicial tengan incentivos para realizar

reformas profundas al PbR. En estos casos, lo que ocurre con frecuencia es que se acepte la estructura histórica del gasto y, por lo tanto, se tienda a reproducir las prioridades del periodo anterior, con ajustes de tipo incrementalista. Si, en cambio, se solicita a las entidades del sector justicia que definan sus programas y su planificación de largo plazo sin darles ninguna pauta acerca de cuántos son los recursos disponibles, probablemente surgirán demandas desmedidas que generarán un significativo nivel de conflicto al tratar de moderarlas hacia el interior del propio Poder Ejecutivo y posteriormente en el Poder Legislativo.

Para evitar estos dos extremos, es necesario que las organizaciones del sector justicia aumenten su colaboración cotidiana con los Ministerios de Hacienda correspondientes. Es importante que los técnicos del sector justicia tengan claridad respecto a las innovaciones que en materia de PbR el Ministerio de Hacienda ha venido impulsando en otros sectores gubernamentales de dicho país. Igualmente, es importante que los técnicos de Hacienda tengan mayor claridad respecto a qué tipo de servicios y procedimientos utiliza el sector justicia para satisfacer la demanda ciudadana. Existe muchas veces una enorme ignorancia entre ambas partes, respecto de sus respectivos funcionamientos.

Fortalece la Oficinas de Apoyo Técnico Presupuestario en el Congreso

Una lección de la investigación tiene que ver con los beneficios que pueden ser obtenidos en términos de PbR si las instituciones del sector justicia son claramente las responsables de someter directamente a los órganos legislativos las expectativas presupuestarias para el periodo siguiente. Con demasiada frecuencia, los Congresos de la región –y los congresistas a nivel individual- consideran al Poder Judicial como si se tratara de una dependencia interna de la administración pública central durante la presentación del Presupuesto por parte del Poder Ejecutivo. Resulta obvio la necesidad de que las autoridades del Ministerio de Hacienda puedan planificar y someter un presupuesto equilibrado y que sea realista. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no es responsable de la administración de la rama judicial y, por lo tanto, no tiene los conocimientos necesarios para determinar los niveles de financiación necesarios en el Poder Judicial. **Los equipos**

administrativos de las instituciones del sector justicia están en mejor posición para conocer y explicar en el Congreso qué recursos se necesitan para cumplir con sus roles constitucionales y legales.

Si bien hemos dicho anteriormente la importancia de involucrar legisladores en procesos de PbR, lo cierto es que los legisladores en todos los países del Mundo operan dentro un marco político en el que los elementos técnicos tienen un rol secundario, excepto cuando estas discusiones técnicas tienen ramificaciones o consecuencias políticas. También hay que recordar que las sesiones plenarias de los Congresos no son órganos de estudio permanente, sino asambleas de votación y selección de opciones de políticas públicas, con frecuencia previamente consensuadas a lo interno de bloques partidarios, coaliciones multipartidarias o comisiones de trabajo integradas por los propios legisladores con insumos de grupos de interés.

Otra de las consideraciones que todo reformador debe tomar en cuenta es que los Congresos normalmente no tienen suficiente tiempo para la revisión del proyecto de presupuesto anual presentado por el Poder Ejecutivo. Generalmente, las Constituciones tienen plazos estrictos y otorgan privilegios al Ejecutivo en lo que respecta a las consecuencias de hecho y de Derecho que surgen ante la negativa del Legislativo de aprobar la propuesta de Presupuesto. El resultado es que el Congreso en la práctica no funge como un poder revisor respecto de la adopción y puesta en marcha en una Gestión para Resultados dentro de la administración pública, y mucho menos en lo que respecta al Poder Judicial, el cual está revestido de autonomía presupuestaria y funcional.

Por dichos motivos, es necesario hacer énfasis en que los Congresos cuenten con solidas oficinas de apoyo técnico a la formulación y ejecución presupuestaria. Estas instancias deben contar con personal suficiente en términos de calidad técnica y cantidad para poder analizar de forma adecuada la información que en términos de insumos y resultados es enviada por el Poder Ejecutivo y/o por el Poder Judicial.

En particular, es necesario reforzar la capacidad para realizar estudios sobre la ejecución y evaluación de los presupuestos públicos. Una de las posibilidades que pudiera considerarse necesaria en algunos países es la necesidad de regular los contenidos de los informes de las instituciones del sector justicia al Congreso, en

materia presupuestaria, de manera que se incorporen los resultados del ejercicio presupuestario de conformidad con: (a) los objetivos logrados en los años inmediatamente anteriores, basados en un sistema claro y comprensivo de indicadores de desempeño; y (b) un resumen con los distintos programas y subprogramas presupuestarios y las metas concretas para cada uno de ellos principales cambios experimentados y justificación del ejercicio presupuestario en relación con objetivos sustantivos de política pública.

Otra de las prácticas que debe fortalecer es la comparecencia de las altas autoridades judiciales al seno del Congreso. Aunque de manera consuetudinaria, los magistrados hacen declaraciones públicas a medios de opinión durante los días o semanas previas a la discusión presupuestaria, lo correcto es crear formalmente una ronda anual de audiencias públicas del Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal General o Procurador y cualquier otro alto cargo que exista en la legislación nacional del sector justicia. El propósito de este ejercicio es que ellos expliquen el desempeño de su institución, de conformidad con la memoria presentada, y deban responder las interrogantes de las y los congresistas. Esta ronda anual se incorporaría junto con una reglamentación del debate y la obligación al congreso de emitir resoluciones (no vinculantes) sobre los informes rendidos.

Todo interesado en instalar un sistema de PbR en el sector justicia debe poner importantes esfuerzos en la dinámica operativa de las Comisiones Legislativas de Hacienda y de Justicia. Prácticamente todos los Congresos de la región, ya sean bicamerales o unicamerales, tienen este tipo de comisiones que tienen a su cargo preparar insumos y generar consensos que luego se llevarán a la sesión plenaria del Legislativo.

3. La Creación de Una Comunidad de Práctica sobre PbR en el Sector Justicia

Las comunidades de práctica son grupos de personas que comparten una preocupación de tipo académica o profesional. Se trata de técnicos que comparten una pasión sobre un tema, más allá de las responsabilidades diarias que tengan en su lugar de trabajo. Este interés personal los lleva a profundizar en su conocimiento y experiencia en esta área interactuando con profesionales de intereses equivalentes.

“El establecimiento de oficinas técnicas de apoyo presupuestario (OTAP) obedece al objetivo de dotar a los parlamentos de las bases de información y análisis propios que les permitan participar con propiedad en el debate, la aprobación, el seguimiento y el control presupuestario. Únicamente una sólida e independiente capacidad técnica de los congresos puede salvar la inmensa asimetría de información que se produce entre estos y los gobiernos. Constituyen un instrumento indispensable para que los parlamentos cumplan un rol activo en los procesos presupuestarios y sean capaces de utilizar con eficacia sus competencias constitucionales. De lo contrario se arriesga una participación sólo formal, incluso en los casos de congresos dotados de atribuciones significativas”.

Jaime Gazmuri Mujica
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos. (2012)

Al reunir a un grupo multidisciplinario, las comunidades de práctica actúan como un fondo colectivo de conocimientos del cual los integrantes pueden beneficiarse durante y después de las reuniones. El intercambio por parte de los diferentes técnicos y profesionales, tanto de su conocimiento teórico como de sus experiencias concretas en el ámbito laboral, puede servir para apoyar el desarrollo de soluciones creativas y nuevos conocimientos sobre cómo responder a fenómenos complejos de reforma, como lo podría ser el PbR.

Crea un foro de dialogo y comunicación a lo interno de tu institución

En muchas instituciones del sector justicia, la comunicación interna entre distintos departamentos no es muy fluida. Esta situación se da mucho más frecuentemente entre los niveles estrictamente jurídicos y jurisdiccionales y el ámbito administrativo financiero. En consecuencia, de cara la implementación del PbR es recomendable que el tema de la gestión por resultados (GpR) se pueda ir discutiendo entre profesionales interesados de las instituciones del sector justicia.

Desarrolla una serie de reuniones de trabajo colaborativo sobre PbR

Las comunidades de práctica ofrecen la oportunidad de tomar una visión detallada de los casos, permiten a profesionales y expertos pensar y reflexionar respecto de lo que ha funcionado bien, lo que no funcionó tan bien y lo que podría hacerse de otra manera en el futuro. Las diferentes perspectivas profesionales pueden ayudar a los técnicos de los distintos departamentos de las instituciones judiciales a considerar los problemas en una nueva luz y desarrollar nuevas soluciones mediante la integración de enfoques.

Involucra profesionales y técnicos de otras instituciones con roles relevantes en temas de presupuesto

Luego de que a lo interno de la institución judicial ya se haya establecido una comunidad de práctica, es recomendable que se invite a funcionarios de otras instituciones relevantes en materia de planificación estatal o presupuesto. Es importante tomar en cuenta que para la mayoría de los participantes, esta será su primera experiencia de asistir a una comunidad de práctica. Es probable que los asistentes estén más familiarizados con reuniones en las que actúan como representantes de los organismos, en lugar de expertos individuales. Por tales motivos, es probable que algunas personas se sientan reacios sobre el intercambio de información, sobre todo si se percibe que sus planteamientos son críticos de su propia entidad o de otras agencias gubernamentales. Estas inquietudes se pueden resolver de distinta manera, enfatizando la naturaleza individual, profesional, voluntaria y confidencial de los temas tratadas. El uso de normas escritas de protocolo y funcionamiento de esta comunidad de práctica y compartidas por cada invitado con las demás instancias de su respectiva institución puede ser una herramienta para disminuir los niveles de reticencia.

La experiencia internacional muestra que a medida que los participantes se familiarizan con el formato y con los demás invitados, la confianza aumenta y los participantes se sienten más cómodos compartiendo sus propias experiencias –tanto positivas como negativas.

4. Conclusiones

La implementación exitosa de PbR depende de una serie de factores, incluyendo:

- La capacidad y la voluntad política para establecer un consenso en los niveles ejecutivos de las distintas ramas del gobierno y agencias del sector justicia.
- Contar con una estructura institucional interna lo suficientemente sólida y rigurosa que permita el fiel cumplimiento de reglamentos y políticas aprobadas por niveles superiores.
- Un sistema de procesos de producción, recolección y gestión de datos, apoyados en una apropiada infraestructura de tecnología que facilite la puesta en marcha y operación de un sistema complejo de monitoreo de indicadores de desempeño.
- Disponibilidad de habilidad básica establece entre el personal de las instituciones participantes que se puedan desarrollar aún más mediante la capacitación y asistencia técnica con el fin de operar un nuevo sistema y el desarrollo de los justificantes necesarios políticas y procedimientos.
- Un proceso de planificación a lo interno de las instituciones judiciales que haga hincapié en los objetivos y resultados esperados, en relación con el gasto público correspondiente.
- El desarrollo de un conjunto realista y básico de indicadores que puedan resumir gran parte de las funciones centrales de las distintas instituciones del sector justicia.
- La aplicación y uso de un programa de incentivos positivos y negativos, a nivel colectivo, para disminuir los niveles de resistencia que seguramente se presentaran dentro de las instituciones.

G. Anexos y Formularios

Formulario No. 1

Encuesta Diagnóstico del Sector Justicia Previo a la Implementación del Presupuesto Basado En Resultados

GENERALIDADES

1. ¿Existe una autoridad pública (Ministerio de Justicia, Consejo de la Magistratura, Consejo del Poder Judicial) que sea responsable de la elaboración de políticas generales, planes estratégicos relativos al sector justicia?
2. ¿Existe legislación que regule la forma de cooperación que debe existir entre la judicatura, el Ministerio Público y otras instancias relevantes del sector justicia?
3. ¿Existe legislación que regule la forma de cooperación que debe existir entre la judicatura, el Ministerio Público y el Ministerio de Hacienda?
4. Los objetivos de desempeño se han definido cuantitativamente para los distintos tribunales y departamentos del sector justicia?
5. ¿Existe una estrategia y política definida en relación con las necesidades y la planificación de los recursos de las instituciones del sector justicia?
6. ¿Existe una política flexible relativa a la estructura y competencia de los tribunales, incluida la política de ubicación geográfica y de composición de personal de los mismos?
7. ¿La gestión cotidiana de los tribunales traducen la misión/visión del sector justicia en objetivos y prioridades concretas y medibles?
8. ¿Se han identificado los factores críticos de éxito para el logro de estos objetivos institucionales?
9. ¿Hay un proceso formal a través del cual las instituciones del sector justicia toman en cuenta las expectativas y legítimas necesidades de los grupos de interés internos y externos para la elaboración de una política institucional?
10. ¿Existe una cultura organizacional dirigida a estimular y propiciar mejoras a nivel global en la organización?

ADMINISTRACION DE CASOS

1. ¿Existe un sistema para controlar de forma continua la carga de trabajo de cada juez o de cada demarcación?
2. ¿Los tribunales tienen la posibilidad de reasignar casos o tareas con el fin de aumentar la eficiencia organizacional?
3. ¿Se cuenta con una política relativa a la delegación de responsabilidades de los jueces al personal jurídico de apoyo?
4. ¿Se cuenta con un método objetivo para la asignación de los casos entre los jueces?
5. ¿Dispone el sistema de justicia de herramientas específicas que le permitan al juez saber en tiempo real el volumen de asuntos pendientes en su jurisdicción?
6. ¿Dispone el sistema de justicia de herramientas específicas que le permitan a las máximas autoridades saber en tiempo real el volumen de asuntos pendientes en cada una de las jurisdicciones?
7. ¿Dispone el sistema de justicia de herramientas específicas que le permitan a las máximas autoridades saber cual es la duración de cada caso, por materias y por jurisdicción, incluyendo promedios nacionales o por Departamento o Provincia?

CELERIDAD PROCESAL

1. ¿Se han establecido plazos promedios, previsibles y óptimos para las distintas materias litigiosas?
2. ¿Se han definido estándares o normas relativas a la duración aceptable de los procesos judiciales?
3. ¿Existe una política expresa para la gestión de los flujos de casos para prevenir retrasos y la acumulación de casos?
4. ¿Hay medidas establecidas para acelerar los casos retrasados ??y para reducir el retraso?
5. ¿Hay un plazo establecido para la entrega de la decisión después de la audiencia final de las partes ante los tribunales?

EVALUACION DE RECURSOS HUMANOS

1. ¿Existe un sistema para evaluar los jueces y el personal administrativo del sector justicia?
2. ¿La evaluación de los jueces incluye temas de desempeño o se enfoca en normas disciplinarias?
3. ¿Existe una política sobre la publicación de los resultados de la evaluación de desempeño de los jueces?
4. A raíz de los resultados de la evaluación, ¿se han identificado y puesto en práctica medidas para mejorar la situación?
5. ¿Se recolecta y publica el porcentaje de casos fallados y pendientes por cada juez y/o jurisdicción?
6. ¿Se recolecta y publica el porcentaje de sentencias modificadas y/o revocadas por jurisdicción?
7. ¿Se registra y publican los indicadores de productividad de los jueces y el personal judicial?

RENDICION DE CUENTAS

1. ¿Existe un informe anual presentado a la ciudadanía sobre la calidad y el funcionamiento del sistema judicial?
2. ¿Es este informe debatido en el Congreso?
3. ¿Hay una evaluación periódica de la confianza pública en el sistema judicial?
4. ¿Se evalúa periódicamente la satisfacción de los usuarios de los tribunales?
5. ¿Se publican los resultados de la evaluación de las encuestas de satisfacción de los usuarios hagan públicos?
6. ¿El órgano máximo de supervisión judicial ha establecido comisiones especiales de investigación para llevar a cabo estudios sobre los retos del desempeño del sector justicia?
7. ¿Existe una “Carta Compromiso Ciudadano” para los usuarios de los tribunales, donde se presentan claramente sus derechos y obligaciones?
8. ¿La ciudadanía juega un papel consultivo en la discusión de las prioridades del sistema judicial?
9. ¿Las asociaciones cuya función se relaciona con el sistema judicial tienen la capacidad de jugar un rol en la mejora del funcionamiento de la justicia?
10. ¿Hay intercambios regulares de puntos de vista sobre el funcionamiento y la calidad de los tribunales en el ámbito local?

Formulario No. 2

Diagnóstico Organizacional Del Sector Justicia en Materia Presupuestaria

Descripción	Si	No
¿Existe una norma jurídica y una política concreta que regule los aspectos organizacionales del servicio de justicia?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Existe una norma jurídica que disponga un mínimo porcentual de fondos anuales que deben asignarse al sector justicia?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿El presupuesto a lo interno de la institución se planifica de manera centralizada?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Para la planificación presupuestaria cada departamento o jurisdicción tiene que establecer objetivos y metas concretas, incluyendo indicadores de desempeño asociados al presupuesto solicitado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿La organización utiliza indicadores de desempeño asociados a los gastos de sus proyectos de inversión?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿La organización utiliza indicadores de desempeño asociados a los gastos de sus actividades jurisdiccionales cotidianas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Tiene el Ministerio de Hacienda un sistema de presentación del presupuesto que obligue a las instituciones a asociar sus metas y objetivos institucionales a los fondos económicos solicitados?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Tiene el Ministerio de Hacienda la capacidad de modificar el presupuesto de las instituciones del sector justicia?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿El modelo de asignación presupuestaria se hace en base a recursos/insumos/ objeto de gasto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿El modelo de asignación presupuestaria se hace en base a programas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿El diseño organizacional administrativo-judicial prioriza la creación y funcionamiento de los tribunales de manera segmentada, atendiendo a criterios territoriales o por materia jurídica?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿El diseño organizacional permite de manera fácil la creación y supresión de tribunales atendiendo al volumen de usuarios o carga de trabajo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿La institución cuenta con una herramienta de seguimiento de la ejecución presupuestaria y de pronóstico del comportamiento del gasto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿La institución cuenta con una herramienta de seguimiento de la ejecución de las metas y resultados previstos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿La distribución de recursos presupuestarios entre los distintos tribunales ocurre basado en las metas concretas que tiene por delante, previstas en un plan y monitoreada según una serie de indicadores?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Tiene la institución un proceso establecido de cooperación permanente con el Ministerio de Hacienda?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

continuado

Diagnóstico Organizacional Del Sector Justicia en Materia Presupuestaria

Descripción	Si	No
¿Asiste la organización a sesiones con miembros del Congreso para discutir temas presupuestarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se les presenta a los congresistas información cuantitativa y clara sobre el desempeño que pretende alcanzar la organización?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Luego de aprobado el presupuesto, ¿se sigue un procedimiento formal de ajuste de las metas y resultados para que reflejen el presupuesto aprobado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Las auditorías internas que se realizan prestan atención al desempeño organizacional?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Las auditorías externas que se realizan prestan atención al desempeño organizacional?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿La evaluación de desempeño se hace desde el punto de vista individual como parte de la función disciplinaria?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿La evaluación de desempeño se hace desde el punto de vista colectivo, atendiendo a las distintas funciones programáticas de la institución como parte de la función de calidad?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Formulario No. 3

Criterios Para la Selección de Indicadores de Desempeño

Descripción	Si	No
Importancia		
¿Es útil para los tomadores de decisiones esta información?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Existe una relación clara y lógica entre la medida y el objetivo del programa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Validez		
¿Se puede medir con precisión lo que se supone que debe ser medido?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Singularidad		
¿Contiene la información no suministrada por cualquier otra medida?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Claridad		
¿Quienes toman las decisiones lo entienden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿La medida es clara e inteligible?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Puntualidad		
¿La información se recogerá en el tiempo apropiado para la toma de decisiones?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fiabilidad		
¿Los datos pueden ser recogidos de la misma fuente y de la misma manera, cada vez?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cuantificación		
¿Puede el indicador expresarse en forma de un valor numérico?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Mide algún aspecto relevante respecto de la cantidad y / o calidad del servicio prestado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aplicación en la práctica		
¿Puede ser recogido y procesado de forma regular, a un costo razonable, sin tensión excesiva en los recursos de personal los datos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Integridad		
¿El objetivo cubre todos los elementos principales del objetivo del programa o institución?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Control		
¿Es la actividad que está siendo objetivo de medición dentro del control, autoridad o el poder de la organización judicial?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿El indicador genera información que puede servir para definir políticas públicas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Notas

- ¹ Herrero, Alvaro (2010). *La Inversión En Justicia: Un Enfoque Desde La Evaluación*. En CEJAMERICAS VII Seminario de Gestión Judicial. *La Inversión en Justicia*. Chile, 2010.
- ² Robinson, Marc. (2013). *Program Classification for Performance-based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence*, The World Bank.
- ³ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, *Indicadores de desempeño en el sector público*, 2005, pág.36.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

PFM  **LAC**

Strengthening Public Financial Management in LAC

Este informe ha sido posible gracias al apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de Deloitte Consulting LLP y sus asociados y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

CONTRATO NUMERO: AID-OAA-I-12-00036/AID-OAA- TO-13-00030
