

Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia

Ministerio de Asuntos Exteriores

OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN

INDICE

1.	ANTECEDENTES Y OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN	1
1.1.	ANTECEDENTES.....	1
1.2.	OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN.....	1
2.	ENTORNO DE LA REFORMA	3
3.	METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	6
4.	DESCRIPCIÓN DE LAS INTERVENCIONES	7
4.1.	PROGRAMA DE REFORMAS JUDICIALES I (BANCO MUNDIAL).....	7
4.1.1.	<i>Descripción del programa inicial</i>	7
4.1.2.	<i>Productos y actividades del Programa</i>	8
4.2.	PROYECTO DE APOYO AL PODER JUDICIAL DE BOLIVIA (AECI)	14
4.2.1.	<i>Descripción del proyecto</i>	14
4.2.2.	<i>Productos y actividades del Proyecto</i>	15
5.	EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES	17
5.1.	PROGRAMA DE REFORMAS JUDICIALES I (BANCO MUNDIAL)	17
5.1.1.	<i>Sobre la eficacia de la intervención</i>	17
5.1.2.	<i>Sobre la eficiencia de la intervención</i>	18
5.1.3.	<i>Sobre la pertinencia de la intervención</i>	18
5.1.4.	<i>Sobre la viabilidad de la intervención</i>	19
5.1.5.	<i>Sobre el impacto</i>	20
5.1.6.	<i>Sobre la visibilidad</i>	21
5.1.7.	<i>Factores de desarrollo condicionantes de la evaluación</i>	22
5.2.	PROYECTO DE APOYO AL PODER JUDICIAL DE BOLIVIA (AECI)	27
5.2.1.	<i>Sobre la eficacia de la intervención</i>	27
5.2.2.	<i>Sobre la eficiencia de la intervención</i>	27
5.2.3.	<i>Sobre la pertinencia de la intervención</i>	28
5.2.4.	<i>Sobre la viabilidad de la intervención</i>	28
5.2.5.	<i>Sobre el impacto</i>	28
5.2.6.	<i>Sobre la visibilidad</i>	29
5.2.7.	<i>Factores de desarrollo condicionantes de la evaluación</i>	29
6.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	33
6.1.	ENSEÑANZAS OBTENIDAS	33
6.1.1.	<i>Programa de Reformas Judiciales I (Banco Mundial)</i>	33
6.1.2.	<i>Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI)</i>	35
6.2.	RECOMENDACIONES	36
6.2.1.	<i>Sobre el diseño y el contenido de nuevos Programas</i>	36
6.2.2.	<i>Sobre la gestión institucional de los nuevos programas</i>	38
6.2.3.	<i>Sobre la continuidad del Proyecto de Apoyo al Poder Judicial (AECI)</i>	40

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

1.1. ANTECEDENTES

En el marco de las periódicas evaluaciones sobre el impacto de las acciones e instrumentos de la cooperación internacional de España para los países en vías de desarrollo, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) del Ministerio de Asuntos Exteriores promovieron la evaluación de la reforma del Poder Judicial de la República de Bolivia.

Tal como se indica en los Términos de Referencia, la iniciativa de la evaluación a la que se refiere el presente informe fue del Banco Mundial (BM), acordándose con la Agencia de Cooperación Española (AECI) la revisión de los dos siguientes programas:

Banco Mundial (BM). En 1995 la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Gobierno de Bolivia suscribieron el Convenio de Crédito N° IDA-27.050; PPF - P 8.251 destinado a financiar la ejecución del Programa de Reforma Judicial de la República de Bolivia por un monto equivalente a US \$ 11 millones. El programa se extendió entre julio de 1995 y diciembre de 2000, habiendo sido sus beneficiarios el Poder Judicial, y el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia.

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). La Cooperación Española cuenta con un Programa de Reforma del Estado que se está ejecutando desde 1998, que se centra principalmente en el aspecto de capacitación de jueces y fiscales. Esto se hace a por medio del Instituto de la Judicatura (cuyo reglamento fue aprobado el 26/7/99) y del Instituto de Capacitación del Ministerio Público (cuyo reglamento fue aprobado el 3/12/99)

1.2. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

El objetivo del informe es evaluar la preparación, el desarrollo, la ejecución, el cumplimiento, así como el impacto de las acciones desplegadas y de los productos entregados por el Programa de Reformas Judiciales I (Banco Mundial) y por el Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI).

Los objetivos específicos pueden resumirse en:

- Evaluar el diseño y el cumplimiento de los objetivos;
- Evaluar las mejoras técnicas introducidas en el sector justicia a través de la ejecución;
- Evaluar la incidencia;
- Evaluar las acciones institucionales del gobierno y del Poder Judicial;
- Evaluar la supervisión de las entidades de financiamiento (Banco Mundial y AECI);
- Evaluar la capacidad física y financiera de las Unidades Ejecutoras;
- Evaluar los factores internos y externos que afectaron la implantación;
- Determinar las lecciones aprendidas;
- Fijar los lineamientos básicos para una eventual continuidad de actividades.

La evaluación expuesta en el presente documento no incluye aquellos proyectos, componentes, actividades y productos que fueron financiados por otras instituciones o agencias de cooperación distintas del Banco Mundial y la AECI pero que se enmarcaron dentro de la Reforma del Poder Judicial. Sin perjuicio de lo anterior, el equipo de trabajo accedió y consultó información producida por USAID, GTZ, ILANUD y el BID, la cual es utilizada a los efectos de los análisis que son objeto del informe.

Dado que el programa realizado por USAID y la institución alemana GTZ cubría el ámbito penal en toda su extensión, insistiendo de manera especial en el tema de drogas y en el refuerzo del control aduanero, el Programa propiciado por el Banco Mundial se dedicó a los tribunales dedicados al resto de materias propias de la Administración de Justicia Boliviana, fueros tales como civil, laboral, etc.. Los trabajos de este informe se refieren por tanto fundamentalmente a los trabajos realizados en las materias civil – comercial, y de familia, dejando de lado las actividades realizadas en materia penal.

El análisis excluye la consideración de las fuentes de financiamiento del Poder Judicial, en particular el Registro de Derechos Reales y los aranceles notariales. Esto obedece a que los proyectos de reformas realizados en estas áreas no estuvieron bajo la supervisión de las unidades ejecutoras del Programa de Reformas Judiciales I (BM) ni del Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI).

Según se podrá apreciar en las páginas siguientes, la evaluación del Programa de Reformas Judiciales I (BM) está concentrada fundamentalmente en el ámbito del Poder Judicial. La documentación reunida y las fuentes entrevistadas dan cuenta de que las actividades realizadas y los productos obtenidos en forma directa por la Unidad Ejecutora del Ministerio de Justicia tuvieron un impacto relativamente menor que las desplegadas desde la Unidad Ejecutora del Poder Judicial.

2. ENTORNO DE LA REFORMA

La reforma del Poder Judicial está comprendida en un amplio programa de transformaciones del sector público de Bolivia cuyo objetivo ha sido modernizar y descentralizar las funciones del Estado.

Al igual que diversos países de América Latina, Bolivia emprendió en los años noventa la segunda generación de reformas estructurales. Las de primera generación estuvieron orientadas fundamentalmente a la estabilización macroeconómica del país. Las de la segunda, han estado predominantemente destinadas a fortalecer las instituciones que, por un lado, garantizan un adecuado funcionamiento de los mercados como principal mecanismo para la asignación de recursos y, por el otro, promueven una mayor equidad entre los habitantes.

En la segunda mitad de la década del ochenta, Bolivia inició un proceso de ajuste que le ha permitido exhibir los mejores resultados macroeconómicos de su historia reciente. Sin embargo, el nivel de inversión privada siguió siendo insuficiente para alcanzar tasas de crecimiento sostenidas en el tiempo que permitieran reducir los niveles de pobreza de la mayoría de su población, problema que continúa siendo la principal asignatura pendiente del país.

En este contexto, en 1994 el Estado boliviano inauguró una etapa caracterizada por un proceso de transformación del sector público cuyo objetivo es la modernización y descentralización del Estado. En su marco se aprobaron una serie de leyes clave entre las que destacan Participación Popular, Descentralización Administrativa, Organización del Poder Ejecutivo, Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Régimen Penitenciario, Medidas Cautelares, Abolición de la Prisión por Deudas, el Código del Niño, Niña y Adolescente, Aduanas, Municipalidades, entre otras.

El Banco Mundial y las agencias de cooperación internacional entendieron que para estimular mayores niveles de inversión y una mayor equidad en el acceso a la justicia resultaba clave promover una amplia reforma legal e institucional que garantizara una mayor seguridad jurídica para los inversores y una mayor equidad entre los ciudadanos. El Programa de Reformas Judiciales I se inicia en 1995 precisamente con el objetivo de *ayudar a crear un sistema judicial que contribuya al crecimiento económico facilitando la actividad del sector privado y el bienestar social garantizando los derechos básicos de los ciudadanos.*

El diagnóstico del que partió el Banco Mundial se puede resumir como sigue: el funcionamiento del sistema judicial en Bolivia resulta bastante deficiente, dando lugar a un entorno impredecible para el desarrollo de los negocios. En virtud de ello, incluyó el Programa de Reformas Judiciales I como parte del amplio paquete de asistencia técnica y en el marco del programa de ajuste económico del Banco para Bolivia.

El Programa de Reformas Judiciales I fue el primero de su tipo en América Latina financiado por el Banco Mundial. Sus primeros antecedentes se remontan a 1993. El mismo se concentró en promover y alentar una mayor calidad y efectividad en la administración de

justicia fundamentalmente en materia civil, como un primer paso hacia una reforma más general de la justicia en Bolivia.

Tanto los documentos que sirvieron de antecedentes del Programa de Reformas Judiciales I, como los primeros estudios realizados en su marco, destacaron que una de las principales carencias detectadas en el Poder Judicial era la calidad de los recursos humanos, en especial de los jueces. Como se verá más adelante, los procedimientos para acceder, ascender y cesar en la carrera judicial, así como el nivel de capacitación de los fiscales, jueces y personal administrativo judicial han sido señalados como parte de los principales problemas del Poder Judicial boliviano. La Agencia de Cooperación Española Internacional (AECI) ha desplegado un conjunto de acciones orientadas a atacar estos problemas.

En grandes líneas, puede decirse que existen tres tipos de iniciativas convergen sobre el ámbito judicial de Bolivia: i) las constitucionales, que se tradujeron en una reforma de la Constitución en 1994; ii) las estrictamente legislativas, que se materializaron en una serie de leyes y proyectos de ley y; iii) las dirigidas a reformar procedimientos de gestión y administración.

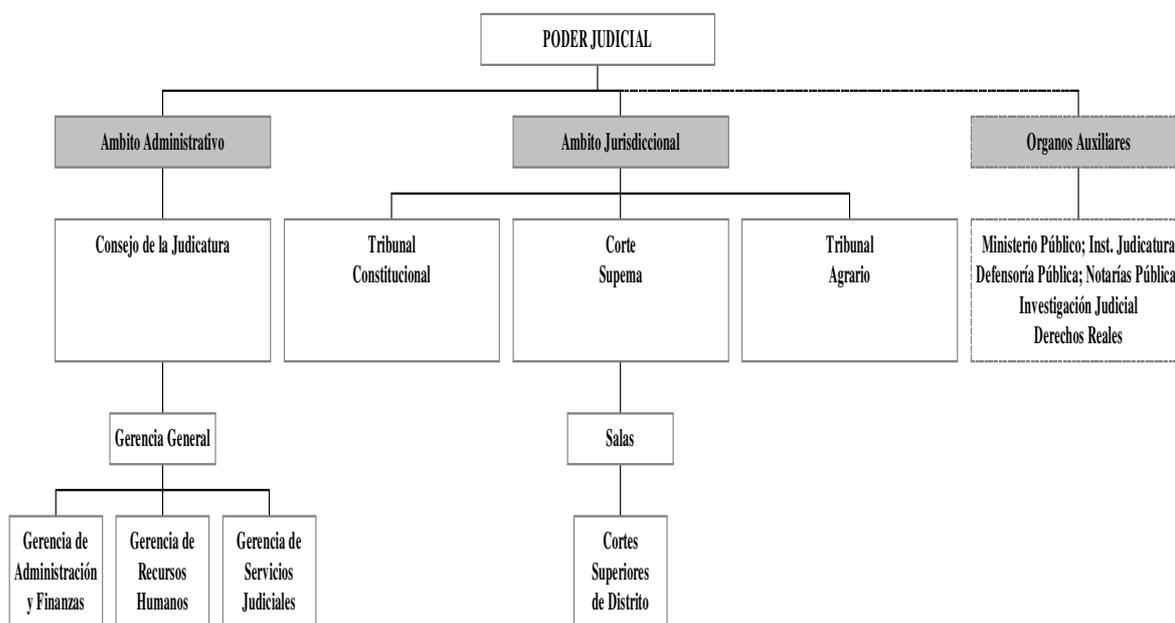
La reforma constitucional promulgada el 12 de agosto de 1994 (Ley 1.585) sancionó la descentralización del Poder Judicial mediante la separación de las funciones jurisdiccionales, las de control del orden constitucional y las estrictamente administrativas y disciplinarias. Las primeras quedaron en manos de la Corte Suprema (quien concentraba todas las funciones en el antiguo orden constitucional), las segundas fueron asignadas al Tribunal Constitucional y las terceras al Consejo de la Judicatura. Estos dos últimos órganos fueron creados a tales efectos.

Las iniciativas legislativas se pueden resumir en las siguientes leyes y proyectos de ley: Ley del Consejo de la Judicatura (1997); Ley del Tribunal Constitucional (1998), el Código de Procedimiento Penal (1999); el proyecto de nuevo Código del Procedimiento Civil; la propuesta de texto legal para los Procedimientos Administrativos; los cambios propuestos en los Códigos de Comercio y Civil; así como las propuestas en el marco de Mecanismos Alternativos de Resolución de Disputas y de Justicia Comunitaria. En la mayoría de las iniciativas mencionadas, el Programa de Reformas Judiciales I del Banco Mundial tuvo un papel importante.

Las iniciativas destinadas a reformar los procedimientos de gestión y administración del Poder Judicial estuvieron comprendidas en el Programa Reformas Judiciales I.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible afirmar siguiendo criterios ya expuestos anteriormente por otros consultores en 1999, que la principal acción de la reforma estuvo dada por la transformación de la estructura y la administración judicial que se tradujo en la creación del Consejo de la Judicatura. Como resultado de ello el Poder Judicial quedó conformado por tres ámbitos: Administrativo, Auxiliar y Jurisdiccional. Los dos primeros tienen como cometido esencial apoyar al tercero, quien se encarga de las funciones sustantivas del Poder Judicial.

El ámbito administrativo quedó organizado en torno al Consejo de la Judicatura que tiene por objetivo realizar el soporte administrativo, financiero, disciplinario, tecnológico y de recursos humanos para la función jurisdiccional. El ámbito auxiliar tiene por objeto brindar apoyo a la administración de justicia y está integrado por seis órganos: i) Ministerio Público; ii) Instituto de la Judicatura; iii) Dirección Nacional de Investigación Judicial; iv) Dirección Nacional de Defensores Públicos; v) Notarías Públicas; y vi) Derechos Reales. Finalmente, el ámbito jurisdiccional está integrado por la Suprema Corte, incluyendo sus respectivas Salas y las Cortes Superiores de Distrito, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Agrario. El objetivo de cada uno de ellos es responsabilizarse exclusivamente de los aspectos jurisdiccionales de su competencia. A continuación se presenta un organigrama que describe la organización del Poder Judicial una vez que entró en vigencia la reforma constitucional de 1994.



3. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

A los efectos de cumplir con los objetivos definidos, se cumplieron las siguientes etapas:

Estudio de gabinete 1: con el propósito de analizar la documentación más importante, identificar los informantes calificados clave, formular las primeras conjeturas y coordinar la metodología y el calendario de trabajo. Esta instancia fue realizada en Madrid y en La Paz.

Trabajo de campo: con el propósito de entrevistar a los informantes calificados clave. Esta instancia fue realizada en La Paz y Sucre.

Estudio de gabinete 2: con el propósito de revisar, sistematizar y resumir toda la documentación. Esta instancia fue realizada en La Paz y Sucre.

Estudio de gabinete 3: con el propósito de formular las principales hipótesis, llevar adelante la evaluación y redactar el informe final. Esta instancia fue realizada en La Paz y Barcelona.

A lo largo del desarrollo del trabajo de campo se utilizaron las tres siguientes técnicas:

- Análisis documental
- Observación directa, y
- Entrevistas a informantes documentados.

Para la evaluación de las intervenciones analizadas se utilizaron como referencia las indicaciones contenidas en la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, tomando en consideración los criterios de evaluación de allí enumerados.

4. DESCRIPCIÓN DE LAS INTERVENCIONES

4.1. PROGRAMA DE REFORMAS JUDICIALES I (BANCO MUNDIAL)

4.1.1. Descripción del programa inicial

El Programa de Reforma del Poder Judicial I incluyó dos grandes ámbitos de acción identificados con las instituciones donde se realizaron las intervenciones. Ellos fueron el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia.

a) **Ámbito Poder Judicial:** Dentro de él se propusieron cuatro componentes:

- Proceso de Reforma Judicial;
- Administración de Recursos Humanos;
- Fortalecimiento Institucional del Poder Judicial;
- Fondo de Desarrollo Judicial.

Componente 1: Proceso de Reforma Judicial

1. *Documentos de política y acordadas;* estandarización por parte de la Corte Suprema de los procedimientos judiciales y administrativos que no fueran uniformes en los diferentes distritos judiciales;
2. *Sistema de Información Judicial:* desarrollo de un instrumento técnico informatizado para efectuar el seguimiento de causas civiles y familiares permitiendo monitorear el trabajo de los jueces y del personal auxiliar;
3. *Administración de cortes:* diagnóstico general sobre los recursos humanos del Poder Judicial y análisis de su estructura organizativa y administrativa para la generación de recomendaciones y alternativas para superar las deficiencias detectadas.

Componente 2: Administración de Recursos Humanos

1. *Sistema de Carrera Judicial:* diagnóstico y propuesta para la implantación de la carrera judicial para la promoción de los jueces alentando la excelencia;
2. *Programa de Ética Judicial:* definición de los estándares éticos que deberían aplicarse en la función jurisdiccional, incluyendo las recomendaciones para su instalación;
3. *Programa de Capacitación de Jueces en materia civil - comercial y de familia:* capacitación de jueces para el desempeño de sus funciones y para capacitar jueces.

Componente 3: Fortalecimiento Institucional del Poder Judicial

Establecimiento de unas oficinas permanentes del Sistema de Planificación y de Estudios Legales para contribuir con el diseño de estrategias y políticas judiciales.

Componente 4: Fondo de Desarrollo Judicial

Financiamiento de proyectos innovadores presentados por los jueces de los Distritos Judiciales.

Ámbito Ministerio de Justicia: Dentro de él se propusieron las siguientes actividades y productos:

1. *Implantación de la Reforma Constitucional para el sector judicial:* colaborar en el proceso de implantación del Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional, así como participar en la redacción de los anteproyectos de ley de ambos órganos;
2. *Resolución alternativa de conflictos:* contribuir a la implantación de la justicia comunitaria;
3. *Reformas legislativas:* colaborar en la preparación de la Ley del Código Civil, Código de Comercio, Código de Procedimiento Civil y Ley de Procedimientos Administrativos;
4. *Reforma Institucional del Ministerio de Justicia:* proponer una metodología para establecer y sistematizar la técnica normativa del Poder Ejecutivo para homogeneizar leyes y decretos.

4.1.2. Productos y actividades del Programa

Los productos entregados y las actividades desarrolladas en el marco del Programa de Reformas Judiciales I pueden reunirse en cuatro grupos:

- Iniciativas legislativas;
- Diseño de políticas y elaboración de estrategias;
- Desarrollo de un plan de modernización informática;
- Programa de capacitación judicial

4.1.2.1. Iniciativas legislativas;

Las iniciativas legislativas en las que el Programa de Reformas Judiciales I tuvo participación estuvieron comprendidas fundamentalmente en el ámbito de acción del Ministerio de Justicia. Dentro del componente Ministerio de Justicia se desarrollaron también otras acciones de menor impacto que el de las iniciativas legislativas.

1. Ley del Tribunal Constitucional

A comienzos de 1998 entró en vigencia la Ley del Tribunal Constitucional. La ley fue elaborada por el Ministerio de Justicia en base a un antiguo proyecto redactado por la Presidencia del gobierno anterior (1996). El Poder Legislativo aprobó un texto con modificaciones sustanciales al proyecto original remitido por el Ejecutivo. Como consecuencia de lo anterior, no es posible afirmar que el Programa de Reformas Judiciales I haya tenido una influencia decisiva en la Ley del Tribunal Constitucional. Del mismo modo, el Ministerio de Justicia no tuvo una participación clave en la implantación del Tribunal Constitucional.

2. Ley del Consejo de la Judicatura

El 22 de diciembre de 1997 se promulga la Ley del Consejo de la Judicatura (Ley 1.817). La Ley otorga al Consejo de la Judicatura tres funciones básicas: a) nombramiento de los

Jueces; b) administración del Poder Judicial y; c) aspectos disciplinarios. Integran el Consejo de la Judicatura cuatro consejeros, los cuales deben ser abogados, y son nombrados por el Senado por dos tercios de votos. A partir de su creación, el Consejo de la Judicatura pasa a ser el depositario natural de la gran mayoría de las estrategias de cambio que se concibieron en el Programa de Reformas Judiciales I.

En la redacción del proyecto de ley la Corte Suprema tuvo una actuación destacada. La versión final del texto legal fue producto de un amplio acuerdo entre los tres poderes del Estado boliviano. En virtud de lo anterior, es posible afirmar que las acciones específicas del componente Ministerio de Justicia con relación a la Ley del Consejo de la Judicatura no fueron determinantes.

Sin embargo, el Ministerio de Justicia llevó adelante una serie de acciones que contribuyeron a la constitución del Consejo de la Judicatura. Entre ellas se destacan las propuestas de organización, así como los sistemas financiero, de administración y de recursos humanos para el Consejo. También se brindó colaboración para la biblioteca del Consejo, y la provisión de parte del equipamiento informático y de oficina del Consejo.

3. Otras iniciativas legislativas

El Ministerio de Justicia tuvo una participación activa en la preparación de otra serie de iniciativas entre las que se incluyen: un nuevo Código del Procedimiento Civil; una propuesta de texto legal para los Procedimientos Administrativos; así como cambios en los Códigos de Comercio y Civil. Los dos primeros fueron entregados al Poder Legislativo para su consideración.

4. Código de Procedimiento Penal

El nuevo Código del Procedimiento Penal fue sancionado en marzo de 1999 y entrará en vigor en junio de 2001 una vez transcurrido el *vacatio legis*. Si bien el Programa de Reformas Judiciales I no participó directamente en su redacción, puede afirmarse que su sanción integra el vasto proceso de reformas judiciales que Bolivia asumió en los años noventa. En este caso la intervención de USAID y GTZ fue relevante y evidente. El nuevo Código deja de lado el sistema inquisitivo, fundamentándose en los principios rectores del sistema acusatorio, basado en la oralidad, publicidad, intermediación, contradicción y continuidad. Se destaca que el nuevo Código introduce la participación ciudadana en el proceso penal a través de los jurados (escabinos).

5. Otros aspectos comprendidos en el ámbito de acción del Ministerio de Justicia

El componente Ministerio de Justicia del Programa de Reformas Judiciales I incluyó además otros aspectos no incluidos en los puntos anteriores. Entre ellos se destacan los *Mecanismos Alternativos de Resolución de Disputas*; la *Justicia Comunitaria* y; el *Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Justicia*.

▪ *Mecanismos Alternativos de Resolución de Disputas*

En este marco se desarrolló el Registro de Conciliadores y se alentó a los usuarios del sistema a recurrir a los mecanismos previstos. No obstante ello, las acciones desplegadas en este sentido tuvieron escaso impacto.

▪ *Justicia Comunitaria*

El artículo 171 de la Constitución reconoce explícitamente el derecho de las comunidades indígenas a aplicar el derecho consuetudinario para resolver conflictos siempre y cuando no contradiga la Constitución. El Ministerio de Justicia desarrolló los proyectos de Justicia Comunitaria I y Justicia Comunitaria II. A través de ellos se realizaron estudios sobre aspectos que podrían resultar críticos para la coexistencia de la justicia basada en principios comunitarios con el orden constitucional vigente. Asimismo, se desarrollaron actividades de discusión, entrenamiento y capacitación de los principales actores involucrados en el proceso de impartir justicia en las comunidades indígenas, tanto desde el ámbito judicial formal como comunitario. Según el propio Banco Mundial los estudios realizados en este marco constituyen un punto de partida para comenzar a integrar los regímenes de justicia que, en los hechos, han coexistido históricamente en Bolivia.

▪ *Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Justicia.*

El fortalecimiento incluyó fundamentalmente dos productos: un Manual Aplicado de Normas Técnicas y un Manual de Formulación de Leyes y Regulaciones. El primero de ellos estuvo destinado a contribuir a mejorar la calidad de la elaboración de normas judiciales evitando contradicciones y alentando ediciones claras y de fácil comprensión. El segundo propuso una metodología para la consolidación de normas alentando una mayor consistencia, en especial en atención a las derogaciones y abrogaciones. Un proyecto piloto se desarrolló para probar el Manual de Formulación de Leyes y Regulaciones tomando como base las leyes y regulaciones aprobadas entre 1960 y 1998.

El fortalecimiento institucional del Ministerio de Justicia comprendió también el establecimiento de una biblioteca judicial con más de tres mil referencias.

4.1.2.2. Diseño de políticas y elaboración de estrategias

El *Diseño de políticas y elaboración de estrategias*, está incluido fundamentalmente en el *Informe Estratégico Organizacional* entregado en octubre de 1997. Este informe es el resultado de una consultoría contratada en abril de 1997 en el marco del Programa de Reformas Judiciales I. Los Términos de Referencia de la consultoría establecieron unos objetivos que cubrían una amplísima variedad de temas que pretendían afectar diversos niveles y aspectos de la Administración de Justicia de Bolivia. Estos comprendieron desde el desarrollo de nuevas estructuras administrativas, hasta el diseño de la Carrera Judicial, pasando por el desarrollo de un sistema de información computarizado.

El *Informe Estratégico Organizacional* (1997) constituye una referencia obligada para evaluar el Programa de Reformas Judiciales I. Ya sea por los cambios efectivamente realizados siguiendo las recomendaciones incluidas en él, como por todas aquellas propuestas que no fueron tenidas en cuenta, es posible afirmar que la mayoría de las acciones desplegadas en el ámbito del Poder Judicial del Programa de Reformas Judiciales I guardan algún tipo de relación con el *Informe Estratégico Organizacional* (1997).

Dentro de la línea de acción *Diseño de políticas y elaboración de estrategias* fueron incluidos dos proyectos que formaron parte del *Informe Estratégico Organizacional* (1997):

- Diseño organizacionales y sistemas de gestión y;
- Diseño de estrategias para la gestión de los recursos humanos.

a) Diseños organizacionales y de sistemas de gestión

Tres componentes es posible identificar dentro de este proyecto:

- *Definición del perfil institucional del Poder Judicial*

Productos desarrollados en el marco del componente:

- o Identificación de los problemas asociados al modelo organizacional en las áreas de los recursos humanos, jurisdiccional, administración y finanzas, e infraestructura judicial.
- o Propuesta de reorganización de la administración de Cortes de Tribunales de Capital de Departamento que incluyó: i) la transformación de la secretaría de cámara en una dependencia judicial integrada; ii) un Sistema de Recepción y Distribución de Causas; iii) la introducción del Expediente Electrónico; iv) la creación de la Oficina de Notificación de Distrito.
- o Diseño del modelo organizacional y gerencial de los cuatro órganos de la nueva administración de justicia (Corte Suprema de Justicia; Consejo de Judicatura; Tribunal Constitucional; Tribunal Agrario). Estos diseños incluyeron:
 - Sistema Integrado de Administración Financiera;
 - Análisis de Normas Legales y Sistema de Control Gubernamental;
 - Diseño de Políticas y Normas de Auditoría Financiera;
 - Políticas de Administración y Finanzas;
 - Guía para la elaboración del Plan Anual de Operaciones y las políticas de finanzas;
 - Diseño del Modelo Matemático de Distribución de Juzgados;
 - Presupuestos del Poder Judicial;
 - Sistema de Indicadores de Eficiencia y Eficacia para el área de administración y finanzas;

- *Definición de cargos*

Productos desarrollados en el marco del componente:

- o Diagnóstico y propuestas del perfil profesional de los jueces incluido en los diversos manuales de organización y cargos de los distintos organismos del Poder Judicial y en el Sistema Integrado de Recursos Humanos (proyecto 2).
- o Manuales de organización y cargos de los órganos del Poder Judicial: Corte Suprema de Justicia, Consejo de Judicatura, Tribunal Constitucional y Tribunal Agrario.

- *Definición de un sistema computarizado de información para juzgados*

Productos desarrollados en el marco del componente:

- o Plan Estratégico Informático para el Poder Judicial conteniendo: Sistemas de información; Equipamiento Computacional; Plataforma de Software; Gestión de Información; Para la Creación y Sostenimiento de la Cultura Informática.
- o Diseño del Modelo Matemático de Distribución de Juzgados.

b) Diseño de estrategias para la gestión de los recursos humanos

En el *Informe Estratégico Organizacional*, 1997 incluyó el Sistema Integrado de Recursos Humanos conteniendo un diagnóstico sobre los recursos humanos del Poder Judicial y un diseño de instrumentos para la gestión. Este último aportó propuestas para:

- Sistema de Carrera Judicial que incorporó los manuales de: Selección y Promoción, Capacitación, Evaluación del Desempeño, Clasificación, Remuneraciones, Régimen de Excelencia y Perfil del Juez Boliviano.
- Sistema de Carrera Administrativa.

Además de los proyectos “Diseño organizacionales y sistemas de gestión” y “Diseño de estrategias para la gestión de los recursos humanos”, el *Informe Estratégico Organizacional* 1997 entregó una serie de productos que no estaban incluidos en los términos de referencia de la consultoría contratada por el Programa de Reformas Judiciales I. Las razones para la inclusión de estos productos no requeridos están ligadas al diagnóstico previo realizado por el equipo consultor a cargo del *Informe Estratégico Organizacional* sobre el funcionamiento deficiente de los juzgados y del sistema de gestión de la Administración de Justicia (no tribunalicia).

El destinatario natural de estos productos debería haber sido el Consejo de la Judicatura. Sin embargo, éste no estaba constituido todavía en octubre de 1997 cuando el equipo consultor a cargo del *Informe Estratégico Organizacional* hizo entrega del mismo.

Los productos entregados que no fueron requeridos por el Programa de Reformas Judiciales I pueden resumirse en:

- Sistema Integrado de Administración Financiera;
- Análisis de Normas Legales y Sistema de Control Gubernamental;
- Diseño de Políticas y Normas de Auditoría Financiera;
- Políticas de Administración y Finanzas;
- Guía para la elaboración del Plan Anual de Operaciones y las políticas de finanzas;
- Presupuestos del Poder Judicial;
- Sistema de Indicadores de Eficiencia y Eficacia el área de administración y finanzas;
- Modelo de Control Gubernamental y Auditoría Interna;
- Diseño de Auditoría Judicial;
- Análisis de Opciones de Administración de la Imprenta Judicial;
- Recomendaciones en el área de Derechos Reales;
- Modelo de Infraestructura Judicial;
- Diseño de los diversos edificios para las Cortes Distritales;
- Identificación de las necesidades edilicias de mantenimiento y construcción.

4.1.2.3. Desarrollo del plan de modernización informática

En el marco del Plan Estratégico Informático incluido en el *Informe Estratégico Organizacional* 1997, descrito en el apartado anterior se realizaron una serie de actividades destinadas a modernizar al Poder Judicial desde un punto de vista informático. Ellas tuvieron como resultado los siguientes productos:

- Sistema Manual de Información en el área civil (SISMAN);
- Sistema Computarizado de Información en el área civil (SIJAC);
- Recomendación para la compra de equipos a tribunales: 11 servidores y 386 equipos PC.

El Sistema Manual de Información en el área civil, **SISMAN** constituye un desarrollo previo para la implantación del SIJAC. Tiene por objetivo registrar los instrumentos procesales aportando el auxilio textual de los documentos redactados en el despacho judicial. Adicionalmente, procesa las estadísticas en los planos local, regional y nacional.

El **SIJAC** es un sistema de seguimiento de causas de las áreas civil y familia. Su desarrollo está hecho con criterios de distribución de procesos, infraestructura cliente - servidor y reposición automática de información.

Las compras de equipos fue una actividad desarrollada e implementada por la propia Unidad Ejecutora del Programa de Reformas Judiciales I. Estas compras no contemplaron las recomendaciones incluidas en el Plan Estratégico Informático entregado en el *Informe Estratégico Organizacional* (1997), en especial aquellas relacionadas con la arquitectura para la interconexión de los distintos sistemas.

4.1.2.4. Programa de capacitación judicial

Uno de los principales problemas descritos por las diversas fuentes consultadas y entrevistadas del Poder Judicial de Bolivia es la falta de profesionalidad de un gran número de jueces y fiscales como consecuencia de severas carencias en materia de formación inicial y actualización. En ausencia de una carrera judicial propiamente dicha, la función de los jueces quedaba al criterio del poder político, lo que generaba inestabilidad en su cargo y arbitrariedades en su designación. Esto justificó el desarrollo de importantes actividades de capacitación en el marco del Programa de Reformas Judiciales I.

En el marco del Programa de Reformas Judiciales I se desarrollaron una serie de acciones concretas que estuvieron destinadas a capacitar los recursos humanos del Poder Judicial. Ellas fueron:

- **Fase I** (febrero 1997 - enero de 1998):
 - o Programa de capacitación intra - aula en temas varios que comprenden desde aspectos jurisdiccionales hasta temas de gerenciamiento, pasando por ética judicial. Asistieron 157 jueces de distrito, partido, civil y vocales en lo civil y familia de todos los distritos judiciales
 - o Conformación de un equipo de 40 capacitadores (jueces y vocales pilotos) para capacitar en la modalidad intra - aula, brindar asesorías y realizar tutorías.
- **Fase II** (agosto 1998 - septiembre 1999):

- o Programa de capacitación fuera de aula: involucró a 118 jueces y vocales afectando a todos los distritos judiciales en temas relacionados con técnicas procesales.

Es de destacar que no se desarrollaron programas de capacitación en materia administrativa ni de gestión.

4.2. PROYECTO DE APOYO AL PODER JUDICIAL DE BOLIVIA (AECI)

4.2.1. Descripción del proyecto

Este proyecto auspiciado dentro del marco de la cooperación hispano - boliviana se inicia en 1998 con la firma del Acuerdo interinstitucional entre el Consejo General del Poder Judicial, la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Consejo de la Judicatura de Bolivia.

Su inicio operativo fue con fecha 26 de octubre de 1998, apenas diez meses después de la aprobación legal del Consejo de la Judicatura, principal destinatario del proyecto y casi doce meses después de la entrega del *Informe Estratégico Organizacional 1997*, el cual contenía también una propuesta de modelo de escuela judicial. La duración del asesoramiento técnico estaba prevista para siete meses, pero fue prorrogada hasta alcanzar los doce.

El proyecto estuvo inicialmente concebido para proveer al Consejo de la Judicatura de Bolivia de apoyo técnico para la regulación, organización y puesta en marcha del Instituto de la Judicatura y sus programas académicos, así como de un organismo de control de la responsabilidad disciplinaria de jueces y vocales denominado Servicio de Inspección.

De acuerdo a lo establecido en los documentos de AECI, el proyecto se propuso desarrollar actividades destinadas a brindar apoyo técnico para:

- Diseñar el modelo de la Escuela Judicial;
- Elaborar el Reglamento del Instituto de la Judicatura;
- Diseñar un Sistema de Carrera Judicial e identificar sus necesidades de capacitación.

A partir de octubre de 1999 este proyecto fue ampliado con otra actividad de apoyo técnico a la Fiscalía General de la República para la creación del Instituto de Capacitación del Ministerio Público, la elaboración de un reglamento y de los diseños curriculares correspondientes. En el momento de efectuar la evaluación este proyecto se encuentra en una fase de reformulación a la espera de que sea aprobado el diseño definitivo.

De acuerdo a lo establecido en los documentos de AECI, el proyecto se propuso desarrollar actividades destinadas a brindar apoyo técnico para:

- Diseñar el modelo de la Escuela del Ministerio Público;
- Elaborar el Reglamento de la Escuela del Ministerio Público;
- Diseñar un Sistema de Carrera Fiscal e identificar sus necesidades de capacitación.

4.2.2. Productos y actividades del Proyecto

Diseño e implantación de un modelo de Capacitación para el Poder Judicial

El proyecto se articuló en torno a la figura de un asesor técnico (ATP), de nacionalidad española, que permaneció en el país gran parte del tiempo desarrollando sus actividades, contando también con la colaboración de expertos en misiones cortas.

En el momento de efectuar la evaluación el proyecto se encuentra en fase de reformulación, a la espera de que sea aprobado el diseño definitivo.

Las principales actividades desarrolladas y los productos entregados se pueden resumir en:

- Visita a la Escuela Judicial de Barcelona para el estudio de su modelo de gestión, con el propósito de contribuir al diseño del modelo de la Escuela Judicial;
- Estadía de un consultor especialista con carácter permanente, con el propósito de contribuir al diseño del modelo de la Escuela Judicial;
- Borrador de reglamento del Instituto de la Judicatura;
- Programa de capacitación para el ingreso a la carrera judicial, con el propósito de contribuir al diseño de un Sistema de Carrera Judicial y a la identificación de las necesidades de capacitación;
- Programas de desarrollo curricular, con el propósito de contribuir al diseño de un Sistema de Carrera Judicial y a la identificación de las necesidades de capacitación.

Diseño e implantación de un modelo de Capacitación para el Ministerio Público

Las principales actividades desarrolladas y los productos entregados se pueden resumir en:

- Estudio para el desarrollo del Instituto de Capacitación del Ministerio Público;
- Reglamento de constitución y funcionamiento del Instituto (aprobado en diciembre de 1999);
- Plan docente del Instituto de Capacitación del Ministerio Público;

- Diversos módulos instruccionales.

5. EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES

Las intervenciones realizadas por el Banco Mundial y la AECI en el marco del Programa de Reformas Judiciales I y del Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia, no pueden ser valoradas de la misma forma. Ello obedece a la existencia de grandes diferencias entre los objetivos que se propusieron, el alcance de sus acciones, los recursos destinados a cada uno, los períodos de tiempo en el que estuvieron definidas sus actividades, así como los ámbitos institucionales con los que interactuaron.

En virtud de lo anterior, esta sección está destinada a evaluar de forma separada los principales resultados obtenidos por el Banco Mundial y la AECI en sus respectivos Proyectos. Esta evaluación está basada en los criterios expuestos al hablar de la metodología utilizada en el presente trabajo.

5.1. PROGRAMA DE REFORMAS JUDICIALES I (BANCO MUNDIAL)

5.1.1. Sobre la eficacia de la intervención

Respecto al Programa Reformas Judiciales I es posible afirmar que no fue eficaz, al menos en aquellos aspectos que son susceptibles de ser evaluados dado el escaso tiempo transcurrido desde su finalización.

Debe señalarse que si bien la mayoría de los diseños entregados al Poder Judicial reflejaron en términos generales los requerimientos establecidos en los Términos de Referencia, la mayoría de los desarrollos posteriores y aplicaciones concretas no guardaron relación con lo requerido originalmente por el Programa de Reformas Judiciales I. En otras palabras, por motivos que se analizan en otros apartados, la fase ejecutiva del Programa no contempló los diseños propuestos (que eran consistentes con los requerimientos), razón por la cual el resultado final no permitió alcanzar los objetivos establecidos al inicio.

En particular, los informes entregados por la empresa consultora en 1997 y 1999 conteniendo los diseños organizacionales y las propuestas de modelos gerenciales no fueron tenidos en cuenta por las autoridades jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial.

En el caso de los sistemas de gestión e información propuestos, se puede decir que: el Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH) no se desarrolló; el Sistema Integrado de Administración y Finanzas (SIAF) no cumplió con las recomendaciones del Informe Estratégico Organizacional (1997), habiéndose desarrollado aplicaciones aisladas por parte del Consejo de la Judicatura en módulos no integrados, bajo una plataforma distinta a la recomendada.

No obstante, el SIJAC fue desarrollado siguiendo las pautas del Informe Estratégico Organizacional, aunque su implantación se limita por ahora a una experiencia piloto no consolidada ni evaluada, y su eventual extensión a otros juzgados y tribunales está sujeta a incertidumbre.

Sobre el Programa de Capacitación realizado, no existe información suficiente como para poder hacer una evaluación sobre su eficacia. Sin embargo, es posible afirmar que el programa de capacitación no contó con ningún mecanismo de evaluación que permitiera obtener información para analizar sus resultados.

5.1.2. Sobre la eficiencia de la intervención

En el momento de realizar la evaluación sobre desarrollo del Programa Reformas Judiciales I, está pendiente la finalización de la auditoría económico-financiera de las unidades ejecutoras de los componentes Judicial y del Ministerio de Justicia. En virtud de ello la información disponible es parcial, insuficiente y en algunos casos contradictoria, razón por la cual no se puede evaluar de una forma concluyente la eficiencia del Programa.

Sin embargo, desde una perspectiva general es posible afirmar que los resultados obtenidos no guardan relación con los recursos invertidos (US\$ 9 millones). Al respecto ya fue señalado que los productos del Programa de Reformas Judiciales I se reducen a los informes presentados por la empresa consultora contratada (1997 y 1999), el SIJAC y el Programa de Capacitación de jueces y vocales. El primero no ha sido tomado en consideración, el segundo sólo ha sido implantado como experiencia piloto y del tercero no se tiene elementos para realizar una evaluación. Tomando en cuenta esto último, el presupuesto ejecutado por el Programa parece excesivo para los resultados obtenidos.

5.1.3. Sobre la pertinencia de la intervención

Pertinencia del diagnóstico inicial: El diagnóstico implícito en el Programa de Reformas Judiciales I (Banco Mundial) fue adecuado, dando cuenta de una fuerte debilidad del Poder Judicial de Bolivia para cumplir sus funciones básicas; esto es, garantizar el acceso equitativo de los ciudadanos a la justicia y promover un entorno institucional seguro y predecible para el desarrollo de los negocios.

Pertinencia de la intervención en sentido global, relativa al Programa Reformas Judiciales I. Es posible afirmar que no fue pertinente. Según se analiza en el capítulo 5 de este informe, son varias las razones para apoyar esta afirmación:

La empresa consultora responsable de los trabajos de definición estratégica y organizativa entregó productos que no le fueron requeridos en los términos de referencia. Todos ellos tienen relación directa con los sistemas administrativos y gerenciales. Una posible explicación estriba en que a partir de su diagnóstico, el equipo consultor puso particular énfasis en que sus productos y actividades se volcaran a corregir la debilidad gerencial detectada –considerada como crítica ante la inminente puesta en marcha del Consejo de la Judicatura- y relegaran los aspectos jurisdiccionales limitados al desarrollado del sistema de seguimiento de causas civiles (SIJAC) y al Programa de Capacitación ya mencionado.

En la mayoría de los casos, los productos entregados no fueron ni discutidos ni consensuados con la contraparte, a pesar de que en sus lineamientos generales puede decirse que apuntaron en la dirección acertada.

Respecto al SIJAC la respuesta es ambigua. Por un lado, es posible decir que no es pertinente en el sentido que su desarrollo es parcial y no facilita la gestión integral de los expedientes judiciales, ni permite el desarrollo de indicadores de actividad. Por el otro, es pertinente en el sentido que posibilita que los juzgados tengan un módulo de recepción y distribución de asuntos evitando los sesgos en la adjudicación de causas.

Con relación al Programa de Capacitación, la respuesta es que el programa fue pertinente en cuanto a su concepción y diseño. A partir de las acciones desplegadas fueron capacitados jueces y vocales en temas y materias relacionadas con las actividades jurisdiccionales, lo que resulta indispensable en un contexto de reforma judicial. Asimismo, la mayoría de los informantes entrevistados señalaron que la capacitación fue pertinente en cuanto a sus contenidos. Las modalidades de capacitación empleadas fueron variadas y adecuadas a la realidad de Poder Judicial boliviano, contemplando la educación a distancia y la movilidad de los docentes en el territorio.

5.1.4. Sobre la viabilidad de la intervención

La evaluación de la viabilidad alude a la consideración de la relevancia de los resultados obtenidos en el sentido de atender cuán perdurables son los efectos de las intervenciones realizadas.

A la hora de evaluar el esfuerzo de conceptualización y sistematización de un nuevo modelo de organización judicial incluido en el Informe Estratégico Organizacional 1997, debe tenerse presente la relevancia del programa de reformas judiciales, esto es su perdurabilidad una vez concluido el éste, así como el entorno político en el que éste se desarrolló.

El contexto político en el que se desarrolló el Estudio de la Organización estuvo caracterizado por tensiones entre los tres poderes del Estado y por la resistencia del Poder Judicial a la implantación de las nuevas normas constitucionales que suponían su reorganización y la redefinición de sus funciones y atribuciones. Estas separaron claramente las funciones sustantivas, que se concentrarían a partir de ese momento en la Corte Suprema de Justicia y demás juzgados, de las funciones administrativas de apoyo, que debían alojarse en un órgano todavía no aprobado en octubre de 1997; el Consejo de la Judicatura. El Informe Estratégico Organizacional 1997 apuntó en la misma dirección que los cambios incluidos en la Reforma Constitucional, razón por la cual la Corte Suprema de Justicia, opuesta originalmente a ellos, desconoció las recomendaciones incluidas en él.

Más concretamente, puede señalarse que los productos entregados en el Informe Estratégico Organizacional 1997 incluyeron una enorme cantidad de diagnósticos, diseños, propuestas y estrategias de cambio que se entregaron tras apenas seis meses de trabajo. Algunas de las propuestas contenidas en él estaban insuficientemente desarrolladas y determinados diseños organizacionales estuvieron alejados de la tradición judicial boliviana y/o de la capacidad

de asimilación de los órganos judiciales destinatarios de los mismos. En este sentido puede afirmarse que los diseños de la empresa consultora redactora del Informe Estratégico no fueron pertinentes.

Sin embargo, al respecto es necesario señalar que ni el diseño conceptual e institucional del Programa por parte del Banco Mundial ni la actitud de la contraparte (Corte Suprema de Justicia) a lo largo de los trabajos de dicha consultora, favorecieron la necesaria interacción con el equipo consultor para la corrección de los desvíos que se estaban produciendo. En particular, sobre el diseño conceptual e institucional del Programa, puede decirse que en los términos de referencia originales, concebidos en 1996, es posible encontrar confusiones entre aspectos relacionados con los ámbitos jurisdiccional y administrativo.

El nuevo modelo de organización judicial incluido en el Informe Estratégico Organizacional 1997 fue de escasa relevancia o viabilidad, toda vez que las principales recomendaciones incluidas en él sobre el particular no fueron tenidas en consideración por el Consejo de la Judicatura una vez que se instaló.

Asimismo, los sistemas de gestión e información propuestos, no fueron desarrollados o; no cumplieron las recomendaciones del Informe Estratégico Organizacional (1997). El SIJAC fue desarrollado siguiendo las pautas del Informe Estratégico Organizacional, aunque su implantación se limita por ahora a una experiencia piloto no consolidada ni evaluada, y su eventual extensión a otros juzgados y tribunales es incierta.

5.1.5. Sobre el impacto.

Los principales logros obtenidos por el Programa Reformas Judiciales I se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- Se produjo una transformación de la estructura y se redefinieron las funciones del Poder Judicial;
- Se desarrolló la capacitación de recursos humanos en las áreas civil y de familia y;
- Se diseñó e instaló parcialmente un programa de modernización informática en las áreas civil y de familia.

Estos logros se derivan básicamente de los siguientes productos y actividades:

- El Informe Estratégico Organizacional 1997;
- El Programa de Capacitación Judicial y;
- El Sistema de Información Judicial del Area Civil (SIJAC).

Las fuentes consultadas señalan que el Programa de Reformas Judiciales I contribuyó positivamente a la transformación del Poder Judicial. Al respecto, el diagnóstico y las

propuestas de cambio contenidas en el **Informe Estratégico Organizacional 1997** fueron correctas y estuvieron orientadas en la dirección apropiada. No obstante lo anterior, entre las opiniones recogidas hay coincidencia que el Informe Estratégico Organizacional fue poco útil para las autoridades del Poder Judicial; esto es, adoleció de problemas de pertinencia y viabilidad. Ello se debió a dos razones:

- La consultoría que dio origen al informe no tuvo una contraparte adecuadamente definida y bien estructurada, razón por la cual el trabajo fue hecho sin la necesaria interacción entre los consultores y el Poder Judicial y;
- Una buena parte del contenido del Informe Estratégico Organizacional 1997 quedó obsoleto rápidamente como consecuencia de las alteraciones de la organización del Poder Judicial llevadas adelante luego de entregado el mismo.

El **Programa de Capacitación Judicial** en materia civil - comercial y familiar se extendió durante más de 2 años comprendiendo a más de 1.200 beneficiarios. Al respecto, algunas de las fuentes entrevistadas señalaron que el esfuerzo realizado no fue aprovechado por el Plan de Capacitación y Actualización Permanente que el Instituto de la Judicatura está llevando adelante.

En particular, se destaca que algunos de los jueces que fueron elegidos para ser capacitados no fueron seleccionados adecuadamente en virtud de que algunos han dejado de ejercer luego de haberla recibido, mientras que otros están próximos a su retiro de la carrera. Como consecuencia de lo anterior, se afirma que la inversión en materia de formación realizada en ellos no fue rentable para el Poder Judicial. Al igual que el Informe Estratégico Organizacional (1997), el Programa de Capacitación Judicial no tuvo una relevancia destacada, afectando negativamente su viabilidad.

Según se estableció en la parte 2, el **SIJAC** es un sistema de seguimiento de causas de las áreas civil y familia. En junio de 2000 se inició la fase de experiencia piloto implantándose exclusivamente en el Distrito Judicial de Chuquisaca. Según fue posible apreciar, el sistema ha presentado algunos problemas que han venido siendo resueltos a través de soluciones periféricas. Ello es consecuencia de un inadecuado seguimiento y evaluación de la experiencia piloto de parte de Subgerencia de Informática del Consejo de la Judicatura. Sobre el particular, es necesario destacar que los propios consejeros del Consejo de la Judicatura manifestaron desconocer el contrato con la empresa que desarrolló el sistema. Una vez más el producto muestra una escasa relevancia poniendo en cuestión su viabilidad futura.

La falta de réplica en otros Distritos Judiciales ha representado que el impacto que pudiera representar la utilización de la tecnología informática en el proceso de modernización de la justicia ha sido mínimo.

5.1.6. Sobre la visibilidad

Tal como se ha insistido en los apartados anteriores muchos de los objetivos finales previstos en el Programa no se han podido obtener y, por tanto, no se ha llegado al nivel último de desarrollo del proyecto que permitiera la llegada al público justiciable de la sensación de mejora de la administración de justicia en Bolivia.

De todas formas sí que ha habido actuaciones que han permitido la visibilidad del proyecto desde la perspectiva de la comunidad social. La amplia iniciativa legislativa y las actuaciones destinadas a la organización de las responsabilidades en la gestión de los Jueces y de los Tribunales, aunque se ha quedado a niveles muy estructurales, han informado a la sociedad de que se están produciendo cambios en este ámbito.

5.1.7. Factores de desarrollo condicionantes de la evaluación

El presente capítulo está dedicado a analizar los factores que han afectado el desarrollo de la intervención como parte del contexto en el que ha tenido lugar el Programa de Reformas Judiciales I (Banco Mundial).

Los factores que más han influido sobre el desarrollo de la intervención evaluada son aquellos que se refieren al entorno y la capacidad institucional para la recepción de la intervención y para el apoyo a las políticas de diseño y gestión del programa. Su influencia ha sido tan importante que ha condicionado incluso la influencia de otros factores del entorno.

Se identificaron tres tipos de factores explicativos básicos que permiten abordar el análisis del impacto: i) el entorno institucional en el que se gestó y desarrolló el Programa; ii) el diseño conceptual e institucional del Programa y; iii) la gestión operativa del Programa.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DE APOYO

5.1.7.1. Entorno institucional

De acuerdo a la información recogida, es posible afirmar que la reforma del Poder Judicial surge como consecuencia de decisiones estratégicas que el país toma en materia de reforma del Estado y que trascienden la voluntad de los principales actores del Poder Judicial. Al respecto en una de las entrevistas mantenidas se sostuvo que el origen de estos cambios fue el ámbito político, no surgiendo como una necesidad del Poder Judicial. Esta opinión fue corroborada en otras instancias.

Como consecuencia de lo anterior, el Poder Judicial visualizó las reformas como una imposición del sector político antes que como una necesidad propia, razón por la cual se transformó, en una primera etapa, en opositor de las transformaciones.

Por su parte, el Poder Legislativo demoró más de tres años en sancionar la legislación relacionada con los órganos jurisdiccionales luego de aprobada la reforma institucional por

la nueva Constitución de 1994. Ello se tradujo en una excesiva demora de la puesta en marcha de los procesos de cambio de la organización, de los nuevos sistemas de información requeridos, así como la capacitación de los recursos humanos.

Además, el nuevo diseño institucional emanado de la reforma constitucional se tradujo en un debilitamiento del poder de la Corte Suprema, quien tuvo que delegar atribuciones a los nuevos órganos creados. A raíz de ello, en una primera etapa la Corte Suprema se convirtió en un órgano hostil a la reforma. Adicionalmente, un excesivo protagonismo y celo en el desempeño de sus atribuciones de parte de los miembros del Consejo de la Judicatura se tradujo en serios enfrentamientos al interior del propio Consejo, de éste con los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial y con el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Todo lo anterior contribuyó a que se prolongaran en el tiempo las dificultades propias del proceso de creación de órganos y redefinición de competencias asociado al proceso de reformas. Según lo establecen las fuentes consultadas, "...se trata de un conflicto que refleja algo que la ley no establece con claridad, cuáles son las funciones sustantivas de cada uno de los órganos del Poder Judicial".

En síntesis, las transformaciones institucionales que se derivan de la reforma constitucional originaron una serie de dificultades de relación entre los órganos del Poder Judicial. Ello fue consecuencia de la natural resistencia del órgano supremo a perder atribuciones, pero también del enfoque predominante en el Consejo de la Judicatura que entendía sus funciones como sustantivas y no de apoyo para el Poder Judicial.

5.1.7.2. Diseño del programa

El Programa de Reformas Judiciales I presenta al menos tres problemas de diseño. Ellos son: i) una incorrecta valoración de la debilidad de la contraparte; ii) una inadecuada definición de los componentes del Programa Reformas Judiciales I y; iii) la ausencia del un Plan Director del Programa Reformas Judiciales I. Es importante señalar que estos errores de diseño son en parte imputables al equipo del Banco Mundial que participó en las funciones previas de identificación y orientación del Programa. Como eximente, puede señalarse que en aquellos momentos (1994 y 1995) existía escasa experiencia acumulada acerca de los modelos de implementación de reformas judiciales.

a) Incorrecta valoración de la debilidad de la contraparte

El Programa de Reformas Judiciales I inicia sus actividades en abril de 1995. Es notorio que en un contexto como el descrito era de esperar que la contraparte nacional del programa fuera débil. En primer lugar, porque el programa definía explícitamente dos contrapartes independientes (Ministerio de Justicia y Poder Judicial) que tenían bajo su órbita componentes distintos, aunque íntimamente vinculados, y atravesaban un clima de abierto enfrentamiento institucional.

La ausencia de una coordinación adecuada, no definida siquiera por el diseño del Programa, conspiró contra su avance. En segundo lugar, porque los órganos emanados de la reforma no estuvieron constituidos plenamente hasta 1999 como consecuencia del retraso del Poder Legislativo en legislar sobre el nuevo diseño institucional y nombrar a las autoridades de los nuevos órganos. En tercer lugar, porque la propia Corte Suprema no estuvo integrada con todos sus miembros durante una buena parte del período de vigencia del Programa Reformas Judiciales I. En cuarto lugar, porque la Corte Suprema no era, según se vio, un actor proclive a la reforma.

A pesar de lo anterior, el Banco Mundial orientó el programa como si la contraparte tuviera una actitud proactiva en el proceso. En otras palabras, el Banco Mundial habiendo encontrado una contraparte débil, decidió continuar adelante asumiendo él mismo la conducción del proceso antes que haber destinado recursos y esfuerzos a fortalecerla.

Sólo bajo esta perspectiva puede entenderse la **escasa repercusión** que el *Informe Organizacional*(1997) tuvo en la reforma. La mayoría de los entrevistados señaló su utilidad desde el punto de vista del diagnóstico pero su nula aplicación en el proceso de transformaciones.

b) Inadecuada definición de los componentes del Programa Reformas Judiciales I

Según se definió en el capítulo 4 de este informe, los componentes originales del programa estaban divididos en dos grupos claramente definidos: a) los componentes a cargo del Poder Judicial y; b) los componentes a cargo del Ministerio de Justicia. Dentro del primer grupo los componentes eran cuatro: Procesos de Reformas Judiciales; Administración de Recursos Humanos; Diseño de Despacho Judicial; Creación del Fondo de Desarrollo Judicial. El componente dependiente del Ministerio de Justicia incluía: Implementación de las Reforma Constitucional en materia Judicial; Resolución Alternativa de Disputas; Reformas Legislativas y Consolidación Institucional del Ministerio de Justicia.

La descripción que se realiza de las actividades incluidas en cada uno de los componentes mencionados da cuenta de que éstos no fueron adecuadamente definidos ni jerarquizados, no habiendo sido correctamente identificados, lo que dio lugar a ambigüedades y, en algunos casos, a redundancias.

c) Ausencia de un Plan Director del Programa Reformas Judiciales I

A la inadecuada definición de los componentes del Programa de Reformas Judiciales I mencionada en el apartado anterior, se le agregó la ausencia de una estrategia general que permitiera articular de forma consistente los componentes.

Una incorrecta valoración de la magnitud y calidad de las transformaciones involucradas, promovió un calendario excesivamente ambicioso dado que se proponía alcanzar los objetivos establecidos para cada componente en cuarenta y dos meses. Lo anterior es más grave si se tiene en cuenta que el componente a cargo del Poder Judicial suponía

alteraciones clave de la “cultura” institucional y organizacional predominante, al tiempo que el componente a cargo del Ministerio de Justicia suponía coordinación y voluntad política de los tres Poderes del Estado.

La presencia de una contraparte dual, Poder Judicial y Ministerio de Justicia, habría requerido diseñar un mecanismo de coordinación ágil entre ambas instituciones. Sin embargo, este no tuvo una definición precisa y, en los hechos, las unidades ejecutoras trabajaron en forma independiente sin mayor contacto entre ellas.

5.1.7.3. Gestión del programa

A los problemas derivados del complejo entorno institucional y del incorrecto diseño, se deben sumar los errores asociados a la gestión del proyecto. Al respecto debe señalarse que por un período mayor a un año no existió un supervisor que estuviera formalmente a cargo de la coordinación del proyecto, hecho que puede haber contribuido a aumentar el problema de gestión.

Como aspectos destacados de la insatisfactoria gestión del programa deben anotarse los siguientes: i) Ubicación errónea de la Unidad Ejecutora; ii) Incorrecta definición de algunas consultorías; iii) Ausencia de flexibilidad en la gestión; iv) Falta de asesoramiento para la Unidad Ejecutora.

a) Ubicación errónea de la Unidad Ejecutora

La Unidad Ejecutora encargada del componente Poder Judicial no residía físicamente en él. En las conversaciones mantenidas, tanto con los miembros de la Unidad Ejecutora como con las autoridades y funcionarios judiciales, fue posible observar que los primeros se concebían y eran percibidos por los segundos como funcionarios del Banco Mundial antes que como integrantes de una oficina dependiente del Poder Judicial. Todo ello contribuyó a que el programa fuera visualizado por las autoridades y funcionarios del Poder Judicial como externo al propio organismo.

b) Incorrecta definición de algunas consultorías

De los materiales producidos por las consultorías que fueron consultados y de las entrevistas realizadas, se desprende que la mayoría de los trabajos contratados no estuvieron orientados a asesorar adecuadamente al cliente.

En primer lugar, porque la identificación del cliente parece no haber sido hecha adecuadamente. Seguramente, a ello contribuyó el hecho de que el programa tuviera dos ámbitos institucionales de aplicación: el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia. En segundo lugar, porque varios de los trabajos contratados parecían estar más concentrados en sus contenidos, que en la posibilidad de que sus conclusiones pudieran ser aplicadas por el cliente como instrumentos de cambio. En tercer lugar, porque los productos obtenidos de

algunas de las consultorías que fueron financiadas no tuvieron en consideración los problemas derivados de la propia reforma, estimulando un divorcio cada vez mayor entre la orientación general del proceso de transformación y sus avances concretos. Ejemplo de ello es el *Informe Estratégico Organizacional* preparado por la firma consultora encargada de ello, en sus versiones 1997 y 1999.

c) Ausencia de flexibilidad en la gestión

Este aspecto está en directa relación con lo señalado en el punto anterior. Según se puede apreciar a partir de los materiales producidos y de acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, el programa estuvo caracterizado por un escaso vínculo entre los desarrollos conceptuales y los avances concretos. Este fenómeno parece ser cada vez más pronunciado a medida que el programa avanzó en el tiempo de forma que la realidad y lo establecido en los documentos tendió a separarse. Ello se debió a la falta de flexibilidad de la gestión del programa para adaptarlo a las transformaciones que se iban procesando. Por ejemplo, los problemas derivados de la constitución e inicio de funciones del Consejo de la Judicatura no fueron debidamente anticipados ni correctamente gestionados por los principales actores del Programa. Sobre el particular todos asumieron que su única solución era el cambio en la integración del propio Consejo, la salida más difícil de poner en práctica por los aspectos institucionales y los consensos políticos que hubiera requerido.

d) Falta de asesoramiento para la Unidad Ejecutora

Los problemas de gestión detallados en los apartados anteriores están relacionados también con la falta de un asesoramiento adecuado sobre los procesos de reforma judicial en América Latina. Sobre el particular existe ahora abundante experiencia sobre los casos de Costa Rica, Uruguay y Venezuela que fueron consultados cuando el proceso ya estaba en marcha. El tipo de apoyo que hubiera requerido la Unidad Ejecutora está más asociado a la conducción, gestión y administración del proceso de reforma antes que a su contenido donde no parecen estar los mayores problemas.

5.1.7.4. Factores tecnológicos

Como ya se ha señalado anteriormente no fueron tenidos en cuenta por las autoridades jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial ni los diseños organizacionales ni las propuestas de modelos gerenciales contenidas en los informes resultado de la primera parte del Programa. Los sistemas de gestión e información propuestos no fueron desarrollados y el SIJAC ha sido implantado de forma parcial sin que haya un plan para su posterior réplica al resto de tribunales del país.

Esta situación, junto con lo dicho en anteriores apartados con respecto a la falta de un Plan de Informatización asumido y correctamente gerenciado, no ayuda a la buena utilización de la herramienta informática, imprescindible en estos momentos para cualquier planteamiento de modernización de la Administración de Justicia.

La implantación realizada de los sistemas informáticos ha sido menor de lo que el propio entorno impulsaba, corriendo el peligro de que, tanto los equipos como el software realizado puedan quedar obsoletos. Una determinación del sistema informático a tener en cuenta y una decidido impulso de su implantación parece imprescindible.

5.1.7.5. Aspectos socioculturales y enfoques de género.

La distancia que todavía existe entre lo desarrollado hasta el momento y el ciudadano, hace que, excepto en algunos temas puntuales, no le haya llegado a la comunidad con suficiente fuerza el mensaje y la importancia del cambio que se intenta realizar. Ello hace difícil contrastar el efecto o la influencia que sobre esta intervención han tenido, tienen o tendrá a corto plazo los diversos estamentos de la sociedad.

Estas consideraciones puede aplicarse a la orientación de este programa en cuanto a la presencia y afectación del mismo al colectivo femenino. No se identificaron aspectos singulares que, en el momento de la evaluación, permitieran efectuar ninguna relación en este sentido.

5.1.7.6. Factores económicos y financieros

En la información a que se tuvo acceso del presupuesto del Consejo de la Judicatura, no fue posible identificar partidas destinadas a financiar en forma permanente las diversas líneas de acción emanadas del programa.

5.2. PROYECTO DE APOYO AL PODER JUDICIAL DE BOLIVIA (AECI)

5.2.1. Sobre la eficacia de la intervención

Respecto al Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia es posible afirmar que las acciones relacionadas con el Instituto de la Judicatura fueron eficaces. Los objetivos perseguidos se cumplieron, en el sentido de que el Instituto de la Judicatura cuenta con un reglamento y unos diseños curriculares aprobados en los cuales es posible identificar con claridad los aportes realizados por la AECI. Esta apreciación fue corroborada por la unanimidad de los informantes calificados entrevistados. Respecto al Instituto de Capacitación del Ministerio Público, es prematuro emitir un juicio dadas las escasas acciones que fueron desplegadas hasta el momento.

5.2.2. Sobre la eficiencia de la intervención

Como ya se ha indicado anteriormente, durante la evaluación del Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia, se tuvo acceso a información parcial sobre los recursos afectados, razón por la cual no es posible realizar una evaluación rigurosa sobre la eficiencia del proyecto. No obstante, de acuerdo a los escasos datos reunidos, así como a las impresiones recogidas, parecería desprenderse que los resultados guardan una adecuada relación con los recursos aplicados.

5.2.3. Sobre la pertinencia de la intervención

Sobre la pertinencia del diagnóstico inicial. El diagnóstico implícito en el Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI) fue adecuado, dando cuenta de una fuerte debilidad del Poder Judicial de Bolivia para cumplir sus funciones básicas; esto es, garantizar el acceso equitativo de los ciudadanos a la justicia y promover un entorno institucional seguro y predecible para el desarrollo de los negocios.

Respecto a la pertinencia de la intervención en general, es posible afirmar que las acciones relacionadas con el Instituto de la Judicatura fueron ambiguas en el sentido de la pertinencia. Según fue señalado anteriormente en el presente informe, en el Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia existió una contraparte claramente identificada, que fue capaz de definir con precisión los objetivos perseguidos. Esto contribuyó a una correcta validación y a una buena aceptación de las acciones desplegadas por el Proyecto.

Sin embargo, de acuerdo a los capítulos 5 y 6 de este informe, algunas definiciones incluidas en el Proyecto no contemplaron adecuadamente la realidad del Poder Judicial de Bolivia. En este sentido, algunas sugerencias y propuestas respecto a la organización y gestión del Instituto de la Judicatura fueron realizadas trasladando la experiencia española sin tener del todo en cuenta la plena adaptación a la realidad de la administración de justicia en Bolivia. Este problema tal vez hubiera podido ser evitado con una evaluación en proceso.

5.2.4. Sobre la viabilidad de la intervención

La evaluación de la viabilidad alude a la consideración de la relevancia de los resultados obtenidos en el sentido de atender cuán perdurables son los efectos de las intervenciones realizadas.

A partir de los análisis realizados e insistiendo en la propuesta de incorporar al proyecto acciones de evaluación permanente, podemos afirmar que el Proyecto de Apoyo al Poder Judicial contó con un diseño y una implantación del modelo de capacitación viables en el sentido de su relevancia y su probabilidad de sustento en el tiempo.

5.2.5. Sobre el impacto

De acuerdo a lo señalado en anteriores capítulos, la **cooperación de la AECI** se concentró en el diseño curricular y reglamentario del Instituto de la Judicatura y del Instituto de

Capacitación del Ministerio Público. Es de destacar que, según fue posible constatar, el modelo que parece perfilarse para el Instituto de la Judicatura es más el de un centro de gestión de la capacitación que el de un centro de capacitación en sí mismo. Incluso el tipo de asesoramiento que la Dirección del Instituto pretende obtener de la cooperación internacional, en particular de la AECI, está orientado fundamentalmente hacia aspectos de la gestión curricular de la institución.

Como resultado de la intervención puede asegurarse que ha tenido un importante impacto, no tanto ante el conjunto de la comunidad, como en el mundo judicial y en particular en los entornos propios de los distintos actores de la administración de justicia: Jueces y Magistrados, Fiscales, Abogados, etc.

5.2.6. Sobre la visibilidad

Un elemento que merece ser expresamente reconocido es la gran visibilidad alcanzada por el Proyecto AECI en su ámbito de capacitación para el Poder Judicial. No solamente todos los informantes entrevistados conocían la existencia del Proyecto, sino que también estaban al tanto de las líneas de acción específicas desarrolladas en su marco.

A diferencia de lo que ocurre con la capacitación judicial, el modelo de capacitación del Ministerio de Justicia no resulta tan visible. No fue posible recoger elementos como para pronunciarse respecto a su pertinencia y relevancia.

5.2.7. Factores de desarrollo condicionantes de la evaluación

El presente capítulo está dedicado a analizar los factores que han afectado el desarrollo de la intervención como parte del contexto en el que ha tenido lugar el Proyecto Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI).

En relación directa con el Proyecto de la AECI se identificaron tres factores que explican fundamentalmente los resultados obtenidos: i) Entorno institucional; ii) Diseño; iii) Gestión.

5.2.7.1. Entorno institucional

Según se indicó en capítulos anteriores de este informe, el inicio de las actividades del proyecto fue en octubre de 1998. Por esas fechas la nueva estructura del Poder Judicial ya había sido diseñada y varios de los nuevos órganos ya contaban con aprobación legal, en especial el Consejo de la Judicatura.

Ello seguramente facilitó el trabajo de los responsables del proyecto, toda vez que el acceso a unos interlocutores más maduros con relación al proceso de reforma debería haber facilitado el desarrollo del mismo, evitando por otra parte los problemas de cambio de interlocutores.

Hay que tener en cuenta que el proyecto de AECI contó con la colaboración directa de las instituciones judiciales españolas (Consejo General del Poder Judicial y Fiscalía General del Estado) que tenían una experiencia acumulada en la puesta en marcha de los respectivos centros de capacitación y, lo que es muy importante, mantenían excelentes relaciones profesionales con las instituciones homólogas bolivianas. Ello debilitó la oposición de algunos sectores de las autoridades judiciales, que no compartían el modelo español de escuela judicial y optaban por otros modelos existentes en América Latina.

5.2.7.2. Diseño del proyecto

El Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia tuvo una definición precisa de los objetivos y el alcance. Asimismo, estuvo ajustado adecuadamente a las restricciones que enfrentó.

La Cooperación Española concentró sus actuaciones en el área de capacitación, fundamentalmente en el diseño del modelo de centro y en la formalización de los diseños curriculares de los institutos de la Judicatura y del Ministerio Público, maximizando el impacto previsto y la visibilidad de los recursos aplicados.

Sin perjuicio de lo anterior, la evaluación de los impactos derivados del proyecto permiten afirmar que tal vez algunas definiciones incluidas en él no contemplaron adecuadamente la realidad del Poder Judicial de Bolivia. En este sentido, algunas sugerencias y propuestas respecto a la organización y gestión del Instituto de la Judicatura fueron realizadas trasladando miméticamente la experiencia española.

Tal vez este aspecto deba considerarse crítico en futuros programas de cooperación con el Poder Judicial de Bolivia. Normalmente el asesoramiento técnico procede de personal funcionario de la propia Administración española que conoce al detalle la experiencia de su entorno inmediato, pero que posee menores conocimientos globales de otras referencias existentes, lo que puede traducirse en una reproducción casi idéntica y, por tanto poco adecuada, de lo conocido en un contexto insuficientemente analizado.

En el caso concreto del Instituto de la Judicatura de Bolivia, es necesario tomar en consideración los comentarios realizados en forma casi unánime por las autoridades judiciales consultadas, en relación a la necesidad de “llevar” la capacitación a los lugares de trabajo de los jueces y funcionarios judiciales, habida cuenta de las dificultades señaladas para los traslados a Sucre. Por ello conviene insistir en la necesidad de orientar el asesoramiento en un sentido que conciba al Instituto de la Judicatura como **centro de gestión** de la capacitación antes que como centro de capacitación propiamente dicho, sin perjuicio de esta última función.

5.2.7.3. Gestión del proyecto

De acuerdo a la información reunida, la gestión del proyecto fue adecuada en el sentido de hacer consistentes la estrategia definida con las acciones concretas que fueron desplegadas. Es de suponer que la supervisión y el control fueron adecuadamente conducidos, ayudados también por la propia dimensión reducida del proyecto.

Hay un aspecto que conviene evitar de cara al futuro, cual es la excesiva implicación del personal cooperante en la gestión misma del centro. Este problema tal vez se originara debido a la situación de precariedad general del Instituto de la Judicatura, y de la Administración Judicial en general, lo que en ausencia de un lugar propio para el desempeño de las actividades de cooperación, se tradujo en una confusión en algunos casos de las actividades de asesoramiento con las de gestión. Una delimitación clara de responsabilidades requiere también espacios físicos diferenciados.

5.2.7.4. Factores tecnológicos

En las etapas de la cooperación realizadas hasta el momento no se ha entrado a los niveles organizativos y operativos para que la introducción de elementos tecnológicos haya sido significativa para el buen desarrollo de la intervención.

Las próximas etapas de consolidación de las estructuras definidas y creadas precisarán contar, sin ninguna duda, con las capacidades que las nuevas tecnologías aportan, y muy especialmente las relativas a las comunicaciones, para conseguir los objetivos operativos de la mejor calidad y eficacia posibles.

5.2.7.5. Aspectos socioculturales y enfoques de género.

En el caso del Proyecto de Apoyo al Poder Judicial los factores socioculturales tienen una importancia muy significativa. La capacitación de jueces y, en su caso, de fiscales debe adaptarse a la singularidad de la comunidad a la que va a dar servicio la Administración de justicia y, por tanto, debe estar profundamente imbuida de la realidad y del entorno en que el juez se va a mover dentro del tribunal.

Es importante por esto conseguir una formación de los principales actores de dicha administración que no sea exclusivamente teórica sino que incluya los conocimientos propios de la sociedad boliviana y de sus características y circunstancias específicas, tales como el indigenismo, la falta de sistemas de comunicación, etc.

En el diseño y en la realización de los cursos debe tenerse muy en cuenta estas consideraciones de orientación práctica.

Esta consideración realista de la capacitación debe orientar no sólo el contenido de la formación a implantar sino también la forma en que se da esta formación. Los jueces, como miembros de su comunidad, son también objeto de las consideraciones que hemos expuesto con respeto al conjunto social.

Hay que destacar como factor positivo de la realidad a la que nos hemos referido anteriormente la elevada presencia de mujeres, en el actual momento, en el mundo de la judicatura así como en los sus órganos de gestión.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. ENSEÑANZAS OBTENIDAS

Del análisis del impacto que el Programa de Reformas Judiciales (Banco Mundial) y el proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI) han tenido en el sistema judicial boliviano, pueden extraerse las siguientes lecciones.

6.1.1. Programa de Reformas Judiciales I (Banco Mundial)

6.1.1.1. Sobre el diseño inicial de la intervención

(i) Para el normal desarrollado de un programa de reforma judicial es crucial un correcto diseño conceptual del mismo. Sin embargo, cuando de lo que se trata es de emprender un proceso de cambio cultural y organizacional de gran calado en un entorno en el que confluyen muchos intereses políticos, como era el propósito del Programa de Reformas Judiciales I, entonces cobra especial importancia el contexto institucional sobre el que se va a actuar.

(ii) En este sentido, el diseño de la intervención del Programa de Reformas Judiciales I puso casi exclusivamente énfasis en la definición de los objetivos y metas, desatendiendo los factores de contexto, en especial, la identificación del tipo de actividades que podrían haber generado mayor aceptación de las acciones, así como de sus formas de implementación. Ello se tradujo en que el Programa en general pueda ser catalogado como poco pertinente y con escasa relevancia según fue señalado en la sección anterior.

(iii) Para superar ese tipo de problemas es importante incorporar en los diseños iniciales los siguientes aspectos que pueden contribuir a disminuir las resistencias al cambio:

- Un plan director que permita consensuar las prioridades y los lineamientos básicos del diseño ex ante de la intervención. Este consenso debe extenderse a la fijación de metas y objetivos;
- Un análisis institucional donde se identifique el comportamiento probable de los distintos actores y se definan las actividades a promover para incorporarlos al programa;
- Un calendario de implementación de la intervención lo suficientemente flexible para permitir reconducir el proceso en función de su impacto en la institución; y
- Los sistemas de evaluación deben estar incorporados en el mismo diseño de la intervención, y es aconsejable que sean concebidos como evaluaciones en proceso y no limitarse a realizar evaluaciones ex post. Es conveniente que éstas sean realizadas por consultores externos.

(iv) Ninguno de los aspectos enumerados fueron debidamente atendidos en el Programa de Reformas Judiciales I, el cual, precisamente, aparece como excesivamente rígido en su diseño original y ejecución. Ello contribuyó a que los productos y actividades desarrolladas

en su marco fueran parcialmente considerados, no obteniéndose los resultados esperados (las carencias en materia de eficacia han sido señaladas en la sección anterior).

6.1.1.2.Sobre el modelo de intervención

(i) En línea con lo expuesto en el punto anterior, el modelo de intervención debe prever la función de los distintos actores implicados, en especial, de los elementos externos que ejercen funciones de apoyo técnico. En general, en este tipo de procesos de cambio institucional es aconsejable que las actividades de consultoría y de asesoramiento se desarrollen dentro de un perfil bajo. Esto quiere decir que el protagonismo debe radicar en la institución en la que está operando la intervención. Ello debe alentar el surgimiento de liderazgos al interior de la corporación con el propósito de garantizar la pertinencia y viabilidad futura de las intervenciones que se desarrollen.

(ii) La asistencia técnica (consultorías, asesoramiento, etc.) debe concebirse más como una transferencia de conocimientos que se efectúa a lo largo de un tiempo, que como un producto acabado que se entrega en un plazo determinado. Esto implica trabajar directamente con los gestores receptores de la intervención, ya que deben ser en última instancia los ejecutores del proceso de cambio, pero evitando ser absorbidos por la gestión diaria. En el caso del Programa de Reformas Judiciales I, el modelo de intervención desarrollado por la empresa consultora destinado a la definición estratégica y organizativa, quizás no fue el más adecuado para obtener los resultados deseados, toda vez que su alejamiento de la contraparte contribuyó a incrementar los problemas de pertinencia y viabilidad señalados.

(iii) La asistencia técnica debe combinar actividades de distintas características, que pueden ir desde la presencia casi permanente de personal consultor de alto nivel para funciones estratégicas, hasta misiones cortas de expertos para tareas muy específicas, pasando por la contratación de firmas consultoras. La presencia permanente posibilita un mejor conocimiento del contexto donde se produce la intervención y se refuerzan los lazos de confianza mutuos. Esta flexibilidad recomendada con relación a la modalidad de asistencia técnica a emplear, es clave para que las intervenciones sean eficaces, pertinentes y viables.

6.1.1.3.Sobre las funciones de gestión, coordinación y supervisión

(i) La función de la Unidad Ejecutora y/o de la contraparte de la institución sobre la que se desarrolla el programa y/o intervención es crucial. Por ello se requiere de un adecuado diseño previo y de unas reglas y funciones claramente definidas que, a su vez, deberán estar en perfecta sintonía con el rol que deberán desempeñar, en el marco de los objetivos y contenidos de las actividades que se prevén desarrollar. Las definiciones de competencias precisas y la elaboración de reglamentos de funcionamiento claros evitan un sinnúmero de conflictos entre los actores que son protagonistas del proceso de Reforma. El Programa de Reformas Judiciales I careció de estas características según fue señalado anteriormente.

(ii) No existe una regla general, pues dependerá de las características del programa que se pretenda implementar, pero en el caso de operaciones de alto contenido de fortalecimiento administrativo la práctica aconseja que las unidades ejecutoras se ubiquen lo más integradas que resulte posible dentro de la propia estructura gerencial, mientras que la Unidad Ejecutora clásica es preferible que ejerza funciones de coordinación. La Unidad de Ejecutora del Programa de Reformas Judiciales I fue un actor casi externo al Poder Judicial, no logrando una adecuada articulación y coordinación del proceso de reforma, contribuyendo a incrementar los problemas de eficacia, pertinencia y viabilidad señalados.

(iii) El organismo prestamista y/o donante debe ser muy estricto en la exigencia a la contraparte de determinados perfiles (solventía profesional contrastada, liderazgo, probidad) que deben tener los funcionarios locales que intervengan en los órganos paritarios de dirección estratégica, coordinación o supervisión. Una composición inadecuada de estas unidades de control operativo puede hacer fracasar la intervención. A este respecto, durante una buena parte del desarrollo del Programa de Reformas Judiciales I, el Banco Mundial no parece haber sido muy estricto al respecto.

6.1.2. Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI)

6.1.2.1. Sobre el diseño inicial de la intervención

En los programas y/o intervenciones que sean financiadas a través de fondos de donación resulta necesario ser especialmente cuidadoso en la fase de diseño de la operación, solicitando dictámenes o asesoramientos independientes a las partes acerca de la concepción de la operación. De esta manera se puede evitar que el receptor “compre cualquier cosa” ante el coste casi cero del mismo y el donante “venda lo que conoce”, sin analizar con suficiente objetividad las necesidades concretas que se esperan cubrir. No hacerlo puede conducir a que las soluciones que finalmente se adopten sean idénticas de las que ya existen en el país donante. Esto no necesariamente fue lo que ocurrió con el Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia. Sin embargo, según fue señalado en los capítulos previos de este informe, algunas de las acciones desplegadas en el marco del Proyecto constituyeron traslaciones casi idénticas de las experiencias españolas sin una adecuada revisión del contexto donde se estaban aplicando. Un mayor cuidado al respecto podría mejorar la pertinencia, eficacia y eficiencia de la AECI en el futuro y reducir las resistencias que, eventualmente, puedan originarse respecto al programa de cooperación.

6.2. RECOMENDACIONES

6.2.1. Sobre el diseño y el contenido de nuevos Programas

- I. De las secciones anteriores está claro que la reforma del Poder Judicial está lejos de haber sido completada; por ello es muy conveniente la continuidad y profundización de algunas de las actividades pendientes (Sistemas informáticos de Gestión de Causas) y el inicio de nuevas. Los aspectos susceptibles de ser abordados en una nueva fase inciden en la administración no tribunalicia (Consejo de la Judicatura), en la organización de la actividad tribunalicia (despachos judiciales), en la infraestructura y en la capacitación Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se presentan los que se consideran **prioritarios**.
- II. El aparato organizativo y administrativo del Consejo de la Judicatura debe ser fortalecido a través de un amplio abanico de acciones que aborden los siguientes puntos:
 - Rediseño organizacional y de cargos;
 - Reingenierías de procesos;
 - Implantación de modelos de gestión gerencial;
 - Auditoría y planificación informática;
 - Desarrollo e implantación de sistemas de gestión e información (administración financiera, recursos humanos, etc.).

En particular, es **urgente** la implantación del reglamento aprobado del Sistema de Carrera Judicial, así como la aprobación y desarrollo del correspondiente a la carrera administrativa. Estos dos aspectos afectan directamente al Instituto de la Judicatura, que deberá ser reforzado en consecuencia.

- III. La función jurisdiccional debe ser fortalecida actuando sobre tres ejes:
 - Rediseño organizacional de la gestión de los despachos judiciales (servicios comunes);
 - Evaluación de la idoneidad del sistema actual de gestión de asuntos civiles SIJAC. Sobre el futuro del mismo hay opiniones contrastadas. Por un lado, están las consideraciones relativas al interés de disponer de un único sistema o de sistemas compatibles para las diversas jurisdicciones (actuales y futuras), cumpliendo las características exigibles a un moderno sistema de gestión judicial. Por otro, las consideraciones relativas a las necesidades inmediatas de un sistema para los tribunales civiles. El tema es importante y posiblemente merezca un análisis específico que incluya el resto de sistemas en funcionamiento (por ejemplo, IANUS en penal) y los necesarios en un futuro próximo (otras jurisdicciones). En cualquier caso, hay que prever la implantación del sistema resultante, así como su expansión territorial.

- Rediseño de la planta judicial del país, con el fin de optimizar la asignación de los recursos y garantizar el acceso de la ciudadanía a la protección jurídica.

IV. Mejora de la infraestructura edilicia y de la capacidad de gestión, para lo cual se requiere dos actividades interrelacionadas:

- Diseño e implementación de un modelo organizacional para la gestión de infraestructuras judiciales, basado en criterios modernos de planificación y de gestión edilicia;
- Diseño y puesta en marcha de un plan de mejora infraestructural.

6.2.2. Sobre la gestión institucional de los nuevos programas

- I. Tanto el Banco Mundial como la AECI están interesados en continuar su apoyo a la reforma judicial en Bolivia. Es más, hasta diciembre de 2000 el Banco Mundial tenía previsto iniciar la fase II del Programa de Reformas Judiciales que ha sido objeto de la presente evaluación. Por diversas razones esta segunda fase ha quedado suspendida.
- II. Por su parte, AECI está a la espera de los resultados de esta evaluación y de la clarificación definitiva del entramado institucional en Bolivia para tomar una decisión definitiva, no tanto sobre la continuidad de su apoyo al Poder Judicial de Bolivia, sino más bien para definir sobre qué componentes es necesario prestar asistencia.
- III. En este contexto, la Vicepresidencia de la República de Bolivia (Poder Ejecutivo) ha puesto en funcionamiento el Plan de Reforma Institucional (PRI) en el que uno de sus componentes es la reforma judicial. De las conversaciones mantenidas en La Paz con los representantes del Banco Mundial y AECI se desprende que el PRI es la última oportunidad que cuenta el Poder Judicial para obtener los recursos necesarios que posibiliten su modernización.

Con el fin de reforzar las posiciones proclives al cambio en el seno del Poder Judicial, es conveniente que se canalicen los distintos programas (Banco Mundial, AECI y el resto de agencias internacionales de cooperación) dentro del marco de referencia del PRI.

- IV. En opinión de este equipo evaluador, la nueva etapa debería ser desarrollada a la luz de las consideraciones hechas en las lecciones aprendidas, en especial atendiendo a las restricciones políticas del contexto institucional de Bolivia.
- V. Todavía está latente el conflicto de intereses entre los órganos de Poder Judicial (Consejo de la Judicatura y Corte Suprema de Justicia). El equipo evaluador entiende que el diseño de integración y la conformación actual del Consejo de la Judicatura deben ser tomados como dado. Al respecto, conferir mayor protagonismo al Poder Ejecutivo mediante la presencia del PRI parece ser una estrategia razonable, toda vez que constituye un actor externo al conflicto de competencias de los órganos judiciales y está integrado por técnicos con visión y vocación de cambio, así como con experiencia en la gestión de reformas institucionales y procesos de modernización.
- VI. Las consideraciones anteriores, basadas en el análisis de la realidad actual, son de clara aplicación en el caso de los proyectos del Banco Mundial. En el caso del proyecto de AECI hay que tener en cuenta que la formación de los jueces es una responsabilidad directa del Poder Judicial y, concretamente, del Consejo de la Judicatura y por tanto parece más difícil canalizarla a través del PRI. En cualquier

caso, si no se hiciera así, las observaciones expuestas son un aviso para establecer los controles necesarios en el futuro para garantizar la correcta continuidad de los proyectos que se acuerden con el Consejo de la Judicatura.

VII. En este contexto institucional, es conveniente tener en consideración los siguientes aspectos que afectan al diseño de las futuras intervenciones:

- Se debe diseñar un plan director consensuado con los principales actores que establezca con claridad los objetivos, el contenido, el alcance y las metas del Programa;
- Se deben desplegar todas las acciones encaminadas a integrar al proceso de cambio a todos los actores involucrados aunque ello suponga perder velocidad en la reforma;
- Se debe diseñar un calendario de ejecución flexible de forma que pueda ser redefinido sin que afecte el logro de los objetivos de largo plazo;
- Se deben introducir en forma explícita y transparente los mecanismos de evaluación que se irán empleando, así como un detalle de las consecuencias que de él se deriven;
- El plan de consultorías y/o apoyo técnico a realizar debe considerar cuidadosamente el objetivo perseguido y los posibles efectos de cada uno de ellos, de forma de lograr resultados pertinentes y viables para la realidad de Bolivia e impedir que la visión objetiva externa de la asistencia técnica quede mediatizada por los intereses de los actores involucrados en el proceso de reforma. Asimismo, el plan debe identificar con precisión los distintos tipos de consultorías a ser contratadas en el sentido de distinguir aquellas con objetivos concretos de corto plazo, eventualmente de fuerte impacto, de aquellas de más largo aliento cuya función es articular procesos clave para el desarrollo de la reforma;
- La ejecución de los programas debe centrarse en torno a una Unidad Ejecutora que debe ser concebida como una unidad coordinadora articulada con pequeñas y fuertes unidades ejecutoras insertas en los órganos del Poder Judicial sobre los que desarrolla la intervención.

6.2.3. Sobre la continuidad del Proyecto de Apoyo al Poder Judicial (AECI)

- I. Sin perjuicio de las consideraciones mencionadas y de la participación de fondos españoles en las actividades anteriormente descritas, la acción de la cooperación española debe consolidar las acciones dirigidas hacia el Instituto de Capacitación del Ministerio Público, toda vez que lo hecho resulta parcial y que los avances que se realicen en el Poder Judicial no podrán ser exitosos sino se complementa con el fortalecimiento de la actividad fiscal.
- II. Asimismo, es muy importante que en el caso de las futuras acciones orientadas hacia el Instituto de la Judicatura, éstas se concentren en apoyos para fortalecer la capacidad de gestión de un complejo y largo proceso de capacitación, antes que en los propios procesos de capacitación (programas, cursos, diseños curriculares) donde los avances han sido notorios. En este sentido, es muy probable que el desafío del Instituto de la Judicatura para los próximos años sea la extensión de los programas de capacitación a todo el país, enfrentando para ello las dificultades de accesibilidad y gestión de recursos que es de esperar que se presenten. Para soslayarlas se requerirá la utilización, entre otros recursos, de nuevas tecnologías, y es en este punto donde AECI puede utilizar el conocimiento acumulado de la experiencia española de la UNED, la UOC y/o otras experiencias de educación a distancia¹.
- III. También puede ser importante el apoyo de la cooperación española en materia de gestión de despachos judiciales, en especial, en los aspectos relacionados con los servicios comunes de apoyo a la tramitación, la normalización documental y los sistemas integrados de gestión. Las experiencias del modelo organizacional del País Vasco y/o otras más concretas, como el modelo de servicios de atención al justiciable de Valencia, pueden ser útiles al respecto.

¹ Esta apertura a otras instituciones tendría otros efectos positivos.