

# Informe de Terminación de Proyecto

## PCR

***Nombre del Proyecto: Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicia***

***País: Paraguay***

***Sector/Subsector: Justicia***

***Equipo de Proyecto Original: Ricardo Gazel (RE1/SC1), Jefe del Equipo; Dino Capriolo (RE1); Carlos Sampaio-Costa (LEG/OPS); Eduardo Rodal (SDS/ICT); Milagros Freyre (Consultora); Belkys Mones (SDS/WID); Eduardo Feliciangeli (COF/CPR); Gustavo Sierra (COF/CPR); José de la Mata (Consultor); y Marcella Distrutti (RE1/SC1).***

***Número de Préstamo(s), CT(s): 1723-OC/PR***

***Fecha del QRR: 21 de junio de 2017***

***Fecha de Aprobación Final del PCR:***

***PCR Equipo: Jean Eric Theinhardt (ICS/CPR); Ana Elsy Cabrera (KNL/KNM); Cristián Hernández (Consultor); y Nathalie Hoffman (IFD/ICS)***

## Índice

<b>I.</b>	<b>INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>EL PROYECTO .....</b>	<b>5</b>
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO.....	5
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	5
	C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA) .....	7
<b>III.</b>	<b>RESULTADOS.....</b>	<b>8</b>
	A. EFECTOS DIRECTOS.....	8
	B. EXTERNALIDADES .....	10
	C. PRODUCTOS .....	11
	D. COSTOS DEL PROYECTO .....	15
<b>IV.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>15</b>
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	15
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA .....	17
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	17
<b>V.</b>	<b>SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>18</b>
	A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	18
	B. RIESGOS POTENCIALES .....	18
	C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	19
<b>VI.</b>	<b>EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>19</b>
	A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS .....	19
	B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST .....	19
<b>VII.</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>20</b>

## Anexos

1. Actas del Taller de Cierre
2. Evaluación del Prestatario
3. Lecciones aprendidas

## **Abreviaturas y Acrónimos**

CSJ	Corte Suprema de Justicia.
MDP	Ministerio de la Defensa Pública.
CM	Consejo de la Magistratura.
EJ	Escuela Judicial.
UEP	Unidad Ejecutora de Proyecto.
CIEJ	Centro Integrado de Estudios Judiciales.
SGJ	Sistema de Gestión Jurisdiccional (referido al sistema informático de seguimiento de causas, JUDISOFT).
SGDP	Sistema de Gestión del Defensor Público
CIJUS	Comité Interinstitucional de Justicia.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
OD	Objetivos de Desarrollo.
PI	Progreso en la Implementación.
SO	Clasificación de Sostenibilidad.

## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: PR0146

TITULO: Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicia

Prestatario: República del Paraguay  
Agencia ejecutora (AE): Corte Suprema de Justicia y Consejo de la Magistratura

Fecha aprobación Directorio: 22 marzo 2006  
Fecha efectividad contrato préstamo: 21 septiembre 2009

Fecha elegibilidad primer desembolso: Mayo 2010

Préstamo(s): 1723/OC-PR  
Sector: Reforma y Modernización del Estado, Justicia

**Meses en ejecución**

\* desde aprobación: 123  
\* desde efectividad del contrato: 82

Instrumento de préstamo: Préstamo de Inversión

**Períodos de desembolso**

Fecha original desembolso final: Marzo 2015  
Fecha actual desembolso final: Julio 2016  
Extensión acumulativa (meses): 57  
Extensión especial (meses): 16

**Monto préstamo(s)**

\* Monto original: 6,305,000.00  
\* Monto actual: 2,193,438.94  
\* Pari Passu (si aplica): 78%

**Desembolsos**

Monto a la fecha: 34,8 (%)

**Costo Total del Proyecto (Estimado Original):**

**Redireccionamiento**

Este proyecto:

- recibió fondos de otro proyecto? [ No ]  
- Envío fondos a otro proyecto? [ No ]  
- N/A [ ]

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

\* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)

Reducción de Pobreza (PTI): No  
Equidad Social (SEQ): No  
Clasificación ambiental: No tiene impacto ambiental directo

**En estado de "Alerta"**

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si/No  
De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):  
Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

### Resumen de la Clasificación de Desempeño

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

## **II. El Proyecto**

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

El Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicia (1723/OC-PR) tiene un antecedente relevante en la ejecución del proyecto PR0081<sup>1</sup>, que fue el primer proyecto de apoyo del Banco al sector justicia en Paraguay, después de la reforma constitucional de 1992, y su foco principal estaba en el fortalecimiento de la independencia judicial, después de largos años de injerencias políticas, el fortalecimiento de las capacidades administrativas del Poder Judicial, y su modernización tecnológica, con foco en entregar respuestas adecuadas a las demandas sociales.

En este contexto, al 2006 ya se habían obtenido importantes logros en cuanto a la gestión administrativa del Poder Judicial, se dictaron las primeras normas respecto a la profesionalización de la carrera de los funcionarios judiciales, se dió inicio a la informatización del Poder Judicial (con la instalación de un sistema informático en el 40% de los despachos de la época), y se pudo construir un Palacio de Justicia en una circunscripción.

De tal modo, el presente programa 1723/OC-PR venía a ser la continuidad lógica de los avances que se habían alcanzado a la fecha. En efecto, se señala en el Documento de préstamo de este programa (que fue elaborado cuando aún no se cerraba la ejecución del primer préstamo), que *“el grado de implementación de la reforma constitucional y el desarrollo de las capacidades institucionales de las entidades que participan en el sistema de justicia ha sido limitado, tanto por la magnitud del esfuerzo requerido como por la falta de recursos financieros y humanos para llevar a cabo la modernización institucional”*.

Dado lo anterior, este programa se concebía como una continuidad a los cambios ya logrados (por ejemplo, en aumentar la cobertura de la informatización lograda), y también con la idea de formalizar importantes leyes relacionadas con un mejor funcionamiento del sistema de justicia, tales como la Ley de Organización Judicial, y el Código General del Proceso, que apuntaran a solucionar problemas históricos en la administración de justicia, como los atrasos en la tramitación de causas, un acceso inadecuado a grandes grupos de la población, la asignación de diversas funciones administrativas que distraen a los jueces de su labor esencial, debilidades en la selección y formación de jueces, entre otros.

### **b. Descripción del Proyecto**

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

El objetivo del Programa es contribuir al desarrollo de un sistema de justicia más confiable e independiente, que sea eficiente y accesible. Específicamente, se contribuirá a mejorar los niveles de gestión, eficiencia, eficacia y previsibilidad operativa de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), del Ministerio de la Defensa Pública (MDP) y del Consejo de la Magistratura (CM).

#### **ii. Componentes**

El programa constaba de 3 componentes operativos, y un componente de gerencia y administración. Los componentes operativos son:

---

<sup>1</sup> El proyecto PR0081, llamado Programa de Modernización del Estado, fue ejecutado entre los años 1997 y 2007, y constaba de dos subprogramas, siendo uno de ellos el de Fortalecimiento de Poder Judicial. Dicho subprograma constaba de los siguientes proyectos:

a. Proyecto para el desarrollo e implementación de un sistema moderno de organización gerencial. Sus componentes eran: (i) elaboración e implementación de un sistema moderno de gestión administrativa para el PJ; (ii) establecimiento de la carrera profesional del funcionario judicial; y (iii) desarrollo y ejecución de un plan de coordinación y evaluación.

b. Proyecto para el desarrollo y ejecución de un plan de informatización del PJ. Sus componentes eran: (i) elaboración de un diseño integral de informática judicial; y (ii) instalación de la solución de informática judicial.

c. Proyecto piloto de infraestructura edilicia para el PJ, que comprenda la construcción de un edificio judicial en Villarrica, de conformidad con el Plan General de Infraestructuras Edilicias del PJ.

Dicho proyecto fue calificado en su PCR correspondiente como “Probable” en el logro de los OD, de “Satisfactorio” en el logro del PI, y de “Satisfactorio” en el logro de la SO.

**Componente 1: Fortalecimiento del desempeño institucional.** Su objetivo era contribuir al establecimiento de una estructura de organización y funcionamiento adecuada para el logro de la misión y objetivos estratégicos de las entidades participantes en el Programa. Este componente fue ejecutado solo por la CSJ. Para ello se preveían las siguientes actividades:

- Modernización del marco normativo y regulatorio, en especial el Código de Organización Judicial, Código Procesal General, Ley de la Defensa Pública y normas penales (Código Penal y Código Procesal Penal), actuando como facilitadores a través de las facultades de iniciativa legislativa que tiene la CSJ.
- Implementación de las estrategias de simplificación procesal, que en gran parte dependerían de la aprobación del nuevo Código Procesal General.
- Ampliación y optimización de los Sistemas de Gestión Jurisdiccionales (SGJ), principalmente a través de la extensión del sistema actualmente existente JUDISOFT hasta llegar a cubrir el 70% de la planta judicial.
- Racionalización y reordenamiento de los ingresos judiciales, mediante la simplificación procedimental y la incorporación paulatina de los pagos a través de bancos y por internet.
- Desarrollo de mecanismos control y medición del desempeño, a través de la instalación de una unidad de análisis estratégico en la CSJ, y el desarrollo de una metodología para la evaluación del desempeño en toda la institución.
- Fortalecimiento de la capacidad de programación y gestión estratégica de la CSJ, a través básicamente de la implementación de un sistema de indicadores estratégicos para la medición de resultados.
- Optimización de los mecanismos de coordinación interinstitucional del sistema de justicia, impulsando métodos y medios de acción.

**Componente 2: Refuerzo de la independencia y apoyo a la Carrera Judicial.** Su objetivo era fortalecer el proceso de selección de ministros, jueces, defensores y fiscales con la adopción y aplicación de criterios competitivos, técnicos, de idoneidad, transparencia y de igualdad de género, así como apoyar el desarrollo de la carrera judicial vinculando el avance en función al desempeño y comportamiento ético de los agentes del sistema. Este componente tenía ejecución tanto por la CSJ como por el CM. Las actividades que se preveían fueron:

- Fortalecimiento del sistema de carrera judicial, para lo cual se prevé el diseño de un nuevo modelo de carrera bajo los principios de mérito capacidad e igualdad (CSJ).
- Fortalecimiento del Centro Integrado de Estudios Judiciales (CIEJ), con la finalidad de convertirlo en un órgano de calidad para la formación inicial y continua de los funcionarios judiciales. (CSJ)
- Fortalecimiento del sistema de selección de los agentes del sistema de justicia (CM), que incluía las actividades de (i) reformar el reglamento del sistema de selección de los agentes del sistema de justicia, articulándolo con el marco normativo de Carrera Judicial, tomando en consideración los criterios contemplados en los objetivos de esta actividad; (ii) diseñar los procesos que integran la selección a partir del marco normativo; y (iii) implementar los procesos de selección aplicando todos los criterios establecidos en la nueva normativa.
- Fortalecimiento de la Escuela Judicial (EJ), que incluía las actividades de (i) integrar los programas y actividades de los Centros de Capacitación en servicio de las instituciones del Sistema de Justicia en un Sistema integral de capacitación judicial, considerando la perspectiva transversal de género y no discriminación y las necesidades propias de las funciones de los jueces, fiscales y defensores; (ii) reestructurar la EJ, diseñado su modelo de gestión y organizativo; (iii) desarrollar e implementar un sistema de información y de gestión informatizada de los procedimientos académicos y administrativos de la EJ; y (iv) implementar acciones de capacitación previa, inicial y continua, de carácter presencial y virtual, incluyendo aquellas nuevas áreas como el tráfico de personas.

**Componente 3: Mejora en la asistencia jurídica y en el acceso a la Justicia.** Su objetivo era facilitar el acceso a la justicia a la población con bajos recursos, brindando servicios eficientes de asistencia jurídica. Este componente solo fue ejecutado por la CSJ. Las actividades previstas fueron:

- Fortalecimiento del MDP, como parte de la mejora de la defensa judicial para la población con escasos recursos en el marco de mayores garantías procesales.
- Creación de mecanismos alternativos de resolución de disputas en la administración de justicia, para lo cual se pretendía diagnosticar los Juzgados de Paz en la perspectiva de su mejoramiento, y en la

- instalación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el sistema judicial.
- Extensión del SGJ a centros penitenciarios, con el fin de mejorar el control y seguimiento de los órganos judiciales de los internos, así como información confiable sobre el estado de sus causas.
- Diseño e implementación de una estrategia y un sistema de comunicación, con la elaboración de un plan estratégico de comunicación integral y la formulación de agendas comunicacionales que permitan difundir los cambios introducidos en la normativa básica.

### c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input checked="" type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

El diseño original del programa, con sus tres componentes, se orientaba a darle continuidad a acciones que se venían desarrollando con el Programa PR-0081, a ampliar el acceso a la justicia y mejorar la asistencia jurídica a grupos desprotegidos de la población y, en lo principal, a formalizar y darle un sustento legal sólido a cambios necesarios y esenciales, en el ámbito organizacional de la CSJ y en aspectos procesales de la tramitación de casos. Todos estos objetivos respondían claramente al estado de situación del Poder Judicial en los años 2005 a 2006, apuntando a apoyar la solución de problemas de larga data.

En cuanto a la estructuración de los objetivos, componentes y acciones que se planificaron, estas parecían ser coherentes y razonables, dada la experiencia que se había generado con la ejecución del Programa PR- 0081. En efecto, elementos tales como ampliar la cobertura del SGJ, mejorar los ingresos judiciales para darle una sustentabilidad de largo plazo a los cambios que se esperaba lograr, mejorar aspectos sustanciales del sistema de selección de operadores judiciales, o desarrollar estrategias comunicacionales, responden a una lógica acorde con los desafíos que se declaraba enfrentar.

Sin embargo, hubo dos aspectos deficientes en el diseño, y que tuvieron un impacto negativo significativo en el proyecto, ya que impidieron lograr buena parte de los resultados esperados.

- Un primer aspecto tiene que ver con el supuesto de que se contaría con la aprobación del Congreso Nacional a dos leyes que debían ser presentadas por la CSJ, y que tratan de temas altamente complejos respecto a la organización y al funcionamiento del Poder Judicial, como son la Ley de Organización Judicial y el Código Procesal General. Cabe destacar que en el marco del Programa, solo se ha presentado al Congreso Nacional, una propuesta de Código Procesal General, el que no ha sido aprobado a la fecha. Respecto a la Ley de Organización Judicial, a pesar de haberse elaborado una propuesta en el marco de este Programa, no se han alcanzado los consensos al interior de la CSJ como para presentar una propuesta ante el Congreso Nacional. Esto último muestra que el avance de un programa como el PR0146 es altamente dependiente de las variaciones en el gobierno de la CSJ, ejercido por 9 Ministros con amplias atribuciones administrativas, y en el que anualmente se cambia su Presidencia, con el consiguiente riesgo de restarle continuidad a un Programa como el PR0146.

Por tanto, los avances y éxitos que se pudieron haber logrado en la ejecución del Programa PR0081, que contaron con el apoyo de las autoridades del momento, no eran en absoluto extrapolables al futuro, más aún cuando se pretendía aprobar leyes de las complejidades señaladas. Para reforzar estos dos puntos referentes a la alta dependencia que hubo respecto del gobierno de la CSJ, cabe destacar que al poco tiempo de haberse aprobado el programa por parte del Banco, casi la totalidad de los miembros de la Corte Suprema de Justicia fueron removidos de sus cargos, generándose desde un inicio, una diferencia entre el diseño original del Programa, y lo que fue posible ejecutar posteriormente.

- Un segundo aspecto deficitario del diseño, fue el haber supuesto que las Leyes de Organización Judicial y el Código Procesal General, podían ser generadas y auspiciadas de manera endógena por la principal institución operadora del sistema de justicia, que es el Poder Judicial, y más precisamente por quien ejerce su gobierno, que es la CSJ. En efecto, dada la magnitud de los cambios que requería el Poder Judicial de Paraguay a partir de la reforma constitucional de 1992, y que aún no estaban totalmente consolidados de acuerdo a lo señalado en los antecedentes del Programa PR0146, era preciso un enfoque amplio de políticas públicas, ya que las consecuencias y efectos de los cambios que generan las modificaciones a la Ley de Organización Judicial y la Código Procesal General, van mucho más allá de los intereses y la visión que pudiera tener

legítimamente la CSJ. Lo que se requería, y probablemente se requiere aún para modificar esas leyes, es el involucramiento de amplios sectores sociales, políticos y económicos (hasta su presentación definitiva en el Congreso), de manera de recoger e incorporar visiones que resultan necesarias, y que pueden ser hasta antagónicas con los intereses de la CSJ.

En efecto, el análisis de las reformas a los sistemas de justicia de los países de la región que han salido de regímenes dictatoriales en los últimos años, indica que, por lo general, el impulso para las reformas ha venido desde fuera de las instituciones del sistema de justicia. En este sentido, instituciones académicas y de la sociedad civil son quienes han puesto en la agenda de la discusión pública el necesario fortalecimiento de las instituciones judiciales, precisamente para salvaguardar su independencia de cualquier presión política indebida, y también han elaborado las primeras propuestas de cambio a los Poderes Judiciales, las que, una vez tomadas por el poder político, finalmente se han transformado en profundas reformas a la organización judicial y a sus procedimientos.

De acuerdo a lo anterior, resultaba poco probable que reformas de la magnitud que implica un cambio en la organización judicial y el código general de procedimiento, pudiesen ser impulsadas desde dentro del Poder Judicial, como efectivamente muestra lo que ocurrió en este Programa.

En resumen, aunque el diseño del programa contaba con varios elementos valiosos, estaba sujeto, desde su misma concepción, a un alto riesgo de incumplimiento, al basarse en supuestos altamente discutibles.

### III. Resultados

#### a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)			
<b>Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)</b> Fin: Contribuir al desarrollo de un sistema de justicia más confiable e independiente, que sea eficiente y accesible Propósito: Mejora de los niveles de gestión, eficiencia, eficacia y previsibilidad operativa de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), del Ministerio de la Defensa Pública (MDP), del Ministerio Público (MP) y del Consejo de la Magistratura (CM)			
Clasificación: Poco probable			
Indicadores Claves de Efectos Directos			
Efectos directos Planeados	Línea de base	Meta	Efectos directos logrados
1.1 Juzgados de Primera Instancia (224), Tribunales de Apelación y Salas de la CSJ operan con SGJ.	42% (año 2008)	70%	1.1 <b>Logrado totalmente.</b> El 84% de los juzgados de primera instancia opera con el SGJ, al 2016
1.2 Duración media de tiempos procesales en órganos judiciales dotados del Sistema de Gestión Jurisdiccional en el fuero Civil de Asunción	3,8 años de duración media (año 2008)	1,6 años de duración media	1.2 <b>Logrado totalmente.</b> Se ha logrado completamente la disminución del tiempo promedio de duración de casos, de acuerdo a un estudio realizado sobre una muestra de 2008 casos, correspondientes a los tipos de causas prevalentes en los últimos 6 meses (enero a junio de 2016), provenientes de 20 Juzgados de Primera Instancia en lo Civil de la ciudad de Asunción, ya que el tiempo promedio de duración de casos terminados fue de 1,6 años.
1.3 Stock de causas pendientes en despachos de órganos judiciales dotados del Sistema de Gestión Jurisdiccional	29.982 (año 2009)	23.985	1.3 <b>Logrado totalmente.</b> Según reporta la UEP de la CSJ, a fines de 2015 este número alcanzaba las 10.807 causas en promedio por Juzgado, lo que implica que se superó ampliamente la meta establecida.
2.1 Sistema de selección de ministros, jueces, fiscales y defensores públicos elaborado, informatizado y en uso por el Consejo de la Magistratura.	0 (año 2008)	1	2.1 <b>Logrado totalmente.</b> Está en pleno funcionamiento un sistema de selección de funcionarios judiciales, que es transparente, competitivo y trazable, y además accesible a través de una página web.



2.2	Nuevo modelo de gestión académica instalado para la capacitación de los postulantes de la Escuela Judicial (EJ)	0 (año 2008)	1	2.2 <b>Logrado totalmente.</b> La EJ ha modificado su malla curricular y los mecanismos de postulación y selección de postulantes, ha tercerizado algunas etapas de la selección de postulantes y ha incorporado tecnologías para aumentar el alcance de sus cursos. Todo esto se encuentra operativo desde el 2016.
2.3	Causas concluidas a través de la creación, implementación de mecanismos alternativos de conclusión del proceso penal.	218 (año 2013)	348	2.3 <b>No logrado.</b> No existen registros de causas que hayan concluido por mecanismos alternativos en el proceso penal.
3.1	Los Defensores Públicos realizan su trabajo en el Sistema de Gestión de la Defensa Pública-SGDP	0 (año 2008)	54	3.1 <b>Logrado parcialmente.</b> El componente relacionado con el MDP fue sacado del proyecto. De todas maneras, en la actualidad (segundo semestre de 2016), algunos Defensores Públicos realizan sus labores en el Sistema de Gestión del Defensor Público, en que hay una implementación piloto desde octubre de 2016 en la capital.
3.2	Defensores Públicos capacitados utilizan el Sistema de Gestión de la Defensa Pública-SGDP	0 (año 2008)	54	3.2 <b>Logrado parcialmente.</b> El componente relacionado con el MDP fue sacado del proyecto. De todas maneras, en la actualidad, algunos Defensores Públicos realizan sus labores en el Sistema de Gestión del Defensor Público, en que hay una implementación piloto desde octubre de 2016 en la capital.
3.3	Juzgados de Paz disponen de Procedimientos de trabajo implementados (técnicas de conciliación y mediación – facilitadores judiciales)	25 (año 2008)	190	3.3 <b>No logrado.</b> Este resultado dependía de la aprobación de la Ley de Organización Judicial, hecho que no ocurrió.
3.4	Centros penitenciarios pilotos utilizan de interconexión técnica para el enlace interinstitucional entre la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de Justicia y Trabajo/Institutos Penales.	0 (año 2008)	<u>3</u>	3.4 <b>No logrado.</b> No se logró concretar el acuerdo con el Ministerio de Justicia para instalar las interconexiones técnicas en los 3 Centros Penitenciarios planificados.
3.5	Mecanismos para garantizar el acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, diseñados e implementados (100 Reglas de Brasilia).	3 (año 2013)	<u>2</u>	3.5 <b>Logrado parcialmente.</b> Se completó un estudio que propone un diseño metodológico de mecanismos para garantizar el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad, al término del Proyecto PR0146. Sin embargo, estos no se han implementado en la vigencia del Proyecto.
3.6	Unidad de Mediación creada, estructurada y fortalecida operando en circunscripciones.	10 (año 2013)	<u>3</u>	3.6 <b>Logrado parcialmente.</b> En el marco del Proyecto PR0146 no se realizaron acciones orientadas al fortalecimiento de la Unidad de Mediación, y no se destinaron recursos. Sin embargo, la CSJ ha venido dictando Acordadas, que han reglamentado el funcionamiento de este mecanismo, que es aplicable a algunos casos en materia civil y comercial, niñez y adolescencia, penal y laboral. La última de estas Acordadas es la N° 905/14 por la cual se aprueba la estructura orgánica y el manual de organización y funciones de la Dirección de Mediación
3.7	Personas en condición de vulnerabilidad acceden a la justicia a través de mecanismos establecidos.	120 (año 2013)	500	3.7 <b>No logrado.</b> No obstante que desde el año 2002 la CSJ cuenta con una Dirección de Derechos Humanos, que elaboró un "Protocolo de actuación para

			una justicia intercultural", orientada a pueblos indígenas, aún no se cuenta con estadísticas respecto al número de personas en condiciones de vulnerabilidad que han podido ser atendidas siguiendo este protocolo.
<b>Reformulación.</b> ]N/A El proyecto no fue reformulado.			
<b>Reajuste ISDP:</b> Indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. N/A Los productos, resultados e impacto establecidos en el PMR inicial (2010) fueron el resultado del diálogo con el organismo ejecutor e implican ajustes no sustantivos respecto a los detallados en el marco lógico original del programa. Hubo ajustes como resultado de la evaluación de medio término. En efecto, en el PMR del primer semestre de 2013, se agregaron 4 efectos directos: (a) Causas concluidas a través de la creación, implementación de mecanismos alternativos de conclusión del proceso penal; (b) Mecanismos para garantizar el acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, diseñados e implementados (100 Reglas de Brasilia); (c) Personas en condición de vulnerabilidad acceden a la justicia a través de mecanismos establecidos; y (d) Unidad de Mediación creada, estructurada y fortalecida operando en circunscripciones.			
<b>Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):</b> <input type="checkbox"/> Muy Probable(MP) <input type="checkbox"/> Probable (S) <input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (MI)			
<i>Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.</i>  De los 13 efectos directos planeados, se han logrado totalmente 5 de ellos, 4 se han logrado parcialmente y 4 no se han logrado. Entre los elementos logrados, destaca el que se haya podido superar las metas establecidas en cuanto a cobertura del SGJ, la disminución del tiempo medio de duración de casos en la Jurisdicción Civil, y la disminución en el stock de causas pendientes. Adicionalmente, es relevante también el que se haya establecido un mecanismo de selección de ministros, jueces, fiscales y defensores con características de transparencia y privilegiando aspectos de mérito.  Los elementos no logrados o logrados parcialmente se concentran en el componente 2, de refuerzo de la independencia y apoyo a la Carrera Judicial, y en el componente 3, de mejorar en la asistencia jurídica y en el acceso a la justicia. Varias de los efectos directos no logrados, se deben a que se requería la aprobación de leyes de más alto nivel, que posibilitara la dictación de reglamentos, procedimientos o procesos más específicos. Por ejemplo, el efecto directo de "Causas concluidas a través de la creación, implementación de mecanismos alternativos de conclusión del proceso penal", depende de la aprobación al Código Procesal penal, o el efecto de "Juzgados de Paz disponen de Procedimientos de trabajo implementados (técnicas de conciliación y mediación – facilitadores judiciales)" dependía de la aprobación de la ley de Organización judicial.  Lo anterior es relevante, por cuanto en el diseño inicial del proyecto, había actividades y productos que dependían de la aprobación de leyes que no se han aprobado, y que por tanto no fueron ejecutados. La aprobación de esos códigos es esencial para poder contar con una "justicia más confiable e independiente", por lo que se estima como poco probable el logro de los objetivos de desarrollo.			
<b>Estrategia de País:</b> Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia del Banco en el país. La estrategia del Banco para el período 2004-2008 tenía tres objetivos. El primero de ellos era " <i>Fortalecer la gobernabilidad, buscando recuperar la credibilidad en las instituciones del Estado para que pueda coordinar el proceso de desarrollo económico, mediante acciones para la mayor eficiencia y transparencia de la gestión pública, la mayor participación ciudadana y la consolidación de las instituciones democrática</i> ".  Se señala en el documento que contiene dicha estrategia, respecto a este objetivo de fortalecer la gobernabilidad que " <i>Se destaca la colaboración a la reforma tributaria y aduanera; al fortalecimiento del sistema de inversiones públicas; a la mayor eficiencia y transparencia en los procesos de adquisiciones, gestión pública y control, con participación de la sociedad civil; la seguridad jurídica mediante la modernización del registro civil y <u>el fortalecimiento institucional del sistema judicial</u></i> ".  En este sentido, este Programa es plenamente coherente con la estrategia del Banco en el período en que se diseñó la operación.  Respecto a los Indicadores de seguimiento de la estrategia, esta señalaba lo siguiente: " <i>Evaluación del programa muestra reforma administrativa del Sistema Judicial implementada en 2008, con Código General Procesal aprobado y sistema de carrera judicial implementado</i> ". Lo anterior refuerza la coherencia que había entre la Estrategia País y los contenidos del programa, ya que los dos elementos señalados en el indicador de seguimiento, fueron parte del diseño original, aunque no pudiesen ser logrados.			

## b. Externalidades

Como parte de las actividades del programa, se han mejorado los procesos para el pago y control de diversas tasas judiciales<sup>2</sup>, establecidas por ley. Estas tasas en la actualidad se pueden pagar por vía electrónica,

<sup>2</sup> Para el año 2015, los ingresos del Poder Judicial provenientes de las tasas judiciales fueron de alrededor de 22.000 millones de guaraníes, equivalentes a unos 45 millones de dólares, lo que representó cerca del 30% del

pudiendo obtenerse los comprobantes de inmediato, y registrándose también de manera automática en el sistema de tramitación de casos el hecho de haberse pagado las tasas<sup>3</sup>.

Una segunda externalidad positiva, relacionada con este mismo hecho, es que se ha podido bajar el precio de algunos de los aranceles que se cobran (en algunos casos, hasta casi un 50% del monto original), debido a la disminución de costos operativos que la automatización ha traído.

### c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
<b>1. Componente 1: Fortalecimiento del desempeño institucional</b> Costo total original Componente 1: MUSD 4.967 Contrapartida: MUSD 927 BID: MUSD 4.040  Costo total real Componente 1: MUSD 2.097 Contrapartida: MUSD 1.013 BID: MUSD 1.084 Desembolso BID %:25%  <b>Clasificación: PS</b>	Productos Planeados	Fin de Proyecto
	1.1. Propuesta de racionalización de ingresos judiciales implementada	<b>1.1. Cumplido.</b> Existe un nuevo procedimiento, apoyado por un sistema informático, para mejorar el cobro de tasas judiciales, que ha generado importantes recursos. Estas mejoras se han realizado a pesar de no haberse logrado los cambios que se planearon en 2010 a la Ley que regula este aspecto.
	1.2. Diseño de Propuesta Metodológica de Sistematización de procesos de trabajo del Servicio de Asistencia Social.	<b>1.2. No cumplido.</b>
	1.3. Diseño de Propuesta Metodológica de Sistematización de procesos para Asesoría de Prueba.	<b>1.3. Cumplido.</b> Se realizó un estudio que se pudo a disposición de una mesa que está proponiendo mejoras en materia de justicia penal.
	1.4. Procedimientos de mecanismos alternativos de conclusión del proceso penal elaborados.	<b>1.4. No cumplido.</b>
	1.5. Mesa de Entrada de Garantías Constitucionales, Remate Judiciales (1 por circunscripción) operando	<b>1.5. Cumplido.</b> Se han hecho las modificaciones a procesos y sistemas informáticos, y están funcionando adecuadamente, aunque en el plan del proyecto se contemplaba la compra de un computador por cada Mesa de Entrada, cosa que no se cumplió.
	1.6. Plataforma web para el Sistema de Gestión Jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia desarrollada.	<b>1.6. Cumplido,</b> aunque no con los recursos del BID que estaban considerados inicialmente. La CSJ ha empleado recursos propios para desarrollar esta plataforma.
	1.7. Sistema de Gestión Jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia implantado en Secretarías de Juzgados adicionales. (2 hitos).	<b>1.7. Cumplido.</b>
	1.8. Módulos web del Sistema de Gestión Jurisdiccional actualizados. (2 módulos).	<b>1.8. Cumplido,</b> aunque no con los recursos del BID que estaban considerados inicialmente. La CSJ ha empleado recursos propios para desarrollar esta plataforma.
		<b>1.9. Cumplido parcialmente.</b>

presupuesto total de la institución. Estos ingresos han tenido un sostenido aumento en los últimos 10 años, creciendo aproximadamente en un 100% entre 2006 y 2015.

<sup>3</sup> Aparte de los resultados esperados de mayor transparencia y seguridad para los usuarios, una externalidad positiva fue la desaparición de un grupo de personas que se apostaba a la entrada de los Palacios de Justicia, ofreciendo servicios para tramitar los pagos de las tasas, cobrando honorarios excesivos, desinformando muchas veces a personas no conocedoras del funcionamiento de los despachos judiciales, y generando una mala imagen de incerteza respecto a la tramitación de casos.

	<p>1.9. Marcos normativos impulsados. Incluye Proyecto de Código General Procesal remitido al Congreso; Proyecto de Ley de Defensa Pública remitido al Congreso; Proyecto de Código de Organización Judicial remitido al Congreso; Proyecto de Ley de ajustes a las reformas penal y procesal penal remitido al Congreso; Proyecto de Ley de Ingresos Judiciales elaborado y presentado a las autoridades de la Corte</p> <p>1.10. Inventario de procesos judiciales simplificables elaborados</p> <p>1.11. Unidad de Análisis de Estrategia (UAE) en operación</p>	<p>El Proyecto de Código General Procesal fue remitido al Congreso, pero este no lo ha aprobado a la fecha. La Ley de Defensa Pública fue presentada al Congreso, aprobada por este, y en vigencia. El Código de Organización Judicial no ha sido remitido aún al Congreso. El Proyecto de Ley de ajustes a las reformas penal y procesal penal fue remitido al Congreso. Respecto al Proyecto de Ley de Ingresos Judiciales, este fue aprobado antes del inicio del programa (en 2006), pero después del diseño del programa. Posteriormente, se planteó en el 2010 hacer algunas actualizaciones a esa ley, pero estas finalmente no se hicieron, ni en el marco del programa ni por parte de la CSJ.</p> <p><b>1.10. Cumplido.</b> Existe un procedimiento establecido para hacer inventarios de procesos judiciales, el que se emplea regularmente</p> <p><b>1.11. No cumplido.</b> No se creó la Unidad de Análisis de Estrategia.</p>
--	---	---

**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica).**

Llama la atención en este proyecto la baja ejecución con Fondos provenientes del BID (el que para este componente ejecutó solo el 25% de lo planeado), sin que ello tenga asociado niveles de cumplimiento físicos tan bajos. Eso se debe a que la CSJ, principal organismo ejecutor del Proyecto, ha realizado mayores aportes presupuestarios que los inicialmente previstos (incluso por fuera del marco del proyecto).

☐ N/A

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

☐ N/A

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

Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto										
<p><b>2. Componente 2: Refuerzo de la independencia y apoyo a la Carrera Judicial</b></p> <p>Costo total original Componente 2: MUSD 637 Contrapartida: MUSD 156 BID: MUSD 481</p> <p>Costo total real Componente 2: MUSD 442 Contrapartida: MUSD 57 BID: MUSD 385 Desembolso BID %: <b>80%</b></p> <p><b>Clasificación: PS</b></p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="634 1186 1105 1218">Productos Planeados</th><th data-bbox="1105 1186 1446 1218">Fin de Proyecto</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="634 1218 1105 1564"> <p>2.1. Sistema integral de capacitación para los agentes del sistema de justicia establecido y funcionando. Incluye (a) Plan de Capacitación integral del CIEJ coordinado con el resto de las instituciones del sistema judicial rigiendo tareas del CIEJ y perspectiva transversal de igualdad de género integrada en los contenidos de la currícula; (b) Capacitadores entrenados; y (c) Jueces, Magistrados, Fiscales y Defensores Públicos capacitados por el Programa, desempeñan sus funciones de mejor manera, conforme a la evaluación de desempeño, con énfasis en temas de género, violencia familiar, tráfico de menores y personas.</p> </td><td data-bbox="1105 1218 1446 1564"> <p><b>2.1. Cumplido parcialmente.</b> Existe un Plan de Capacitación del CIEJ, pero sin integración con las demás instituciones del sistema judicial. Se han entrenado a capacitadores, pero no en el marco del Proyecto. Se han hecho capacitaciones en el marco del proyecto, pero no a todos los operadores del sistema de justicia, ni en todos los temas planeados.</p> </td></tr> <tr> <td data-bbox="634 1564 1105 1659"> <p>2.2. Procesos de selección de ternas a cargo del Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia fortalecidos.</p> </td><td data-bbox="1105 1564 1446 1659"> <p><b>2.2. Cumplido.</b></p> </td></tr> <tr> <td data-bbox="634 1659 1105 1795"> <p>2.3. Plan Estratégico de Capacitación de la Escuela Judicial con perspectiva transversal de género diseñado y consistente con el sistema integral de capacitación operando.</p> </td><td data-bbox="1105 1659 1446 1795"> <p><b>2.3. Cumplido.</b></p> </td></tr> <tr> <td data-bbox="634 1795 1105 1892"> <p>2.4. Reglamento de Selección de agentes del sistema de justicia (contemplando criterios técnicos, competitivos, de idoneidad, transparencia y de igualdad de género) aprobado</p> </td><td data-bbox="1105 1795 1446 1892"> <p><b>2.4. Cumplido.</b> El proceso de selección de agentes del sistema judicial, con altos niveles de transparencia, está operando.</p> </td></tr> </tbody> </table>	Productos Planeados	Fin de Proyecto	<p>2.1. Sistema integral de capacitación para los agentes del sistema de justicia establecido y funcionando. Incluye (a) Plan de Capacitación integral del CIEJ coordinado con el resto de las instituciones del sistema judicial rigiendo tareas del CIEJ y perspectiva transversal de igualdad de género integrada en los contenidos de la currícula; (b) Capacitadores entrenados; y (c) Jueces, Magistrados, Fiscales y Defensores Públicos capacitados por el Programa, desempeñan sus funciones de mejor manera, conforme a la evaluación de desempeño, con énfasis en temas de género, violencia familiar, tráfico de menores y personas.</p>	<p><b>2.1. Cumplido parcialmente.</b> Existe un Plan de Capacitación del CIEJ, pero sin integración con las demás instituciones del sistema judicial. Se han entrenado a capacitadores, pero no en el marco del Proyecto. Se han hecho capacitaciones en el marco del proyecto, pero no a todos los operadores del sistema de justicia, ni en todos los temas planeados.</p>	<p>2.2. Procesos de selección de ternas a cargo del Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia fortalecidos.</p>	<p><b>2.2. Cumplido.</b></p>	<p>2.3. Plan Estratégico de Capacitación de la Escuela Judicial con perspectiva transversal de género diseñado y consistente con el sistema integral de capacitación operando.</p>	<p><b>2.3. Cumplido.</b></p>	<p>2.4. Reglamento de Selección de agentes del sistema de justicia (contemplando criterios técnicos, competitivos, de idoneidad, transparencia y de igualdad de género) aprobado</p>	<p><b>2.4. Cumplido.</b> El proceso de selección de agentes del sistema judicial, con altos niveles de transparencia, está operando.</p>
Productos Planeados	Fin de Proyecto										
<p>2.1. Sistema integral de capacitación para los agentes del sistema de justicia establecido y funcionando. Incluye (a) Plan de Capacitación integral del CIEJ coordinado con el resto de las instituciones del sistema judicial rigiendo tareas del CIEJ y perspectiva transversal de igualdad de género integrada en los contenidos de la currícula; (b) Capacitadores entrenados; y (c) Jueces, Magistrados, Fiscales y Defensores Públicos capacitados por el Programa, desempeñan sus funciones de mejor manera, conforme a la evaluación de desempeño, con énfasis en temas de género, violencia familiar, tráfico de menores y personas.</p>	<p><b>2.1. Cumplido parcialmente.</b> Existe un Plan de Capacitación del CIEJ, pero sin integración con las demás instituciones del sistema judicial. Se han entrenado a capacitadores, pero no en el marco del Proyecto. Se han hecho capacitaciones en el marco del proyecto, pero no a todos los operadores del sistema de justicia, ni en todos los temas planeados.</p>										
<p>2.2. Procesos de selección de ternas a cargo del Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia fortalecidos.</p>	<p><b>2.2. Cumplido.</b></p>										
<p>2.3. Plan Estratégico de Capacitación de la Escuela Judicial con perspectiva transversal de género diseñado y consistente con el sistema integral de capacitación operando.</p>	<p><b>2.3. Cumplido.</b></p>										
<p>2.4. Reglamento de Selección de agentes del sistema de justicia (contemplando criterios técnicos, competitivos, de idoneidad, transparencia y de igualdad de género) aprobado</p>	<p><b>2.4. Cumplido.</b> El proceso de selección de agentes del sistema judicial, con altos niveles de transparencia, está operando.</p>										

	<p>por el CM.</p> <p>2.5. Plan de Fortalecimiento Institucional desarrollado CM.</p> <p>2.6. Plan de Capacitación y Capacitaciones del Modelo Educación Virtual-Presencial Implementado. CM</p> <p>2.7 Plataforma Web para el Sistema Integral de Capacitación y Modelo Educativo Virtual - Presencial desarrollada. CM</p> <p>2.8. Sistema de información y gestión informatizada para el Consejo Magistratura desarrollada (<i>DataCenter</i>) CM.</p>	<p><b>2.5. Cumplido.</b></p> <p><b>2.6. Cumplido.</b> Está en funcionamiento el Programa de formación de agentes del sistema judicial, en distintas ciudades y empleando modalidad virtual y presencial.</p> <p><b>2.7. Cumplido.</b> Ya está en uso una plataforma web que complementa las clases presenciales realizadas por la Escuela Judicial</p> <p><b>2.8. Cumplido.</b></p>
<p><b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica).</b> Este componente era ejecutado por dos instituciones. La CSJ y el CM. Desde el punto de vista de la CSJ, los productos de este componente estaban relacionados con labores de capacitación tomando en cuenta las necesidades de los distintos agentes del sistema de justicia. Este elemento no se cumplió integralmente, siendo la principal falencia los bajos niveles de coordinación interinstitucional.</p> <p>El otro organismo ejecutor fue el CM, donde en cambio se observa un alto nivel de cumplimiento de los productos comprometidos, destacándose el funcionamiento de un proceso transparente y basado en el mérito, tanto para la selección de postulantes a cargos judiciales, como en el ingreso a la EJ.</p> <p>[ ] N/A</p>		
<p><b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b></p> <p>[ ] N/A</p>		
<p>[ ] Muy Satisfactorio (MS)</p>	<p>[X] Satisfactorio (S)</p>	<p>[ ] Poco Satisfactorio (PS)</p>
<p><b>3. Componente 3: Mejora en la asistencia jurídica y en el acceso a la Justicia</b> Costo total original Componente 3: MUSD 867 Contrapartida: MUSD 329 BID: MUSD 538</p> <p>Costo total real Componente 3: MUSD 221 Contrapartida: MUSD 15 BID: MUSD 206 Desembolso BID %: 38%</p> <p><b>Clasificación: PS</b></p>	<p><u>Productos Planeados</u></p> <p>3.1 Modelo de políticas comunicacional de la CSJ elaborada e implementada</p> <p>3.2 Modelo del sistema de Gestión de Despachos de Jueces de Paz y Facilitadores implementado</p> <p>3.3 Propuesta de Procedimientos de Trabajo que incorporen la implementación de mecanismos de Justicia Restaurativa en el Sistema Penal de la Adolescencia presentado a la CSJ</p> <p>3.4 Plan de Acción de políticas públicas del sistema de administración de justicia desde la perspectiva de género, diseñado</p> <p>3.5 Operadores capacitados en la perspectiva de igualdad de género y condiciones socioeconómicas.</p> <p>3.6 Metodología para acceso efectivo a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad diseñados e implementados/ Diseño técnico del Observatorio de Justicia Penal Juvenil sobre la vigencia de las garantías penales y procesales, elaborado y difundido</p> <p>3.7 Procesos de recluidos penitenciarios han sido depurados.</p>	<p><u>Fin de Proyecto</u></p> <p><b>3.1. No cumplido.</b></p> <p><b>3.2. No cumplido.</b> Su desarrollo dependía de la aprobación de la ley de Organización judicial.</p> <p><b>3.3. No cumplido.</b></p> <p><b>3.4. No cumplido.</b></p> <p><b>3.5. No cumplido.</b></p> <p><b>3.6. Cumplido parcialmente.</b> Existe un informe de metodologías para acceso a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad, pero fue aprobado al finalizar el Proyecto, y no fue implementado.</p> <p><b>3.7. Cumplido parcialmente.</b> El SCJ tiene incorporadas alertas para la depuración e impulso procesal de este tipo de casos, las que son usadas para actualizar antecedentes penales en los despachos judiciales, a partir de las resoluciones judiciales. Sin</p>

	<p>3.8 Internos penitenciarios en los dos Centros Piloto en los que se instala el sistema (Buen Pastor y Tacumbú) tienen acceso a información sobre sus casos.</p> <p>3.9 Jueces de Paz capacitados en las reformas legislativas Vigentes.</p> <p>3.10 Marco regulatorio de las nuevas competencias de los Jueces de Paz que impulse el uso más frecuente de medios alternativos de resolución de disputas aprobadas.</p> <p>3.11 Plan Integral de Capacitación del Defensor que contemple la perspectiva transversal de género, aprobado.</p> <p>3.12 Oficina de Servicios Comunes de Defensa Pública en funcionamiento con el Sistema de Gestión de la Defensa Pública implantado.</p> <p>3.13 Plan Estratégico del Ministerio de la Defensa Pública (MDP) elaborado y aprobado en 2011</p>	<p>embargo, no hay estadísticas específicas.</p> <p><b>3.8. No cumplido.</b> A pesar de que en el año de instalación del sistema se llegaron a contar con la información de 300 casos, el uso del sistema fue descontinuado.</p> <p><b>3.9. Cumplido parcialmente.</b> Algunos Jueces de Paz han sido capacitados en reformas, pero no el número esperado.</p> <p><b>3.10. No cumplido.</b> Se ha elaborado una propuesta, pero no ha sido aprobada.</p> <p><b>3.11. No cumplido,</b> en el marco del Proyecto.</p> <p><b>3.12. Cumplido parcialmente:</b> Los defensores públicos cuentan con una plataforma web que les facilita distintos servicios comunes, aunque no está disponible en todo el país.</p> <p><b>3.13. Cumplido.</b></p>
<p><b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b>  Este componente tenía productos relacionados con el MDP, de los cuales se logró solo el desarrollo de un plan estratégico para el MDP en el marco del Programa. Los otros dos productos no se pudieron ejecutar completamente, debido a que, con la aprobación de la Ley que crea el MDP, se debería haber creado también una tercera Unidad ejecutora, ya que los fondos destinados originalmente al MDP formaban parte del presupuesto de la CSJ, y dicha institución no puede ejecutar fondos de otra institución autónoma.</p> <p>Otros productos se relacionaban con el mejoramiento de la justicia de Paz. Los productos inicialmente planeados no se lograron totalmente, ya que dependían de aprobaciones de leyes. Sin embargo, sí se ejecutó un interesante Programa de Facilitadores Judiciales, que ha dado buenos resultados, y que se incluyó como parte del Programa solo en los últimos años.</p> <p>Otro ámbito de productos trataba acerca del mejoramiento en el acceso de los privados de libertad. Ninguno de esos productos se logró, ya que no fue posible realzar las coordinaciones correspondientes con el Ministerio de Justicia.</p> <p>Finalmente, otros productos trataban del mejoramiento de las comunicaciones de la CSJ, pero solo hubo avances parciales.</p> <p><input type="checkbox"/> N/A</p>		
<p><b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b></p> <p><input type="checkbox"/> N/A</p>		
<p><b>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</b></p> <p><input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)      <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)      <input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)      <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)</p>		

#### d. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto – Planeado (US\$000)					Costo Total del Proyecto - Actual (US\$000)			% Diferencia
COMPONENTES Y ACTIVIDADES	Costo planeado				Costo ejecutado			% Diferencia
	BID	Local	Total	%	BID	Local	Total	
1. Fortalecimiento del desempeño institucional	4.040	927	4.967	56%	1.084	1.013	2.097	-58%
2. Refuerzo de la independencia y apoyo a la carrera judicial	481	156	637	7%	385	57	442	-31%
2.1 Componente CSJ	229	41	270	3%	70	34	104	-61%
2.2 Componente CM	252	115	367	4%	315	23	337	-8%
3. Mejora en la asistencia jurídica y acceso a la Justicia	538	329	867	10%	206	15	221	-74%
4. Gerencia y Administración	-	470	470	5%	0	1.290	1.290	175%
5. Costos Concurrentes	1.050	-	1.050	12%	28	14	42	-96%
6. Imprevistos	196	242	438	5%	0	0	0	-100%
SUB-TOTAL	6.305	2.124	8.429	96%	1.703	2.389	4.093	-51%
7. Costos Financieros	-	389	389	4%	0	205	205	-47%
8.0 Payoff 1677/OC-PR	0	0	0	0%	490	422	912	NA
TOTAL GENERAL	6.305	2.513	8.818	100%	2.193	3.016	5.209	-41%
%	72%	28%	100%		42%	58%	100%	

#### Explique brevemente diferencias.

A nivel global (según los datos reflejados en los Estados Financieros Auditados - EFAs - del cierre del programa), el aporte real del BID al programa fue solo del 34,8% de los recursos originales planificados. En cambio, el aporte local fue superior en un 20% respecto a lo previsto originalmente. A nivel global, el proyecto fue un 41% inferior a lo planificado. En casi todos los componentes hay grandes diferencias respecto a lo planificado.

El que mayor impacto causó en la sub ejecución del proyecto, fue el componente 1, que ejecutó menos de la mitad de los MUSD 4.967 presupuestados, debido a que hubo actividades no ejecutadas, referidas a simplificación de procedimientos, que dependían de la aprobación de las leyes del Código Procesal General y el Código de Organización Judicial. Adicionalmente, demoras en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo del SGJ, generaron que finalmente se dejaran de ejecutar la mayor parte de los recursos de este componente, que a su vez representaba el 56% del presupuesto total original del proyecto.

Desde el punto de vista numérico, hubo también unas grandes variaciones, pero en este caso referida a un aumento del gasto respecto a lo presupuestado, en lo relacionado a la Gerencia y administración del Programa, aunque todo ese aumento del gasto se financió con aporte local. En tercer término, el componente 3, tuvo una variación de 74% respecto a lo presupuestado, debido en lo central a que los recursos que estaban destinados a actividades en el MDP, no fueron ejecutados debido a que nunca se pudo constituir una unidad ejecutora en dicha institución. Cabe señalar que la posibilidad de tener que crear una Unidad ejecutora propia del MDP había sido mencionada en los documentos de diseño del Programa, en la sección de análisis de viabilidad y riesgos.

### IV. Implementación del Proyecto

#### a. Análisis de los factores críticos

Se analizan a continuación los principales factores que se consideraron críticos durante la ejecución del Programa, en razón de que tuvieron efectos directos en la ejecución de este:

- **Complejidad en el proceso de toma de decisiones de la CSJ.** En el documento de diseño del Programa, se identificaba como uno de los riesgos del proyecto la “voluntad política” para la aprobación de algunas leyes que requerían un paso por el Congreso, refiriéndose al riesgo de que motivaciones políticas y externas a los ejecutores, pudiera entorpecer el avance del programa. Sin embargo, nada se señalaba respecto al riesgo de que no se llegara a acuerdos al interior de la CSJ, que impidiera que incluso fueran presentados anteproyectos de ley al Congreso.

En efecto, ocurrió que una ley de la importancia del Código de Organización Judicial no ha sido presentada al Congreso Nacional aún, a pesar de existir una propuesta elaborada en el marco del Programa.

Es más, se suponía que la experiencia ganada con la ejecución del Programa PR0081 era un activo para la ejecución de este programa. De hecho, en el análisis de viabilidad institucional y financiera, se señalaba en el documento de diseño del Programa que “*el contenido y alcance de las actividades*

*que conforman el Programa han sido elaborados con la participación y consulta activa de los funcionarios que acompañarán la ejecución de los componentes en sus respectivas Divisiones y Unidades". Al respecto, se debe mencionar que, al poco tiempo de haberse aprobado el programa por parte del Banco, casi la totalidad de los miembros de la Corte Suprema de Justicia fueron removidos de sus cargos, llegando nuevas autoridades con otras visiones institucionales.*

Por lo tanto, el principal factor que ha incidido en no haber logrado alcanzar algunos de los resultados esperados, no estaba considerado dentro del análisis de riesgo realizado, e incluso era considerado un punto que se esperaba fuera favorable para la ejecución.

- **Desfase entre el diseño del programa y el inicio de su ejecución.** El desfase entre la aprobación de la operación por parte del Directorio del Banco y la ratificación legislativa (42 meses), afectó las prioridades de las actividades planteadas durante el diseño de la operación. El 30% del monto aprobado se basaba en las mejoras e implementación del SGJ, que debía actualizarse tecnológicamente, lo que implicaba realizar una segunda etapa de JUDISOFT (que mantenía vivo el actual sistema por 5-6 años hasta lograr la renovación, mediante una nueva plataforma WEB, sin afectar la gestión actual del sistema en curso). Ante la necesidad de avanzar en el desarrollo y puesta en marcha de funcionalidades de apoyo a la labor de los despachos judiciales, la CSJ siguió una estrategia propia, en la cual ha ido desarrollando diversas mejoras en paralelo, con montos relativamente menores que los planeados en el marco del Proyecto, pero hechos de manera sistemática, y con recursos propios.

Además, se cambió la fuente de financiamiento de varias de las actividades previstas con el Programa, las cuales fueron asumidas directamente con los presupuestos nacionales de la CSJ y el CM.

- **No creación de una tercera unidad ejecutora.** En el análisis de viabilidad y riesgos del diseño del programa, ya se indicaba que, en caso de aprobarse la Ley de la Defensa Pública, sería necesaria la creación de una tercera unidad ejecutora, a las ya establecidas de la CSJ y del CM. Al aprobarse dicha ley, que era una de los productos esperados del proyecto que efectivamente se logró, lo que ocurrió una vez ya iniciada la ejecución del proyecto, se generó la situación que ya se había previsto en la etapa de diseño del programa. En efecto, los recursos que debían ser destinados a apoyar actividades para fortalecer el MDP, estaban asignados originalmente a la Unidad Ejecutora de la CSJ, ya que antes de la aprobación de la ley, el MDP era parte de la estructura de la CSJ. Sin embargo, al momento de crearse por ley el MDP, la Unidad ejecutora de la CSJ ya no podía ejecutar esos recursos, por pertenecer los recursos a una entidad independiente. Lo que debería haber ocurrido era haber hecho una modificación al contrato de préstamo, pero este nunca se produjo, lo que trajo como consecuencia que los recursos destinados a labores del MDP no se pudieron ejecutar y tuvieron que ser cancelados, pero solo en el 2015, no obstante haberse generado esta situación en el 2011.
- **Procesos con el PNUD.** En función a la experiencia en la ejecución del Programa PR0081, se definió que la contratación de los servicios de consultorías, de obras y de adquisiciones de bienes previstos, fuese apoyada por el PNUD financiada con recursos de la contrapartida local. La Corte Suprema de Justicia firmó un acuerdo con PNUD, para administrar los fondos del Gobierno y los fondos del préstamo del BID.

Lo anterior significó que se le agregaron las complejidades propias de los procedimientos de adquisiciones del PNUD y, como consecuencia, el proceso global de contrataciones se hizo más largo, afectando la ejecución del Programa.

**Licitaciones y procesos de adquisiciones.** El esquema de ejecución previsto, especialmente en adquisiciones, representó un reto importante en materia de coordinación entre las UEP de la CSJ y el CM, y el PNUD.

La UEP de la CSJ siguió los procedimientos establecidos en las normas y políticas del BID, del PNUD y normativas que rigen las contrataciones públicas. Esto implicó una redundancia de normas, lo cual alargó innecesariamente los plazos de los procesos.

Entre los problemas en los procesos de adquisiciones, se encontraron: (i) falta de sistemas y estandarización de los procesos; (ii) la elaboración de perfiles de consultores (los requisitos eran



muy altos para el mercado local); (iii) demoras en la obtención de no objeción a los términos de referencia, debido a correcciones u observaciones (por la complejidad de las especializaciones requeridas); y (iv) la conformación de la lista corta de firmas consultoras se dificultó debido a que el mercado es pequeño en el país, y específicamente en el área judicial no hay firmas especializadas (lo que representó reiteradamente casos de procesos fallidos)<sup>4</sup>.

Adicionalmente, otros hechos importantes fueron que: (i) a partir del año 2007, todos los procesos de adquisiciones se realizan conforme a la disponibilidad presupuestaria (presupuesto general de gastos de la nación del Ministerio de Hacienda), por lo que los procesos fallidos originan un desfase en la ejecución del plan operativo anual, perdiéndose el presupuesto asignado a ese año; y (ii) todos los procesos de contratación se someten a una instancia de aprobación gubernamental (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas), que requiere el cumplimiento de normas y estándares que en algunos casos no coinciden con las políticas de adquisiciones del BID (ej. Plazos, requerimientos técnicos, etc.). La dinámica del proceso presupuestario (exógeno al programa) conlleva importantes demoras en la implementación del programa.

### a. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

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

Ya se ha indicado que uno de los principales factores que influyó negativamente en el desempeño del programa, fue la falta de decisiones internas de la CSJ para presentar propuestas de leyes al Congreso, que impidieron a su vez ejecutar otras actividades previstas en el programa. No obstante, la UEP de la CSJ sí realizó las contrataciones para generar los estudios correspondientes, y señaló en las instancias pertinentes los riesgos de no ejecución.

Otro elemento relevante de considerar en el desempeño de la UEP de la CSJ, fueron los largos períodos de contratación, los que si bien en algunos casos se debían a la poca oferta disponible en el mercado local, se relacionaban también con el alto nivel de complejidad en los procesos de contrataciones públicas, ya que por ejemplo, los procesos con montos superiores a US\$10,000 según las normas del Convenio firmado entre la CSJ y el PNUD, se remitían a esta última para llevarlos adelante, lo cual representa un aumento en el plazo del proceso hasta llegar a la adjudicación. Si a lo anterior se suman las demoras en los desembolsos por procesos internos institucionales en las actividades de pagos y rendiciones de cuentas, se va configurando un escenario de lenta ejecución.

Desde el punto de vista de la otra Agencia Ejecutora, el CM, se puede calificar su desempeño como muy satisfactorio, ya que se alcanzaron todos los productos previstos, con una alta ejecución de los recursos previstos.

Respecto a las diferencias en cuanto al desempeño de las entidades prestatarias, se pueden señalar dos diferencias. Una de ellas es que la participación de una agencia adicional para las contrataciones de montos superiores a US\$10,000 solo ocurrió en la CSJ, lo que agregó una complejidad adicional al proceso de ejecución. La segunda, y más relevante, es que el proceso de toma de decisiones para la ejecución fue mucho más ágil en el CM que en la CSJ. En esta última institución, muchas decisiones pasaban por un cuerpo colegiado, con múltiples y prioritarias otras tareas, y que además cambiaba anualmente en su conducción.

### b. Desempeño del Banco

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

El desempeño del Banco en la ejecución del Programa ha sido considerado satisfactorio. Las diferentes unidades realizaron una evaluación donde resaltan el acompañamiento y asesoramiento por parte del Banco, pero por otra parte mencionan que no se recibieron las orientaciones con la agilidad necesaria.

<sup>4</sup> En el documento de diseño del programa no se registraron como potenciales riesgos de la ejecución los elementos anteriores. Por otra parte, no se registró evidencia de que se hubiese intentado salvar esta situación a través de licitaciones internacionales.

Asimismo, mencionan la necesidad de flexibilizar/simplificar los procedimientos relacionados con los procesos de contrataciones y adquisiciones. Finalmente realizan la recomendación de que este tipo de programas deberían ser acompañados por especialistas en temas de Justicia

## **V. Sostenibilidad**

Entendiendo por sostenibilidad a la probabilidad de que los resultados alcanzados puedan mantenerse en el tiempo, una vez finalizado el Proyecto, se evalúa que esta es “satisfactoria”, principalmente porque lo logrado se ha podido incorporar, en su mayor parte, a la operación rutinaria de la CSJ, y porque la UEP, al menos de la CSJ, es a la vez una de las Direcciones permanentes de la institución, lo que implica la continuidad de su personal, que cuenta con capacidades para darle continuidad a lo alcanzado.

### **a. Análisis de Factores Críticos**

Los principales resultados alcanzados desde el punto de vista de la CSJ, se relacionan con la expansión en el uso del SGJ; la creación y funcionamiento de los Centros de Orientación en los distintos Palacios de Justicia; la modernización de procesos y sistemas para la recaudación de tasas; las mejoras en el acceso a la justicia, por la creación de oficinas de mediación y el programa de facilitadores judiciales; la modernización del CIEJ con la creación de una nueva malla de capacitación y con uso de tecnologías de e-learning para combinarla con clases presenciales. Adicionalmente, se han generado también una serie de estudios valiosos (como las propuestas de anteproyectos de leyes, y otros estudios técnicos), que pueden servir de base para su implementación, aún en el escenario en que no se aprueben las leyes, y se deba recurrir al mecanismo de Acuerdos Administrativos dictados por la CSJ.

Algunas de esas iniciativas ya se han incorporado a la operación habitual de la CSJ (como los Centros de Orientación, o los sistemas para las tasas judiciales), y por tanto se estima que no hay riesgo de que puedan eliminarse en el futuro. Sin embargo, hay otras que requieren de recursos financieros para poder mantener la contratación de personas, como por ejemplo los esfuerzos en mejorar la capacitación en el CIEJ, o el Programa de Facilitadores.

No obstante, esta necesidad de recursos que estaban cubiertos por el programa, se estima que tienen una razonable probabilidad de continuar, debido al notorio y sostenido aumento de los ingresos propios generados por el Poder Judicial mediante la recaudación de tasas. De hecho, con la presencia de estos recursos, no previstos originalmente, se aumentó notoriamente la contribución de aporte local para el Programa, que inicialmente estaba previsto en un monto de M USD 2.513, y finalmente terminó aportando M USD 3.016.

Desde el punto de vista del CM, hubo un notorio aumento en la cobertura del programa de formación para la postulación a cargos judiciales, incorporándose nuevas tecnologías de e-learning, y ampliando la cobertura de clases presenciales a otras áreas geográficas. Estos resultados han estado fuertemente relacionados al apoyo del programa, y por tanto, es crítica su sostenibilidad financiera. Sin embargo, al no disponer el CM de ingresos propios como la CSJ, su posición es más vulnerable para mantener en operación lo logrado.

### **b. Riesgos Potenciales**

Desde el punto de vista de los componentes ejecutados por la CSJ, existe el riesgo cierto de que las mejoras que se puedan derivar de los estudios realizados (por ejemplo, el Código de Organización Judicial), no se lleguen a implementar, debido a la inexistencia de acuerdos al interior de la CSJ.

Existe también el riesgo de que no se mantenga el financiamiento para mantener el mejoramiento de la capacitación de funcionarios judiciales, o el Programa de Facilitadores.

Por otra parte, para el desarrollo del SGJ se ha seguido una estrategia de avances modulares, que ha permitido ir poniendo en producción de manera gradual diversas funcionalidades. No obstante, a la fecha no está formalizada una planificación estratégica de tecnologías de información y comunicaciones (TIC), que incluya dicha estrategia modular, lo que constituye un riesgo para la continuidad de lo que se ha venido haciendo. En este mismo ámbito, la estrategia de avances incrementales tiene también el riesgo de que gradualmente los sistemas informáticos vayan siendo insuficientes para las necesidades operaciones de la CSJ, debido a su lentitud en comparación con otras estrategias de incorporación más rápida y masivas de tecnologías y sistemas.

Desde el punto de vista de la parte del componente II ejecutado por el CM, existe el riesgo de no poder

mantener al personal que ha trabajado en generar las mejoras en los programas de capacitación dictados por la EJ y, por tanto, que se deteriore la calidad de estos programas, e incluso se deban suspender algunos de ellos. Por otra parte, en la medida en que no se difundan los exitosos resultados alcanzados hasta la fecha en materia de selección de nuevos operadores del sistema de justicia privilegiando los méritos de cada persona, se corre el riesgo de retrocesos en los procedimientos establecidos, producto de presiones de grupos de interés para preservar sus posiciones.

### c. Capacidad Institucional

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

Por una parte, tanto para el caso de la CSJ como del CM, las UEP han desarrollado las competencias como para darle un adecuado seguimiento a las distintas iniciativas surgidas al alero del programa, ya que cuentan con personal competente y con experiencia en la ejecución de programas de la naturaleza del PR0146. Especialmente en el caso de la CSJ, la UEP es una de las divisiones de la estructura organizacional permanente. De este modo, se estima que pueden darle un apoyo satisfactorio a la sostenibilidad de los logros alcanzados al cierre del programa, aunque estos no hayan sido los esperados inicialmente.

Por otra parte, en la operación rutinaria de la CSJ ya se ha establecido el uso de algunos de los logros alcanzados en el proyecto, como es el sistema informático no solo para el seguimiento de causas, sino también para mejorar los procesos de recaudación de tasas, o de secretarías comunes. Otro ejemplo es que existe también una Unidad Organizativa que mantiene el Programa de Facilitadores Judiciales. Esto permite esperar que los logros alcanzados se mantengan en el futuro.

## VI. Evaluación y Seguimiento

### a. Información sobre Resultados

Para el reporte sobre los resultados del proyecto, y en general para la generación, recopilación, procesamiento y análisis de la información relacionada con los resultados del proyecto y sus productos, existen dos tipos de datos<sup>5</sup>. Algunos de ellos provienen del cumplimiento de hitos como, por ejemplo, haber enviado un proyecto de ley al Congreso, haber capacitado a algunas personas, o haber puesto en funcionamiento el SGJ en algunos juzgados. En cambio, otros se deberían poder obtener a partir de las estadísticas judiciales, como por ejemplo en número de casos pendientes, o los tiempos de tramitación de casos.

Para el primer tipo de datos, la UEP de la CSJ cuenta con las capacidades como para tener un control preciso acerca de los avances realizados y los hitos cumplidos. Sin embargo, para el segundo tipo de información, se deben realizar diversos procesos manuales de cálculo, a partir de datos que provienen de distintas fuentes y que son pedidos cuando se requiere elaborar algún informe ad hoc, no pudiendo asegurarse completamente la confiabilidad y oportunidad de estos datos, ya que en muchos casos su generación escapa al ámbito de competencias de quien lo reporta (en este caso la UEP de la CSJ).

La situación ideal es que todos estos datos se pudiesen extraer de manera automática del SGJ, ya que en esta aplicación deberían residir todos los datos relacionados con la tramitación de las causas. También lo deseable es que existiera un área especializada con las capacidades para extraer estos datos, procesarlos, analizarlos y reportarlos, cosa que aún no se ha logrado en la CSJ, aunque ha habido avances en los últimos años. Estaba contemplada como producto de este programa, la creación de una Unidad de Análisis Estratégico, que debería haber apoyado estas labores, entre otras, pero que no se pudo lograr.

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

Respecto al seguimiento futuro, se sugiere mantener contacto con la CSJ, para verificar que se vayan desarrollando las capacidades para poder reportar de manera periódica información estadística relevante, como por ejemplo los tiempos de tramitación de casos. Inclusive, el Banco podría apoyar puntualmente esta labor.

El contrato de préstamo no contempla la realización de una evaluación ex post del proyecto.

---

<sup>5</sup> No se realizó una evaluación final del Programa

## **VII. Lecciones Aprendidas**

### **a) Diseño de la operación**

#### **Recursos asociados a decisiones que exceden la competencia de la entidad ejecutora.**

El diseño del Programa estaba sujeto a un alto nivel de riesgo, consistente en que un porcentaje significativo de sus actividades, dependía de la aprobación de leyes relevantes por parte del Poder Legislativo, hecho que no ocurrió.

Se recomienda que, para operaciones, en general, el Banco efectúe una exhaustiva evaluación del riesgo para la implementación del programa relacionado con aprobaciones de leyes que exceden la competencia del organismo ejecutor del programa. En estos casos específicos, donde la lógica de la operación requiera la aprobación de leyes, se recomienda el uso de otras opciones de instrumentos de préstamos como los basados en políticas o PBL.

#### **Profundización del análisis del sector justicia, especialmente de las características de los procesos de toma de decisión de sus autoridades.**

Una de las debilidades que se presenta en particular en el sector justicia en América Latina, es que gran parte de las decisiones relevantes está radicada en un cuerpo colegiado (los ministros de una Corte Suprema o Tribunal Superior de Justicia), en el cual el Presidente en funciones ocupa por períodos muy cortos la Presidencia, y tiene escaso poder real sobre sus pares. Por otra parte, muchas decisiones de carácter administrativo están radicadas en este órgano, compitiendo por un tiempo escaso que se le resta a la labor principal, que es la jurisdiccional. En este escenario, es riesgoso para un proyecto de duración de medio plazo (4-6 años), el dejar radicadas decisiones centrales de la marcha del proyecto, a un órgano con dichas características, especialmente si parte del proyecto trata sobre las limitaciones a las competencias de las CSJ. Se recomienda la participación de expertos en estas temáticas en la etapa de diseño, para tener una noción clara de los riesgos asociados a los procesos internos de toma de decisiones de este tipo de órganos, y cuáles son las medidas de mitigación que es posible adoptar.

### **Ratificación de la operación**

El diseño de la operación incluyó el uso de una línea de Crédito de la Facilidad de la Preparación de Proyectos (FAPEP 1667/OC-PR) por un monto total de US\$ 900,000 con un periodo original de desembolsos se había previsto en 12 meses. El objetivo era apoyar el cumplimiento de las condiciones del Primer desembolso e iniciar unas actividades previstas en la operación, mitigando los efectos de una posible demora en la aprobación parlamentaria.

Pero, debido a las intensas negociaciones políticas en cuanto al cambio de los magistrados de la CSJ, transcurrieron 42 meses desde la aprobación del proyecto por parte del Banco, y la ratificación de la efectividad del contrato de préstamo por parte del Poder Legislativo, y 8 meses más hasta la elegibilidad para el primer desembolso.

No obstante, en el taller de arranque en donde se realizó una actualización de los instrumentos de gestión de proyectos (PEP, POA, plan de adquisiciones, etc.), el diseño del proyecto se mantuvo sin grandes variaciones. Se recomienda incentivar a las unidades ejecutoras a avanzar en el cumplimiento de las condiciones previas a la elegibilidad y al primer desembolso. De esta manera se pudiera reducir considerablemente el tiempo de elegibilidad, que en este caso fue de 8 meses

### **b) Aspecto operativos**

**Mejorar la capacidad para estimar el ritmo de ejecución de un programa y para acelerar ese ritmo en caso necesario.** Dado las dificultades que se presentaron para la adquisiciones durante la ejecución de la operación, el conocimiento previo de los mecanismos de ejecución que se adoptarán localmente<sup>6</sup> y los organismos que estarán involucrados en dicha ejecución (que en el caso de este programa incluía no solo a las Agencias Ejecutoras de la CSJ y del CM, sino también a otro organismo internacional, en este caso al PNUD), es de suma importancia para poder estimar previamente, con realismo y la mayor precisión posible los tiempos de ejecución de un programa. Junto con esta primera estimación, y ante la evidente demora en

---

<sup>6</sup> Estos mecanismos abarcan desde la elaboración de términos de referencia, la selección de la modalidad de contratación, los llamados a licitación, los procesos de selección y adjudicación, las aprobaciones de los productos contratados y la ejecución de pagos.

los tiempos de concreción de contrataciones que se produjeron en este programa, se hace necesario mejorar la capacidad de diseñar y poner en marcha mecanismos que aceleren la ejecución, sin por ello dejar de respetar los controles necesarios.

**Otras agencias internacionales:** El Banco debe considerar un mecanismo efectivo y eficaz de compromiso de otras agencias internacionales involucradas, para lograr el objetivo de su contratación como facilitador de las adquisiciones y no obtener justamente el resultado contrario producto de complicar o duplicar los procesos de adquisiciones y contrataciones.

### **c) Mecanismos de control y supervisión**

**Mejorar la respuesta ante alertas precisas de los instrumentos de control y seguimiento de la ejecución.** En numerosos informes e instancias de evaluación de la ejecución del Proyecto se pudo verificar con claridad las dificultades en su ejecución. No obstante, no se registran cambios oportunos y de la magnitud correspondiente en la ejecución que respondan adecuada y efectivamente a los problemas encontrados. La reacción se limitó en algunos casos a cancelaciones tardías de actividades y no a resolver oportunamente los problemas, a pesar de haber sido tratados, por ejemplo, en las sesiones anuales de elaboración de los planes operativos. También en el Informe de Medio Término, de octubre de 2012, se señalan e incluso predicen, con bastante precisión, los problemas existentes y sus consecuencias, como se pudo constatar en los años posteriores al Informe. En este caso, las instancias de planificación y toma de decisiones tanto de la CSJ como del propio Banco, no fueron capaces de evitar las consecuencias que ya se habían anunciado en el informe de medio término. Es claro que la existencia de instrumentos, mecanismo y procesos de supervisión y control no tienen ninguna efectividad si no se acompañan de acciones específicas y responsables de parte de los ejecutores y supervisores del Banco, y si además estas acciones no son valoradas de la misma manera por todas las partes del programa. En efecto, el Banco manifestó, en el contexto de las reuniones de seguimiento del programa y en más de una ocasión, la posibilidad de cancelar total o parcialmente el programa, pero al no haber un acuerdo con el organismo executor y con el Ministerio de Hacienda, esta cancelación no se produjo sino hasta etapas muy avanzadas de la ejecución, cuando ya no era posible enmendar sustancialmente el rumbo tomado.

En resumen, se recomienda establecer desde la etapa de diseño de un programa, un protocolo claro y vinculante con el prestatario, respecto a medidas tales como cancelaciones parciales o totales si es que la ejecución muestra altos niveles de desviación en tiempo y costo, como fue lo ocurrido en este programa.

**Anexos:**

1. Actas del Taller de Cierre
2. Evaluación del Prestatario
3. Lecciones aprendidas



**PARAGUAY**  
**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA (1723/OC-PR)**

Acta del Taller de Cierre  
**Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**  
19 de Diciembre de 2016

En el marco del Contrato de Préstamo Número 1723/OC-PR, suscrito entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo, en las oficinas de la Representación de Paraguay del BID, a las ocho horas y treinta minutos del diecinueve de diciembre del año dos mil dieciséis, se realizó el Taller de Cierre del Proyecto No. PR0146, denominado "Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicia".

**1. Participantes**

Participaron funcionarios de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Consejo de la Magistratura (CM) y del BID (ver lista al final).

**2. Agenda de Trabajo**

- 2.1. Bienvenida: Eddy Linares
- 2.2. Introducción y Objetivos del Taller: Jean Eric Theinhardt
- 2.3. Presentación del Informe de Terminación de Proyecto: Cristián Hernández
- 2.4. Presentación de Lecciones Aprendidas: Ana Elsy Cabrera
- 2.5. Discusión plenaria de los puntos relevantes del borrador del Informe de Terminación de Proyecto: todos los participantes
- 2.6. Conclusiones y Recomendaciones: Jean Eric Theinhardt
- 2.7. Cierre del Taller: Jean Eric Theinhardt

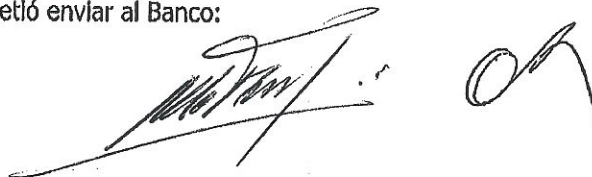
**3. Temas abordados durante el Taller**

Luego de la presentación de las lecciones aprendidas y del borrador del PCR, se procedió a analizar los apartados principales del mismo, donde los participantes hicieron comentarios y consultas que contribuyeron a la discusión de algunos aspectos resaltados en la presentación, conforme al siguiente detalle:

A) El Consultor:

- 3.1. Revisar la página web de la CSJ, para verificar las estadísticas disponibles, y ver si se puede modificar la calificación del producto 1.6.
- 3.2. Revisar la información enviada la semana pasada por la UEP de la CSJ, para ver si se puede modificar la calificación del producto 2.3.
- 3.3. Corregir los párrafos en los que se indica que la CSJ habría recibido los fondos que estaban destinados a financiar actividades del Ministerio de la Defensa Pública.
- 3.4. Especificar el concepto de "riesgo tecnológico" al que se refiere en la sección de "Factores críticos".

B) La UEP/CSJ se comprometió enviar al Banco:



- 3.5. Información acerca del inventario de casos en trámite, para ver si la calificación del Resultado Esperado 1.3 cambia de parcialmente logrado, ha logrado.
- 3.6. El convenio de creación del CIJUS y, si existiesen, otros documentos elaborados por ese órgano (idealmente, alguno que muestre la elaboración de una agenda estratégica común en el sector justicia, o sistemas de gestión comunes), para ver si puede mejorar la calificación del resultado esperado 3.3 y del producto 1.10.
- 3.7. Las normas de constitución del CIEJ y de la EJ, para modificar la calificación del 4.1.
- 3.8. Buscar información para ver si se ha cumplido con el producto de "número de casos pendientes en cada Despacho Judicial (90 en total) en que se realice el proceso de depuración de causas ha disminuido entre un 22 y un 30% al finalizar el 5º año del Programa".
- 3.9. Solicitar información a algún defensor o defensora pública, para ver si se puede modificar la calificación del producto 3.2.

Adicionalmente las unidades ejecutoras (CSJ y CM) se comprometieron a realizar un consolidado de la evaluación del desempeño del Banco.

#### 4. Acuerdos

Se fijó el 23 de diciembre de 2016 como plazo máximo para que las unidades ejecutoras (CSJ y CM) enviaran al Banco la información arriba indicada.

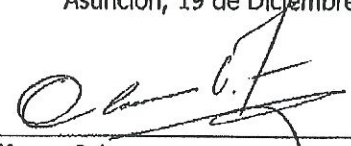
Se fijó el 27 de diciembre de 2017 como plazo máximo para alcanzar comentarios adicionales a fin de ser tomados en consideración en la versión final del PCR.

#### 5. Cierre

No habiendo más puntos que tratar el Jefe de Equipo dio por concluido el Taller a las quince horas, solicitando al consultor la incorporación de las observaciones realizadas en una versión final del Informe de Terminación de Proyecto del Préstamo 1723/OC-PR.

Asunción, 19 de Diciembre de 2016

  
Lina Matto  
Directora Coordinación General  
Corte Suprema de Justicia

  
Alfonso Galeano  
Coordinador General UEP  
Consejo de la Magistratura

  
Jean Eric Theinhardt  
Jefe de Equipo ICS/CPR  
Banco Interamericano de Desarrollo



**LISTA DE ASISTENTES**

**BID:**

Eddy Linares, Jefe de Operaciones CSC/CPR  
Jean Eric Theinhardt, Jefe de Equipo de Proyecto (ICS/CPR)  
Ana Elsy Cabrera, Analista de Operaciones (KNL/KNM)  
Diego Fernando Recalde, Analista de Operaciones (CSC/CPR)  
Cristián Hernández, Consultor

**Corte Suprema de Justicia (CSJ):**

Lina Matto, Directora Coordinación General  
Ramón Romero Jara, Técnico en Planificación  
Martha Duarte, Técnico UEP  
Luz Cáceres, Asistente Financiero UEP  
Mabel Abadiez, Técnico Administrativo UEP  
Romuldo Rijo, Técnico UEP  
Oscar R. Martínez, Técnico Administrativo UEP

**Consejo de la Magistratura (CM):**

Isabelino Galeano, Director Escuela Judicial  
Alfonso Galeano, Coordinador General  
Pablo Colmán, Asesor en compras  
Pablo Muñoz, Asistente Técnico  
Camos Paiva, Asesor Financiero

Fecha:	Lunes, 19 de diciembre de 2016
Reunión:	TALLER DE CIERRE DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA (1723/OC-PR)

**Participantes:**

N°	Nombre y Apellido	Institución	Cargo	E-mail
1	FABIO COLMAN	CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	ASESOR TECNICO	uep.cm@hotmail.com
2	PABLO MUÑOZ	CONSEJO DE LA MAG.	ASIST. TECNICO	uep.cm@hotmail.com
3	ALFONSO F. GARCIA	" " "	Coord. Gral.	" " "
4	CARLOS A. PAIVA A.	CONSEJO DE LA MAGIST.	ASESOR FINANCIERO	carpaivaetgo.com.py
5	RAMON ROMERO SARA	Corte Suprema de Justicia	Tecnico Planif.	ramonromerojara@gmail.com
6	Lina Matto	Corte Suprema de Justicia	Directora. Car. As.	matto@pj.gov.py
7	Martha Duarte	CSJ	Tecnico. - VRS.	mduarte@pj.gov.py
8	LOZ CACERES	CSJ	ASIST. FIN. VEP CSJ	L.caceres@pj.gov.py
9	Mabel Shadwer	CSJ	TECNICO ADM. VEP	mabadiet@pj.gov.py
10	Lombardo R. J. B	CSJ	TEC. VRS.	lombardo.r.jo@global.org
11	Oscar R. Marking J.	CSJ	Tecnico Ases.	oscarmarking@pj.gov.py
12	Isabelino Galeano	C.M. Escuela Judicial	Director	isabelinogaleano@gmail.com
13	Jean Eric Thierhard	BID	Especialista	jean@iadb.org
14	Ana Elsy Cabrera	BID	Analista Operaciones	anaelsi@iadb.org
15	Diego Leal de	BID	Analista Operaciones	diego@iadb.org
16	Christian Hernandez	Consultor-BID	Consultor ICT	chernandez@iadb.org
17	EDDY LINARES	BID	JEFE DE OPERACIONES	eddy@iadb.org
18				
19				





**Banco Interamericano de Desarrollo**  
**Informe de Terminación de Proyecto**  
**Evaluación del Organismo Ejecutor**

Nombre del Proyecto: "Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicia". Contrato de Préstamo 1723/ OC-PR

Agencia(s) Ejecutora(s):

Prestatario: Consejo de la Magistratura

Fecha de Aprobación del Proyecto: Abril 2006

Fecha Efectividad Contrato: 21/09/2009

Fecha Evaluación Prestatario: 16/12/2016

Fecha Esperada Taller de Cierre: 19/12/2016

**Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Organismo Ejecutor**

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☒ Muy Probable (MP)      ☐ Probable (P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

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

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP)      ☒ Probable (P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

Comentarios: Se puede afirmar que los productos logrados por este Programa beneficiarán en forma notable la gestión de la Escuela Judicial del Paraguay. El Componente II ejecutó el 92% de los recursos asignados. En el futuro se deberán ejecutar acciones para lograr la sostenibilidad de las actividades desarrolladas.

**Desempeño del Prestatario**

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

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

Comentarios: El Componente II, a través de la Consultoría permitió que la Escuela Judicial del Paraguay cuente con todos los elementos para administrar y gestionar con eficiencia y eficacia el desarrollo de los programas curriculares adaptados a la modalidad E-Learning de aprendizaje a distancia, basado en las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación.


**Desempeño del Banco**

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

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

Comentarios: En todas las etapas del Proyecto, el Componente II contó con el asesoramiento integral del Banco; siendo éste un órgano de apoyo permanente. Gracias a este acompañamiento se ha logrado ejecutar el 92% de los recursos del Préstamo.

**Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco**

  
**Dr. Alfonso F. Galeano Baruja**  
Coordinador General - Programa de  
Fortalecimiento del Sistema de Justicia  
Componente II - CM





**Banco Interamericano de Desarrollo  
Informe de Terminación de Proyecto  
Evaluación del Organismo Ejecutor**

Nombre del Proyecto: Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicia

Agencia(s) Ejecutora(s): Corte Suprema de Justicia y Consejo de la Magistratura

Prestatario: República del Paraguay

Fecha de Aprobación del Proyecto: 22/03/2006

Fecha Efectividad Contrato: 21/09/2009

Fecha Evaluación Prestatario: 23/12/2016

Fecha Esperada Taller de Cierre: 19/12/2016

**Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Organismo Ejecutor**

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☒ Muy Probable (MP) ☐ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

**Comentarios:**

Se considera que con la implementación del Programa se ha alcanzado significativos logros, contribuyendo al mejoramiento sustancial del Sistema de Justicia en los aspectos de gestión, transparencia, accesibilidad y eficiencia de los sistemas de trabajo aplicados en el ámbito de la Justicia Paraguaya. En este contexto, la UEP-CSJ ha propuesto acciones para dar continuidad a procesos iniciados por el Programa de modo a dar sostenibilidad, los cuales fueron incorporados en el Plan Estratégico de la CSJ 2016-2020.

**Desempeño del Prestatario**

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

**Comentarios:**

Pese a las dificultades surgidas durante la preparación y ejecución del Proyecto, se ha conseguido importantes resultados que han impactado de manera favorable a mejorar el desempeño institucional.

**Desempeño del Banco**

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

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

**Comentarios:**

Se ha tenido un acompañamiento de conformidad a los requerimientos, en el marco de los procesos administrativos, sin embargo es de notar que pese a los reportes sobre los inconvenientes para el logro de ciertos objetivos/resultados, no se han recibido las orientaciones oportunas para propiciar con agilidad las acciones necesarias.

**Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco**

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.

- Flexibilizar las políticas, simplificar procedimientos, respecto a las convocatorias y contrataciones de firmas consultoras y consultorías individuales en atención a la oferta del mercado local en el área de justicia.
- Mantener un acompañamiento más permanente del BID, con el apoyo de profesionales con conocimientos de Justicia y de otras áreas respectivas.

Lina Matto de Ferreira, Directora  
Unidad Ejecutora CSJ





# **PARAGUAY**

**APOYO PARA EL ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE LA  
EJECUCIÓN DEL  
PROGRAMA DEL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA  
CONTRATO DE PRÉSTAMO 1723/OC-PR**

## **REPORTE DE AVANCE**

**DICIEMBRE 2016**

# Índice

I.	<u>CONTEXTO DE LA OPERACIÓN</u> .....	3
II.	<u>DISEÑO DE LA OPERACIÓN</u> .....	4
	2.1 Validación de las prioridades de la operación .....	4
	2.2 Leyes que estaban previstas y no se aprobaron .....	4
III.	<u>RATIFICACIÓN DE LA OPERACIÓN</u> .....	5
IV.	<u>ASPECTOS OPERATIVOS</u> .....	5
	4.1 Organismos ejecutores y administración del Programa .....	5
	4.2. Recursos Presupuestarios.....	6
	4.3. Procesos con el PNUD .....	6
	4.4. Licitaciones y procesos de adquisiciones .....	7
	4.5. Temas mencionados en los informes semestrales de progreso.....	7
V.	<u>RESUMEN DE LECCIONES APRENDIDAS</u> .....	8

## **I. Contexto de la Operación**

La primera operación del Programa de Modernización del Estado (PR0081) se aprobó el 23 de junio de 1996, por un monto de US\$22,0 millones, para apoyar al gobierno paraguayo con la modernización institucional. Con esta operación, se iniciaron actividades de apoyo a la Corte Suprema de Justicia (CSJ), al Ministerio Público (MP) y al Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). El objetivo principal de esta operación con relación a la CSJ fue contribuir al fortalecimiento de su capacidad administrativa y de gestión jurisdiccional, así como a desarrollar un programa piloto para modernizar su infraestructura edilicia<sup>1</sup>. Con relación al MJT, el objetivo fue apoyar la modernización del Registro del Estado Civil.

En abril de 2006, fue aprobado y firmado el contrato de préstamo para una segunda operación, denominada “Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicia” (PR0146). El contrato de préstamo fue aprobado por Ley de la Nación No. 3838 del 22 de septiembre de 2009. En mayo de 2010, el Programa fue declarado elegible para desembolsos, una vez que fueron cumplidas todas las condiciones previas al primer desembolso. El objetivo fue contribuir al desarrollo de un sistema de justicia más confiable e independiente, que sea eficiente y accesible. Originalmente, se tenía previsto mejorar los niveles de gestión, eficiencia, eficacia y previsibilidad operativa de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), del Ministerio de la Defensa Pública (MDP) y del Consejo de la Magistratura (CM).

En el año 2012, en vista de que transcurrieron más de 6 años desde la aprobación del PR0146, se contrató al consultor Fernando Grafe, quien realizó una revisión del estado de avance del programa. En su informe, el consultor muestra la baja ejecución, explicada por los siguientes factores: (i) la no aprobación por parte del Congreso Nacional de determinados textos legales y a las dificultades por parte de la Corte Suprema de Justicia para promover cambios legales, que formaban parte de las condiciones críticas para la implementación de actividades previstas por el Programa; y por (ii) la indefinición estratégica por parte del Poder Judicial acerca de la implementación o no de un nuevo Sistema de Gestión Jurisdiccional (JUDISOFT); además de otras dificultades. También, el consultor encontró que el “esquema de ejecución planteado en el documento Propuesta de Préstamo no ha funcionado en la realidad, ya que cada una de las instituciones implicadas, Poder Judicial y Consejo de la Magistratura, han ejecutado sus actividades sin apenas espacios para la coordinación”. Finalmente, el consultor realizó el planteamiento de una estrategia de reconducción del Programa.

En julio de 2015, se realizó una cancelación parcial de los recursos por US\$2.7 millones, por los problemas relacionados la falta de aprobación de leyes previstas en el préstamo y la indefinición del sistema JUDISOFT 1 y 2<sup>2</sup>.

El plazo original de desembolsos fue 5,5 años, a partir de la vigencia del contrato de préstamo, el cual venció el 21 de marzo de 2015. Se concedió una prórroga hasta al 3 de julio de 2016.

---

<sup>1</sup> A nivel local.

<sup>2</sup> Herramienta de seguimiento de los trámites judiciales, que entre otras ventajas permite la generación de indicadores de la gestión jurisdiccional.

En el “ciclo de marzo de 2016” del Informe de Seguimiento de Progreso (PMR), el Jefe de Operaciones de la Representación en sus comentarios para la clasificación del avance del Programa, mencionó que “Teniendo en cuenta la proximidad de la finalización de la ejecución del programa que tuvo muchas dificultades y alcanzó resultados muy parciales, en la revisión de cartera de CPR (Oficina de la Representación del Banco en Paraguay) en Junio de 2015 y las conversaciones posteriores sostenidas con el Prestatario (Ministerio de Hacienda) se acordó que éste solicitaría al Banco una prórroga especial por recursos comprometidos y el saldo del Financiamiento no comprometido y no desembolsado será cancelado. En consecuencia, esta operación será completamente cerrada y saldrá de la cartera de CPR en 2016; para el próximo ejercicio del PMR, que sería el último para esta operación, el Equipo de Proyecto deberá hacer una **recopilación exhaustiva de los hallazgos y recomendaciones que surgieron de su ejecución.**”

A continuación, se mencionan los principales hallazgos y recomendaciones (H&R) o lecciones aprendidas, que se identificaron luego de la primera misión realizada del 10 al 12 de octubre. Estas lecciones son preliminares, sujetas a la discusión y análisis con el Jefe de Equipo de Proyecto y otros actores claves relacionados a la operación.

## ***II. Diseño de la Operación***

### ***2.1 Validación de las prioridades de la operación***

El desfase entre la aprobación de la operación por parte del Directorio del Banco y la ratificación legislativa afectó las prioridades de las actividades planteadas durante el diseño de la operación. El 72% del monto aprobado se basaba en: (i) la aprobación de leyes que al inicio fueron identificadas como prioritarias pero por temas externos bajaron su prioridad y limitaron el alcance de la operación, y (ii) en las mejoras e implementación del SGJ, que debía actualizarse tecnológicamente, lo que implicaba realizar una segunda etapa de JUDISOFT<sup>3</sup> (que mantenía vivo el actual sistema por 5-6 años hasta lograr la renovación, mediante una nueva plataforma WEB, sin afectar la gestión actual del sistema en curso).

A pesar de los esfuerzos realizados por las partes involucradas, no se revisó oportunamente el planteamiento del cambio de prioridades, ni se analizó los riesgos que implican los desarrollos tecnológicos de los sistemas informáticos.

### ***2.2 Leyes que estaban previstas y no se aprobaron***

Actividades fundamentales del programa se basaron en la existencia de un conjunto de normas que no estaban aprobadas por parte del Congreso (Código Procesal General – indicaba una reforma muy fuerte del sistema judicial – ante proyecto de ley continúa pendiente de

---

<sup>3</sup> Que mantenía vivo el actual sistema por 5-6 años hasta lograr la renovación, mediante una nueva plataforma web sin afectar la gestión actual del sistema en curso.



aprobación, Ley de Carrera Judicial y Proyecto de Ingresos Judiciales). Estas dificultades legales condicionaron el desarrollo de las actividades previstas.

La no aprobación de algunos códigos afectó especialmente al Código de Organización Judicial, que repercutió de forma transversal en muchas de las actividades previstas en el Programa.

El informe del consultor Fernando Grafe, señala que estos problemas que se originan por cambios legislativos deberían haber sido previstos en el diseño del Programa. Formular un programa con actividades tan dependientes de la aprobación de leyes genera un riesgo condicionado que escapa al control de los actores principales, máxime cuando la Corte Suprema de Justicia tan solo tiene competencias para promover ante el Congreso textos normativos que posteriormente entran en la complicada lógica parlamentaria.

En el diseño de la operación no se planteó un plan de acción oportuno para prever las acciones que se podrían desarrollar ante los problemas del Órgano Legislativo para gestionar y aprobar los códigos previstos en el Programa. La falta de la aprobación de leyes afectó la ejecución de la operación.

### **III. Ratificación de la operación**

El inicio de la ejecución del Programa sufrió retrasos importantes dado que en Paraguay los contratos de préstamos financiados por el Banco requieren la aprobación por el Congreso Nacional. La vigencia de la operación, se dio 29 meses después de la firma del contrato de préstamo (22 de septiembre de 2009) y su elegibilidad para desembolsos 37 meses posteriores a dicha firma (21 de mayo de 2010).

A pesar de la demora de 3 años en el proceso de ratificación legislativa y vigencia del contrato, el programa se benefició con el uso de una Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP), la que se ejecutó durante ese mismo periodo de tiempo.

### **IV. Aspectos Operativos**

#### **4.1 Organismos ejecutores y administración del Programa**

El contrato de préstamo planteaba una estructura de ejecución del Programa en tres niveles: (i) encabezada por una Comisión Interinstitucional de Justicia (CIJUS), en la que estarían representadas las dos instituciones principales involucradas en el Programa: Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el Consejo de la Magistratura (CM); (ii) por debajo de la CIJUS se preveía la constitución de un Comité Coordinador del Programa (CCP); en la que participarían los coordinadores de cada una de las instituciones que ejecutan el Programa; y finalmente (iii) la ejecución técnica y administrativa del Programa, para lo cual se constituyeron las Unidades Ejecutoras del Programa, es decir la Corte Suprema de Justicia (UEP/CSJ) y el Consejo de la

Magistratura (UEP/CM). Durante la ejecución del Programa, se evidenciaron dificultades de comunicación y coordinación entre los niveles de gobernanza mencionados.

Las Unidades Ejecutoras del Programa (UEP) fueron constituidas en forma independiente en cada uno de los Organismos Ejecutores (CSJ y CM), como estructuras orgánicas dentro de cada una de las dos instituciones. Las UEP tenían la responsabilidad de la gerencia, coordinación y administración operativa de cada componente.

Cuando se diseñó esta operación, el esquema planteado se consideró adecuado, por cuanto seguía la misma lógica del programa anterior (PR0081). Sin embargo, este esquema de ejecución se torna complejo al estar constituido por diversas instituciones involucradas y con órganos colegiados; unidades operativas dentro cada institución y agencia especializada contratada.

#### ***4.2 Recursos presupuestarios***

El presupuesto total previsto del Programa ascendía a US\$8,83 millones, de los cuales US\$6,31 correspondían al préstamo del BID y los restantes US\$2,52 millones a recursos de contrapartida local, que constituye el 28% del financiamiento total.

Al cierre del Programa, solo se desembolsó un 34,8% de los fondos del préstamo BID, debido a que hubo actividades no ejecutadas, referidas a simplificación de procedimientos, que dependían de la aprobación de las leyes del Código Procesal General y el Código de Organización Judicial. Adicionalmente, hubo demoras en la toma de decisiones relacionadas con la implementación del Sistema de Gestión Jurisdiccional (que aunque tuvo un importante avance técnico, no se reflejó en la ejecución presupuestaria del programa, debido al cambio de la fuente de financiamiento). Lo cual, generó que finalmente no se ejecutaran la mayor parte de los recursos del componente 1 (que representaba el 56% del presupuesto total original del programa).

Adicionalmente, el presupuesto del Programa presentó dificultades de implementación, en concreto el fortalecimiento de la Defensa Pública previsto en el componente 3 (tuvo una variación de 74% respecto a lo presupuestado), que al aprobarse la Ley de Defensa Pública, el MDP adquiere autonomía patrimonial y organizacional, generando que los recursos que estaban destinados a apoyar su funcionamiento, no pudieran ser ejecutados en su totalidad, lográndose solamente el desarrollo de un plan estratégico para el MDP.

#### ***4.3 Procesos con el PNUD***

La gestión administrativa de compras, adquisiciones y contrataciones estaba previsto que se realizara a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de modo similar al préstamo anterior (PR0081), exclusivamente para los recursos que corresponden a las actividades a ser ejecutada por la CSJ. Para este efecto, la CSJ firmó un acuerdo con el PNUD el 30 de abril de 2010.

Lo anterior significó que, a la complejidad propia de los procedimientos de adquisiciones del BID, se le agregaron las complejidades propias de los procedimientos de adquisiciones del PNUD y, como consecuencia, el proceso global de contrataciones se hizo más largo, afectando la ejecución del Programa.

#### ***4.4 Licitaciones y procesos de adquisiciones***

La UEP/CSJ siguió los procedimientos establecidos en las políticas del BID, del PNUD y las normativas nacionales que rigen las contrataciones públicas. Esto implicó una redundancia de normas, lo cual alargó los pasos y plazos de los procesos.

Además, se encontraron los siguientes problemas: (i) falta de estandarización de los procesos; (ii) la elaboración de perfiles de consultores (los requisitos eran muy altos para el mercado local); (iii) demoras en la obtención de no objeción a los términos de referencia, debido a correcciones u observaciones (por la complejidad de las especializaciones requeridas); (iv) la conformación de la lista corta de firmas consultoras se dificultó debido a que el mercado es pequeño en el país y específicamente en el área judicial no hay firmas especializadas (lo que representó reiteradamente casos de procesos fallidos).

Otros hechos que afectaron la ejecución fueron: (i) a partir del año 2007, todos los procesos de adquisiciones se realizan conforme a la disponibilidad presupuestaria (presupuesto general de gastos de la nación del Ministerio de Hacienda), por lo que los procesos fallidos originan un desfase en la ejecución del plan operativo anual, perdiéndose el presupuesto asignado a ese año; y (ii) todos los procesos de contratación se someten a una instancia de aprobación gubernamental (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas), que requiere el cumplimiento de normas y estándares que en algunos casos no coinciden con las políticas de adquisiciones del BID (ej. plazos, requerimientos técnicos, etc.).

#### ***4.5 Temas mencionados en los informes semestrales de progreso***

En los informes semestrales presentados por la UEP/CSJ, se mencionan las siguientes limitaciones en la ejecución del Programa, los cuales reflejan los temas mencionados anteriormente:

- a) Períodos de contratación demasiado largos hasta la adjudicación.
- b) Acotada oferta local de personal especializado en áreas de justicia, lo que genera retrasos en las contrataciones de las consultorías individuales.
- c) Desembolsos demorados para el cumplimiento de procesos internos.
- d) Nivel de complejidad en los procesos de contrataciones públicas.
- e) Procesos internos institucionales que demoran actividades de pagos y rendiciones de cuentas.
- f) Sanción y promulgación que Ley No. 4423/2011, Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública, que otorga independencia y autonomía a la institución de referencia y sus

efectos en los procesos de ejecución del proyecto, que imposibilita continuar ejecutando las actividades previstas.

- g) Cambios de normativas vigentes que afectan a los aspectos vinculados al área tecnológica.
- h) Impedimento para continuidad de acciones en el ámbito del Ministerio de la Defensa Pública (MDP) debido a la entrada en vigencia de su independencia administrativa y de funciones de la CSJ.
- i) Necesidad de aplicación de nuevas tecnologías (Web) en el Sistema de Gestión Jurisdiccional, lo que implica una transformación profunda en el software utilizado.
- j) Demora en la recepción de fondos por parte de las instituciones que intervienen en el proceso de transferencia de recursos.
- k) Procesos con montos superiores a US\$10,000 según las normas del Convenio firmado entre la CSJ y el PNUD se remiten a esta última para llevar adelante, lo cual representa un aumento en el plazo del proceso hasta llegar a la adjudicación.
- l) Información financiera inadecuada e inoportuna, por falta de un sistema contable integrado (el software exclusivo para el Proyecto no fue adquirido).

## **V. Resumen de las lecciones aprendidas**

### **Diseño de la Operación**

- a) Actividades fundamentales del programa se basaron en la existencia de un conjunto de normas que no estaban aprobadas por parte del Congreso (Código Procesal General – indicaba una reforma muy fuerte del sistema judicial – ante proyecto de ley continúa pendiente de aprobación, Ley de Carrera Judicial y Proyecto de Ingresos Judiciales). Estas dificultades legales condicionaron el desarrollo de las actividades previstas.

### **Ratificación de la Operación**

- b) El desfase entre la aprobación de la operación por parte del Directorio del Banco y la ratificación legislativa (42 meses), afectó las prioridades de las actividades planteadas durante el diseño de la operación. En ese contexto, lo más conveniente hubiera sido adecuar los productos y actividades del programa a la nueva realidad institucional cuando el contrato de préstamo entró en vigencia.

### **Aspectos Operativos**

- c) En este programa, se enfrentaron desafíos de coordinación entre múltiples instituciones, demoras por procesos de selección y contratación, techos presupuestales, dificultad en las especificaciones técnicas de términos de referencia. Durante la implementación del programa, no se lograron hacer los ajustes necesarios para mejorar la coordinación y acelerar la ejecución.

- d) En un esquema de ejecución donde las responsabilidades técnicas y operativas están separadas, existiendo dos Unidades Ejecutoras del Programa (CSJ y CM) y una agencia especializada de apoyo a la ejecución del programa (PNUD) encargada de la gestión administrativa de compras, adquisiciones y contrataciones con sus propias políticas; es necesario asegurar encuentros sistemáticos que aseguren coordinación y la toma de decisiones oportunas.
- e) En el diseño del mecanismo de ejecución de operaciones con múltiples instituciones involucradas, es necesario determinar los posibles “cuellos de botella” y diseñar esquemas y estructuraras simples de coordinación y ejecución para la implementación del programa (y de ser necesario, cambiarlos o adecuarlos en la ejecución).
- f) Parte muy significativa del presupuesto del Programa presentó dificultades de implementación debido a que no se concretaron las leyes previstas durante el diseño del Programa, o se crearon nuevas normas, como la que otorga mayor autonomía al Ministerio de Defensa Pública, que alteraron radicalmente el panorama institucional.
- g) Durante la preparación y durante los primeros años de ejecución no se tomaron las medidas necesarias para mitigar los riesgos (políticos y técnicos) que implican los procesos de aprobación de proyectos de ley, que eran indispensables para la realización de varias actividades a ser financiadas por el Programa.

En conclusión, este programa enfrentó desafíos referentes a: (i) la demora entre la aprobación del préstamo por el BID y su entrada en vigencia en el país (más de 3 años y medio), y no se adecuó el programa a las nuevas prioridades del país; (ii) problemas de coordinación entre las diversas instituciones involucradas y la agencia especializada contratada; y (iii) muy baja ejecución financiera de los recursos del préstamo (sólo se desembolsó un 35% aproximadamente), entre los temas principales. Los aprendizajes derivados de la ejecución de esta operación representan una oportunidad para el diseño e implementación de nuevos proyectos que enfrentan este tipo de desafíos.