

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**EFFECTIVIDAD DE LOS INCENTIVOS MONETARIOS PARA EL SISTEMA JUDICIAL:
EL CASO DE LAS CORTES SUPERIORES DE JUSTICIA DEL CALLAO Y DE SAN
MARTÍN (2010-2012)**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con
mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Elvia Margot Alvarez Morales

ASESOR

Carlos Augusto Vargas Mas

JURADO

German Guillermo Ismael Muñoz Portugal

Christian Mauricio Alván Silva

LIMA - PERÚ

2014

Agradecimiento

En primer lugar quiero reconocer el apoyo de los profesores que estuvieron a cargo de los cursos Taller de Metodología de Investigación, Jaris Mujica; Seminario de Investigación I, Francisco Durand; y Seminario de Investigación II, Carlos Vargas; por sus valiosos aportes al diseño y desarrollo de la investigación, sus experiencias y competencias académicas me han permitido ir avanzando y terminar este proyecto que se inició cuando esta política pública fue propuesta inicialmente, mucho antes de que empezará a estudiar la Maestría de Ciencia Política y Gobierno.

Y fue así gracias a mi trabajo en la Gerencia de Planificación de la Gerencia General del PJ, que desde el 2007 empecé a apoyar al equipo de la Sub Gerencia de Planes y Presupuesto en la programación y formulación de los proyectos de presupuestos del 2007 al 2010. Precisamente, mi jefe inmediato Lucien Zela es quien me encarga la sustentación de las propuestas de mejoras para la gestión judicial, oportunidad que me ha permitido conocer el funcionamiento del sistema de administración de justicia, que por cierto tiene sus propias dinámicas. Mi eterno agradecimiento a Lucien por apoyar mis iniciativas y brindar todas las facilidades para completar la última parte de esta tesis.

Asimismo, quiero agradecer a Fabiana Laureano y a Roger Cárdenas quienes me apoyaron para concertar las entrevistas y en el viaje de campo realizado este año. A Victoria Zamora por las transcripciones de las entrevistas. A los jueces, juezas, personal jurisdiccional, y a los funcionarios del PJ, así como a los funcionarios del MEF que aceptaron ser entrevistados.

Finalmente, y lo más importante, mi eterno agradecimiento a mi padre, por su legado invaluable y constante apoyo.

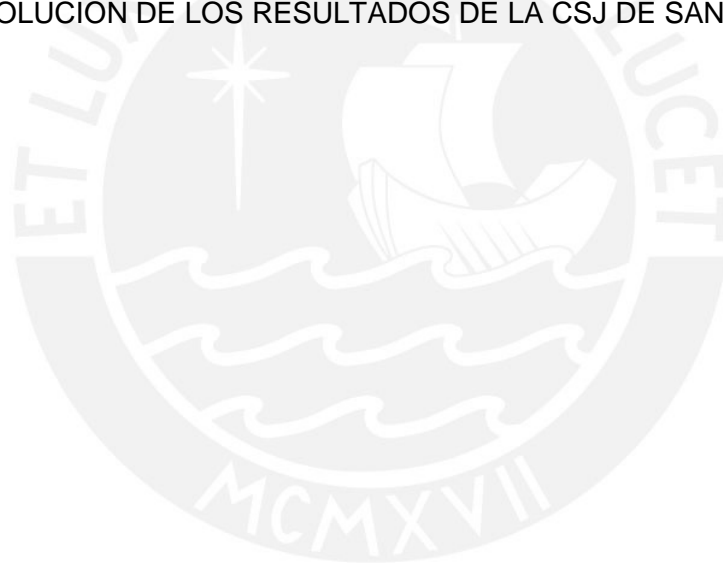
LISTA DE ACRÓNIMOS

CSJ	Corte Superior de Justicia
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NCPP	Nuevo Código Procesal Penal
NLPT	Nueva Ley Procesal del Trabajo
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PJ	Poder Judicial

INDICE

CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTION DE LOS INCENTIVOS MONETARIOS Y DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO	5
1. 1. De las características del diseño de la política pública para otorgar incentivos monetarios en base al desempeño del sector público	5
1. 2. De los problemas en la implementación de incentivos monetarios en el sector público y en el Poder Judicial	8
1. 3. De los efectos de la aplicación de incentivos y la medición del desempeño en el Poder Judicial.....	10
CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO DE INCENTIVOS MONETARIOS Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	12
2. 1. Modelos de incentivos monetarios en el sector público	12
2. 2. Enfoque teóricos en la implementación de políticas públicas	14
2. 3. Tipos de Efectos en el Pago por Desempeño	15
CAPÍTULO 3: DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	18
3. 1. Hipótesis	18
3. 2. Objetivos	19
3. 3. Métodos e Instrumentos seleccionados para la investigación	19
CAPÍTULO 4: ESTUDIO DE CASO: CSJ DEL CALLAO Y CSJ DE SAN MARTIN	22
4. 1. Diseño de la política pública de incentivos monetarios para el Poder Judicial	22
4.1. 1. Contexto de aplicación de los incentivos monetarios	22
4.1. 2. Identificación del problema público y de actores involucrados	26
4.1. 3. Características de los incentivos monetarios y problemas en el diseño	31
4.2 Implementando la política de incentivos monetarios en las Cortes Superiores de Justicia del Callao y San Martín (2010-2012).....	38
4.2. 1. Identificación de actores.....	38
4.2. 2. Ganadores del Bono de Desempeño en las Cortes Superiores de Justicia .	39
4.2. 3. Financiamiento de la política pública.....	42
4.2. 4. Condiciones de implementación	43

4.3	Efectividad de la política pública implementada en las Cortes Superiores de Justicia del Callao y San Martín (2010-2012)	50
4.3.1	Una aproximación a la definición de política efectiva	50
4.3.2	Resultados en el desempeño institucional	51
4.3.3	Efectos esperados y cambios ocurridos	56
	CONCLUSIONES.....	59
	BIBLIOGRAFÍA	62
	ANEXOS	39
	ANEXO 1: GUIA DE ENTREVISTAS.....	70
	ANEXO 2: EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES DE EXPEDIENTES PENDIENTES, INGRESADOS Y RESUELTOS	73
	ANEXO 3: EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA CSJ DEL CALLAO	75
	ANEXO 4: EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA CSJ DE SAN MARTÍN	76



Introducción

El uso de incentivos monetarios en la administración pública ha sido aplicado en varios países desde la década de los noventa en el marco de los procesos de reforma del Estado, a fin de buscar resultados para mejorar la provisión de los servicios públicos. A pesar de la experiencia desarrollada, los resultados sobre la efectividad de los incentivos monetarios muestran ciertas limitaciones en los países en los cuales fue implementada esta política pública.

En América Latina, son pocos los países que han implementado este tipo de incentivos en el marco de programas de reforma. En el Perú, entre el 1999 al 2005, se suscribieron convenios en el ámbito de las empresas estatales y en el de las entidades públicas para promover una mejor gestión pública a través de cumplimiento de metas específicas ligados a incentivos monetarios. Con la introducción y avance del presupuesto por resultados en la gestión pública, el Poder Ejecutivo a través del MEF retomó el otorgamiento de incentivos monetarios solamente para las entidades estatales del sistema de administración de justicia entre el 2010 al 2012.

Esta cuestión vuelve a la agenda pública con un cambio en la normativa presupuestaria a partir del 2010, que autoriza otorgar incentivos monetarios condicionados para el diez por ciento del personal de tres entidades del sistema de administración de justicia, entre ellas el PJ, para mejorar la provisión de los servicios desde una lógica de presupuesto por resultados; sin embargo, a la fecha no se cuenta con suficiente evidencia acerca de la respuesta de los actores judiciales respecto a este tipo de incentivos y su relación con el desempeño institucional, pues inclusive el otorgamiento de los incentivos muestra resultados contradictorios en los casos en que ha sido aplicado, especialmente en otros países.

En el diseño del “Bono por Desempeño”, incentivo que se otorga por única vez al año al personal por los resultados alcanzados en el cumplimiento de objetivos institucionales y la mejora en la gestión, las dependencias judiciales del PJ, compitieron en base a indicadores de desempeño y requisitos preestablecidos que fueron aplicados en tres años consecutivos. La cobertura del Bono fue establecida en las respectivas leyes presupuestales de los años 2010 al 2012 y alcanzaba al diez por ciento del personal de estas dependencias.

La presente investigación es importante porque está referida la formulación del presupuesto por resultados y conocimiento del funcionamiento de las dependencias judiciales del PJ, porque en la actualidad no existe un estudio que evalúe la robustez y efectividad de una política orientada a otorgar incentivos monetarios por el desempeño en conjunto e individual de los actores judiciales y además permitirá conocer cómo los actores involucrados responden a los incentivos monetarios y contrastar los resultados esperados en la formulación de una política pública con los de su implementación, para de ese modo mejorar este tipo de políticas públicas.

El problema que se plantea en el presente trabajo de investigación es que la política pública de otorgar incentivos monetarios en el sistema de administración de justicia ha sido aplicada e implementada sin haberse analizado y contrastado su diseño con los resultados alcanzados y con los objetivos propuestos por los *policymakers* en el marco del presupuesto por resultados que buscan mejorar la gestión pública. La introducción de incentivos monetarios a las entidades del sector público en el Perú no es reciente; pero la implementación encontró ciertas limitaciones debido a las restricciones presupuestarias existentes, que en muchos casos no permitió evaluar la efectividad de este tipo de política pública.

La presente investigación tiene como objetivo principal “Determinar la efectividad de los incentivos monetarios del personal en el desempeño de la CSJ del Callao y la CSJ de San Martín (2010-2012) y como objetivos secundarios: (1) Determinar las características de la política pública para otorgar incentivos

monetarios en el PJ a nivel nacional (2010-2012); (2) Identificar los problemas en la implementación para otorgar incentivos monetarios al personal en la CSJ del Callao y la CSJ de San Martín (2010-2012); y, (3) Explicar cómo influyen los incentivos monetarios en el desempeño institucional en la CSJ del Callao y la CSJ de San Martín (2010-2012).

El uso de metodologías mixtas permite combinar el análisis cuantitativo y cualitativo explicativo de tipo descriptivo, no exploratorio. El análisis cuantitativo se realiza a partir de información secundaria publicada en la página web del PJ y proporcionadas por los funcionarios respectivos; la cual ha sido sistematizada a nivel macro para todo el PJ para describir la evolución de las principales variables utilizadas en la construcción de los indicadores que permitieron evaluar el desempeño institucional y llevaron al otorgamiento de un incentivo económico conocido como “Bono de Desempeño”. De este análisis se observan diferencias extremas en el desempeño institucional de dos Cortes Superiores de Justicia, por lo cual se realiza un estudio de caso para San Martín y el Callao. Cabe indicar que este estudio no pretende comparar a las dos Cortes Superiores de Justicia, se limita a mostrar los resultados de la política aplicada que permita comprender bajo qué condiciones es posible que se logren los objetivos trazados por los “policymakers”. Asimismo, señalar que no se pretende realizar una evaluación de impacto, que de por sí sería mucho más amplia tanto en términos de cobertura (más casos) como temporalmente (más años).

En cuanto al análisis cualitativo, se han realizado 20 entrevistas a profundidad funcionarios que participaron en el proceso de formulación e implementación de la política pública, tanto del MEF como del PJ; y a los actores directamente involucrados como son los jueces y personal jurisdiccional de las dos Cortes Superiores de Justicia, en trabajo de campo realizado. Las entrevistas han sido estructuradas y diferenciadas para cada grupo, fueron grabadas en conformidad con los entrevistados y por razones de confidencialidad no se presentan los nombres de las personas entrevistadas. El análisis de la política

diseñada e implementada se realiza a partir de la mirada de los actores directamente involucrados y se contrasta con el marco teórico en base al cual fue aplicada la política. Al mismo tiempo se ha utilizado la triangulación como herramienta para verificar vacíos y/o inconsistencias encontradas en las entrevistas, y el análisis estructural del discurso, como metodología para encontrar patrones comunes que permita definir variables y componentes que serán estudiados para cada caso de estudio.

La presente investigación contiene tres capítulos. En el Capítulo 1 y 2 se presentan el estado de la cuestión y el marco teórico, respectivamente, de los incentivos monetarios y el desempeño del sector público, a fin de conocer los modelos y características de incentivos monetarios en base al desempeño del sector público, los problemas en la implementación de incentivos monetarios en el sector público y en el PJ, y los efectos de la aplicación de incentivos y la medición del desempeño en el PJ.

En el Capítulo 3 se presenta el diseño de investigación, donde se proponen las hipótesis y objetivos, y se presenta una descripción de los métodos y herramientas seleccionados. En el Capítulo 4 se presenta el análisis de la efectividad de la política pública implementada para ambas Cortes Superiores de Justicia, para lo cual se parte de los conceptos de los diseñadores, se aproxima con el análisis del desempeño institucional e individual y se contrasta con el marco teórico que brinda una explicación a los efectos y cambios esperados. Finalmente, se presentan las conclusiones las cuales si bien están expresadas a través de la mirada de los actores, la viabilidad de las mismas está sujeta a lo que sido evaluado en la presente investigación.

CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTION DE LOS INCENTIVOS MONETARIOS Y DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO

1.1. De las características del diseño de la política pública para otorgar incentivos monetarios en base al desempeño del sector público

La aplicación de incentivos monetarios se viene llevando a cabo en países del hemisferio norte para mejorar la eficiencia del sector público desde la década de los 90s. En un estudio realizado por la OECD, se señala que existen dos tipos de sistemas para enlazar pagos por desempeño: incremento en base al mérito y bonos; pero pocas veces se presenta un esquema de incentivo puro debido a la limitación del presupuesto, fijándose una cuota determinada de recibidores para los premios, y para ello los empleados públicos compiten con sus pares para obtener los incentivos basados en un ranking anual de desempeño (OECD, 1993).

La medición del desempeño generó en la década de los noventa un amplio debate entre los investigadores de la Nueva Gestión Pública, especialmente en Estados Unidos por la puesta en práctica de mecanismos de mercado en la administración pública cuyo enfoque privatizador buscaba alcanzar un mejor gobierno, ante lo cual se generaron alternativas para tal propósito, según lo refiere Arellano (1995). En un reciente estudio de la OECD ya los incentivos se asocian a indicadores de desempeño, metas (relativas o absolutas) en forma individual o en equipo, y criterios de evaluación fijos o discrecionales (OECD, 2005).

Para medir el desempeño de los organismos públicos se utilizan más indicadores de productos que de resultados, para lo cual es requerido contar con un sistema de evaluación del desempeño, el cual tiene ciertas condiciones para su implantación y desarrollo (Chanamé, 2005). En efecto, se señala la necesidad de

tomar en consideración que las características especiales del sector público difieren de las del sector privado; por tanto, no solo el comportamiento de una organización pública y de los servidores públicos será diferente sino también el tipo de incentivos que se otorgue (Proper y Wilson, 2003).

En cuanto a las metas, Morales (2011) presenta dos perspectivas de la relación entre organizaciones y resultados, estructural e institucional. En la primera, las metas son asumidas como exógenas y el criterio de evaluación es la eficiencia; en la segunda, las metas son generadas al interior de la organización en forma gradual y evolutiva, y el criterio es la rendición de cuentas. La OECD (2005), de otro lado, refiere que en Alemania, Italia y Corea del Sur se establecieron metas relativas en términos de competencia en torneos individuales o por equipos; y que en Dinamarca, Finlandia, Hungría, y otros, se fijaron metas absolutas. Tanto lo sugerido por Morales como por la OECD constituyen aportes que ayudan a la definición de metas para una determinada organización.

Otro aspecto a considerar es el trabajo de los equipos. La evidencia confirma la presencia de normas de aprendizaje mutuo y que los equipos con mayor difusión en la capacidad son más productivos, lo que sugiere que las habilidades superiores son transmitidas a los otros miembros del equipo y también que los trabajadores con altas capacidades son capaces de imponer un nivel más alto de esfuerzo para el equipo. Sin embargo, hay que tomar en cuenta las diferencias en el tamaño del grupo por la influencia significativa en la distribución de la compensación, cuando este es aleatorio, y mientras más variación en la conformación de los equipos, mayor grado de nitidez de los incentivos (Burguess y Ratto, 2003)

De la experiencia en los países de la región latinoamericana, en Chile el cumplimiento de los objetivos estuvo asociado a un incentivo de carácter monetario en el marco de la implementación de la Ley N° 19.5532 que dio inicio al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los Servicios Públicos, mediante el cual cada servicio se comprometía anualmente a objetivos de gestión. El incentivo consistió en el pago de un monto institucional por desempeño para todos los funcionarios de la dotación efectiva, quienes al cumplir los objetivos en el

año siguiente tienen derecho a un incremento de sus remuneraciones en función al porcentaje de cumplimiento alcanzado; por ejemplo, entre un rango de 75% al 90% le corresponde de un 2.5% a 3%, respectivamente (Ganga Contreras, Fernandez, Araya; 2009)

En el caso de México, la evaluación del desempeño se considera como “uno de los mayores retos del servicio público profesional de carrera” que “implica necesariamente una comparación entre expectativas o parámetros de acciones esperadas contra hechos o resultados logrados o alcanzados” e “involucra un conjunto de toma de decisiones que van desde la elección del método o métodos a aplicar en el proceso de evaluación hasta la comprensión del contexto cultural y de clima laboral en que se pretende llevar a cabo” (Ferreyra, 2002).

En el Perú también se utilizó este tipo de mecanismo de mercado en la década de los noventa y se suscribieron contratos orientados a mejorar la gestión empresarial estatal. Aunque el otorgamiento de incentivos no presenta un modelo homogéneo, podemos señalar las siguientes particularidades: fueron otorgados a todos los empleados de la organización, se establecieron metas absolutas e indicadores de gestión, fueron financiados en algunos casos por el gobierno central y en otros a través de donaciones y convenios con instituciones privadas, y el pago fue trimestral o anual. (MEF, 2012).

Además de estas características, para entender el porqué de los incentivos en el sector público, es relevante considerar el contexto en el que se desenvuelve la gestión pública para determinar las características del diseño de la política pública en el Perú. Es precisamente, en el marco del Presupuesto por Resultados, que se reconoce la necesidad de contar con esquemas de incentivos a fin de motivar la cooperación en las instituciones públicas y reconocer que un buen sistema de incentivos debe reconocer la existencia de motivaciones diversas y alinearlas en pos de los objetivos institucionales, pero un sistema de incentivos no es necesariamente sinónimo de estímulos económicos (Marcel, 2008).

También es necesario superar el déficit de cooperación y confianza entre el evaluador y el evaluado (Chanamé, 2005) y la falta de credibilidad de las políticas cuando no se asegura el financiamiento respectivo (MEF, 2012). Este contexto

influenciará el diseño pues, como señala el Banco Interamericano de Desarrollo (2010), se requiere conocer cómo interactúan diferentes actores políticos y las formas de cooperación y confianza para que las políticas públicas muestren credibilidad, previsibilidad, adaptabilidad, sostenibilidad.

Finalmente, señalar que la evidencia muestra que esquemas de incentivos monetarios han sido aplicados en el sector público en educación y entrenamiento de trabajo, salud, y educación; y aunque no es robusta la conclusión respecto a su efectividad, esto nos permite conocer las características generales y las condiciones en las cuales han sido diseñados e implementados (Proper y Wilson, 2003; Burgess y Ratto, 2003).

1. 2. De los problemas en la implementación de incentivos monetarios en el sector público y en el Poder Judicial

Desde la perspectiva del desarrollo organizacional, Rainey (2009) nos dice que los problemas para la aplicación de incentivos monetarios están relacionados con la resistencia al cambio de los servidores públicos, con la multiplicidad de propósitos y con la imprecisión en la medición del desempeño como ocurrió en Noruega y Suecia; aunque no se cuenta con una validación concluyente en la investigación académica. En la misma dirección, Vicher (2009) encuentra que la resistencia al cambio, además de la falta de indicadores y de sistemas de información, la debilidad en los organismos del gobierno central, la falta de liderazgo en niveles superiores y la ausencia de pensamiento estratégico, no ha permitido un mayor avance de lo aplicado en Argentina, Bolivia, México y Uruguay.

Como los incentivos monetarios están en relación directa con los indicadores de desempeño, la OECD (2005) señala que el monitoreo y medida del desempeño es un proceso difícil y que la introducción de sistemas altamente formalizados para la medición en organizaciones públicas no ha sido exitoso, pues se “presentan dificultades para distinguir el desempeño promedio de la mayoría de

los empleados que estarían trabajando satisfactoriamente, no importando cuán complejos y formales son los criterios”.

Para los países de la región latinoamericana, la evaluación a los funcionarios chilenos se realiza en forma subjetiva, como una forma de eludir la confrontación y evitar la responsabilidad, a lo que se agrega como “falencia del sistema el poco conocimiento que tienen tanto el evaluador como el evaluado de la importancia de la evaluación como mecanismo de retroalimentación para un mejoramiento continuo del servicio”, lo cual no permite dimensionar la relevancia de evaluar los resultados con los objetivos institucionales; los conocimientos, habilidades y capacidades necesarias para un cargo determinado, entre otros aspectos que mejoren la retroalimentación entre evaluadores y evaluados (Ganga Contreras, Fernandez, Araya Moreno; 2009)

En el Perú, la experiencia previa con los convenios de gestión suscritos con algunas entidades públicas nos permite observar cómo la escasa rigurosidad para establecer los objetivos y la escasa transparencia en los incentivos no permitió la vincular la entrega de bonos monetarios con el desempeño, resultando más bien como una compensación esperada por todos los beneficiarios (MEF – MEF, 2012). Asimismo, la falta de financiamiento no permitió en muchos casos el otorgamiento de los incentivos monetarios a pesar del cumplimiento de metas y objetivos propuestos, lo cual limitó la credibilidad de los convenios suscritos en la década de los noventa hasta inicios del 2000, como muestran Oliva y Ugarte (2006).

Si bien los incentivos monetarios vienen siendo aplicados desde hace varias décadas en varios países, en general son escasos los esquemas considerados exitosos en el sector público, como sucedió en Brasil cuando en 1989 la autoridad tributaria introdujo la “remuneración por rendimiento, basada en el desempeño individual y grupal” para la detección y multa a los evasores de impuestos. “Los montos involucrados fueron muy significativos - bonificaciones eran a menudo más de dos veces el salario medio anual. Los resultados muestran que el sistema tuvo un efecto dramático: las colecciones finas por inspección fueron 75% más altas que en la estimación contrafactual” (Burguess y Ratto, 2003). Asimismo, se tiene el caso en Colombia (Instituto Interamericano de

Cooperación para la Agricultura, 2004) en el cual la aplicación programas con incentivos monetarios otorgados a investigadores en instituciones nacionales de centros de investigación – a pesar de la carencia de una sistematización de sus resultados o impactos – fue percibida como exitosa.

Con la reciente aplicación de los incentivos monetarios otorgados para el sistema de administración de justicia, bajo un conjunto de condiciones que buscan medir el desempeño institucional, existe un vacío en el análisis para conocer los problemas encontrados en el diseño e implementación de este tipo de política pública, que el presente estudio busca comprender como un objetivo específico.

1.3. De los efectos de la aplicación de incentivos y la medición del desempeño en el Poder Judicial

El otorgamiento de bonos de desempeño en el sistema judicial fue aplicado en las cortes superiores de Francia, según Chelle (2011) como un reconocimiento político o una forma de influenciar en los jueces y abogados en aras de trabajar más rápido y eficientemente; sin embargo, el autor señala que las técnicas gerenciales aplicadas ponen en cuestionamiento el espíritu de cuerpo y crean conflictos dentro de la jerarquía judicial.

De similar análisis, en Bélgica la cultura judicial a pesar mostrarse reacia al análisis de costos y a la perspectiva organizacional que propone la racionalidad de la eficiencia, aceptó la introducción de los mecanismos gerenciales en el sistema judicial de Bélgica, lo cual ha traído como consecuencia cuestionamientos acerca de la legitimidad de la judicatura, cambios en el balance de poder entre los profesionales, y redefinición del modelo de lo que hace un buen juez y una buena justicia (Vigour, 2009).

En cuanto a la medición del desempeño judicial, en Australia se toma en consideración tres análisis: tradicional (escrutinio público y revisión de apelación), atributos judiciales (habilidad legal, imparcialidad, integridad, y otros) y medición del desempeño de los juzgados y administrativos (énfasis en tiempo y moción de

la actividad judicial colectiva); pero esta medición se refiere principalmente al desempeño del juez (Colbran, 2003).

En España la medición del desempeño judicial planteada por García y Rosales (2010), desde un enfoque económico, trata de explicar que es posible incrementar la eficiencia técnica de los juzgados. Es interesante resaltar que los autores consideran a los juzgados como “unidades de producción “cuyo producto principal puede ser medido a partir del número de resoluciones” y que “la producción de sentencias o autos requiere una combinación de factores”, entre los que señalan los recursos humanos, la infraestructura y la tecnología. Sin embargo, el estudio toma como insumos “la “plantilla orgánica” y la “carga de trabajo”, o suma del número de casos ingresados durante el año y el número de casos pendientes a finales del año anterior” y como salidas “el “número de sentencias” y el “número de autos” dictados en el período de evaluación”; y concluyen que “no se ha podido incluir en el modelo otros inputs relevantes como por ejemplo, el capital, la tecnología, el capital humano del juez, entre otros”, lo cual limita los resultados pero su aporte lo consideran útil como un avance a las reformas que se vienen realizando en España.

En nuestro país, no se cuenta con suficiente información sobre los efectos de la política pública que se viene implementando desde hace tres años, para conocer cómo los incentivos monetarios están relacionados con la medición del desempeño de las dependencias judiciales, pues éstos podrían estar afectando el rendimiento o comportamiento de los actores involucrados por la naturaleza del trabajo que desarrollan en la resolución de las sentencias no solo participa el juez sino el conjunto de las personas que laboran directa o indirectamente; especialmente sí los indicadores de desempeño que se evalúan no reflejan el servicio provisto o limitaciones que se presentan.

CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO DE INCENTIVOS MONETARIOS Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

En el Perú en la década de los noventa se aplicó un conjunto de reformas del Estado para introducir cambios y mejorar la gestión de las organizaciones públicas, como la privatización, desregulación de los servicios públicos, y la descentralización, principalmente. A manera de retomar o enfatizar las reformas iniciadas, a partir del 2007 se da inicio a la utilización del concepto de presupuesto por resultados que busca mejorar la calidad del gasto, lograr resultados y facilitar la rendición de cuentas en la administración pública, incluyéndose en este concepto una serie de metodologías e instrumentos propios del sector privado para generar cambios en la gestión pública.

2. 1. Modelos de incentivos monetarios en el sector público

Pliscoff (2005) realiza una sistematización de las principales fuentes sobre las cuales “proviene las ideas y cambios propuestos en el contexto de la reforma de la gestión pública iniciada a fines de los años sesenta, la teoría de la elección pública y el llamando managerialismos (o neo managerialismo).

La *Rational Choice Theory* o teoría de la elección pública asume que los empleados tienen cierta discreción sobre el nivel de esfuerzo – mínimo y máximo – que escogen si se les ofrece un pago adicional lo suficientemente alto para compensar alguna probabilidad de error y para lograr un mayor producto o un mejor desempeño; en tanto el “papel del Estado fue definido con más precisión en términos de generador de bienes públicos” por lo cual la burocracia estatal buscará maximizar su presupuesto y la principal motivación del burócrata no es la satisfacción del interés público, por lo cual para inducirlos a un comportamiento orientado a la eficiencia se aplican mecanismos de mercado, como los incentivos (Arellano, 1995). Esta teoría ha recibido una gran atención de la Nueva Economía

de Personal cuyas predicciones pueden ser aplicadas a diferentes ambientes de trabajo (Marsen, French and Kubo, 2010).

Asimismo, a través del managerialismo el concepto tradicional de la administración pública es desplazado por el de gestión pública con determinadas características, como estar orientado en el desempeño, a resultados, entre otros (Pliscoff, 2005). Estos cambios, dan lugar a la Nueva Gerencia Pública que enfatiza la reducción de costos y el aumento de la eficacia y eficiencia en forma proporcional a la satisfacción del cliente, conceptos del enfoque empresarial-gerencia que al ser aplicado al Estado busca relacionar objetivos y resultados, expresados en indicadores de productividad, metas e indicadores medibles (Vicher, 2009). Según Pliscoff (2005), es “innegable el rol que juega la gestión privada” a la hora de incluir prácticas para “implementar un sistema de incentivos para mejorar la gestión pública”, que es utilizado en el sector privado.

Desde el enfoque del comportamiento administrativo, hay o bien la “noción de control en las organizaciones”, a través de incentivos y sanciones a los trabajadores, o “mecanismos para permitir la cooperación” a través del liderazgo del administrador quien inspira el interés por cooperar, tomar riesgos, innovar, como apunta Pliscoff (2005) y además señala que hay una gran influencia de la escuela conductista en psicología para apoyar el uso de los incentivos ya que al adquirir un valor para el trabajador ayuda como instrumento para “obtener algo distinto” no solo para el desempeño de los individuos sino también para el de las organizaciones.

De acuerdo con Pliscoff (2005), hay una corriente de literatura contraria a la del comportamiento administrativo, que plantea defectos o consecuencias negativas de los incentivos ya que no se toman en cuenta “otros tipos de valores que en ciertas ocasiones resultan más importantes para mejorar el desempeño de las organizaciones”. Sin embargo, se plantea un enfoque intermedio, siguiendo a Etzioni en el cual los “actores buscan dos o más objetivos (utilidades): buscan placer (y por ende interés personal) y buscan cumplir sus compromisos morales”.

Esta última aproximación permite, para los objetivos del presente estudio, concluir que los incentivos monetarios en el sector público, en tanto exista el espacio y condiciones para su acceso, pueden ser efectivos a la hora de lograr los resultados esperados.

2. 2. Enfoque teóricos en la implementación de políticas públicas

Desde que Presman y Wildasky (1973) llamaron la atención sobre la importancia de la implementación como parte del diseño de una política pública, la teoría de la implementación ha pasado por diferentes etapas: una inicial llena de incertidumbres entre las relaciones de las políticas, las decisiones y la implementación de los programas; otra en la cual se incluyeron en el marco conceptual de implementación las perspectivas y síntesis de top-down y bottom-up; y finalmente una tercera que está en fase de construcción de acuerdo con Raj Paudel (2009).

En la misma dirección, Peter y Linda deLeón (2002) nos señalan que la relación problemática para una generalización de la política de implementación ha llevado a un final de la discusión, aun cuando los autores aportan con un marco conceptual como la aproximación más democrática de arriba hacia abajo puede ser una línea de cuestionamiento más fructífero.

A pesar de que existen diferentes definiciones respecto a los objetivos de la implementación, el concepto desarrollado por Revuelta (2007) señala que es un proceso “a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes – actores y factores – que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos generales”.

Asimismo, de acuerdo con Aguilar y Lima (2009) se entiende como implementación a “la puesta en práctica del diseño que elegimos y construimos para abordar el problema” y que “un diseño bien hecho no necesariamente lleva a

una puesta en práctica sin problemas”. Es decir, es en esta fase que se conocen los problemas pues aquellos actores que no estuvieron en el proceso de formulación de la política pública tratan de recuperar su poder, volviendo la implementación sumamente compleja.

En ese sentido, la presente investigación considerará el concepto definido por Revuelta (2007) y complementado con el de Aguilar y Lima (2009) que nos señala a la implementación como un proceso en el que se conocen los problemas y las interacciones de diferentes variables de la aplicación de incentivos monetarios en el PJ. Asimismo, se utilizará el concepto de condiciones claves para que los funcionarios que reciben incentivos sean efectivos, a la hora de implementación propuestas por Klinger: (i) existencia de un proceso de información entre los directivos y funcionarios respecto de los incentivos a otorgar, (ii) el rendimiento dependerá más del esfuerzo de los equipos o personas que de las condiciones existentes para realizar un determinado trabajo que no dependen de ellos, (iii) los funcionarios deben estar conscientes de contar con las capacidades y habilidades suficientes que le permitan mejorar su desempeño, (iv) elección económica positiva para que el incentivo actúe como tal, y (v) percepción de que los incentivos monetarios son distribuidos justamente (Cornejo, 2009).

2.3. Tipos de Efectos en el Pago por Desempeño

La existencia de múltiples objetivos y múltiples dueños (principal) en el sector público nos indica que los incentivos monetarios basados en la medición del desempeño pueden cambiar el comportamiento de los servidores públicos en forma disfuncional. En términos económicos este efecto se conoce como “gamed”, y puede tomar varias formas: la “visión túnel; miopía; fijación de medidas; suboptimización” entre otros, de acuerdo a lo señalado por Propper y Wilson (2003).

En contraste, los autores citan a Le Grand muestra que el diseño del esquema de incentivos puede hacer que los individuos cambien sus motivaciones presentando dos tipos de comportamiento (“knights” y “pawns”) basados en la motivación de los que brindan y reciben servicio social en el Reino Unido cuando se producen las reformas estatales. Para Propper y Wilson (2003), desde la perspectiva del desempeño gerencial se “enfatisa la endogeneidad del proveedor de la motivación al tipo de esquema del desempeño”. De otro lado, siguiendo con lo del Reino Unido, una encuesta individual a los empleados de una variedad de organizaciones de servicios públicos en el Reino Unido, revela que del pago por desempeño, se presentan tres impactos: “en la motivación, en las relaciones de trabajo, y en los objetivos comunicacionales de la gerencia” (Marsden, French y Kobi, 2000)

En cuanto al servicio judicial, Roussey y Soubeyran (2011) desarrollaron un modelo “double-sided moral hazard” que se corresponde con la idea de que estos servicios se logran mediante la combinación de dos tareas, jurisdiccionales y administrativas que se realizan normalmente por los magistrados, asistentes judiciales o tecnología de la información. Este modelo contribuye a la literatura existente acerca del riesgo moral que puede presentarse, como se muestra en un estudio en el que el agente (un juez) puede sustituir a su propio esfuerzo por la del principal (el gobierno) para llevar a cabo algunas de las tareas asignadas a priori (tareas administrativas). Los autores concluyen que debido al problema del riesgo moral, una asignación ineficiente de la labor de la justicia puede ocurrir y corresponder a un bajo nivel de la producción judicial.

Madero y Arizkuren¹, en un estudio acerca del impacto del pago de bonos por desempeño en la efectividad de los objetivos de la retribución y en el compromiso organizacional, encontraron diferencias significativas entre las siguientes variables:

$$\text{Retribución Monetaria} = f(\text{Efectividad de los objetivos de la retribución} + \text{Compromiso Organizacional})$$

¹ En www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2487556

En la retribución monetaria, se incluye el tipo de ingreso y la satisfacción; en la Efectividad de los objetivos de la retribución, se incluyen mejorar el desempeño, desarrollar competencias, desarrollar carrera labora; y en el compromiso organización a la parte afectiva, normativo y de continuidad. Cabe indicar que este estudio fue realizado para “empresas de la zona metropolitana de la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México, de los sectores comercial, industrial, y de servicios, sin importar si reciben o no el pago de bonos por desempeño”. De este estudio, el análisis por variable de la efectividad de los objetivos de la retribución serán tomados en cuenta para conocer si el desempeño ha mejorado y los efectos que ha producido en los trabajadores del PJ.

Cornejo (2009) señala que Kamdrom encuentra ventajas en la aplicación de incentivos monetarios, entre las cuales se encuentran los relacionados con la motivación, el reconocimiento, la valoración al desempeño y su relación con los logros organizacionales, como un sentido de pertenencia y contribución al trabajo que realizan. Así también vemos que los incentivos producirán los efectos esperados ante la existencia de las siguientes condiciones organizacionales planteadas por Klinger (2002): (i) que se pueda medir de manera precisa el rendimiento efectivo de cada individuo, equipo de trabajo o unidad, (ii) debe generarse una mejora real en el rendimiento total de la organización, y (iii) las remuneraciones pagadas deben capitalizar el valor del incentivo esperado por los potenciales beneficiarios. En ese sentido, la política pública será efectiva cuando existan dichas condiciones organizacionales, que si bien son complejas es posible su identificación a través de la mirada de los actores involucrados y si también se han producido cambios o resultados en los procesos internos o en las personas que proveen los servicios públicos.

Los enfoques mostrados revelan importantes efectos que pueden ocurrir luego de otorgarse los incentivos económicos por el desempeño de los servidores públicos. Para el caso del PJ, quizá la aproximación teórica más cercana está relacionada con la descrita en el párrafo anterior, aún cuando no nos proporciona el conjunto de efectos que ocurre para los servidores de un determinado órgano jurisdiccional. Sin embargo, esta posición podría ayudar en el presente trabajo

para conocer los efectos de los incentivos otorgados al personal del PJ en los últimos tres años y cómo éstos se condicen con este modelo a efectos de mostrar el objetivo central de este trabajo de investigación.



CAPÍTULO 3: DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

3. 1. Hipótesis

Hipótesis 1:

“En el diseño de las políticas públicas se definen las características en función a los objetivos esperados, población beneficiaria, y resultados a alcanzar; y para que las políticas públicas que otorgan incentivos logren modificar comportamientos de los servidores públicos para que las agencias estatales entreguen bienes y servicios en términos de mayor calidad y oportunidades se requiere que los agentes públicos tengan información de las reglas de juego para que se genere el incentivo a la mejora de su desempeño”.

Hipótesis 2:

“En la implementación de las políticas públicas que buscan premiar el desempeño a través de incentivos monetarios la falta de institucionalidad y condiciones y las desconfianza de los agentes judiciales hace que no se genere el incentivo a la mejora del desempeño”.

Hipótesis 3:

“En el marco de la nueva gestión pública se busca que los agentes públicos de las organizaciones públicas mejoren su desempeño a través de incentivos monetarios para así atender los servicios públicos en forma eficiente y eficaz; y se generen cambios en el comportamiento de los agentes sobre la base de incentivos suficientemente atractivos para que realicen los esfuerzos y valoren su desempeño”.

3. 2. Objetivos

Objetivo principal:

“Determinar la efectividad de los incentivos monetarios del personal en el desempeño de la CSJ del Callao y la CSJ de San Martín (2010-2012)

Objetivos secundarios:

- a. Determinar las características de la política pública e identificar los problemas en el diseño para otorgar incentivos monetarios en el PJ (2010-2012)
- b. Identificar los problemas en la implementación para otorgar incentivos monetarios al personal en la CSJ del Callao y la CSJ de San Martín (2010-2012), y
- c. Explicar cómo influyen los incentivos monetarios en el desempeño del personal en la CSJ del Callao y la CSJ de San Martín (2010-2012).

3. 3. Métodos e Instrumentos seleccionados para la investigación

Se han utilizado los siguientes métodos:

- a. Análisis cuantitativo descriptivo, que se realiza a partir de obtener información secundaria del PJ, que estuvo publicada en la página web institucional y que también fue proporcionada por los funcionarios de la Gerencia General. Esta información ha sido sistematizada a nivel macro y a nivel micro para el PJ para describir la evolución de las principales variables utilizadas en la construcción de los indicadores de desempeño; y se han elaborado nuevos indicadores que permitan conocer los elementos que explican el desempeño de los órganos jurisdiccionales. De este análisis ha sido posible identificar los extremos en cuanto al mayor y menor número de ganadores, por lo cual se realizó la pregunta ¿cómo es posible este comportamiento diferenciado si se ha aplicado la misma política pública a todas las Cortes Superiores de Justicia?. A partir de esta observación es que se pasa al siguiente método.

- b. Estudio de caso, una vez identificada esta experiencia concreta de la política pública de incentivos monetarios que se aplica en tres años consecutivos se busca aproximarnos a generar evidencia sobre prácticas y procesos de políticas y gestión pública, que permitiría una generalización limitada para lo observado, y así extraer lecciones y recomendaciones. Asimismo, a través del estudio de caso se propone evaluar el cumplimiento de los objetivos de la experiencia seleccionada.
- c. Análisis estructural del discurso, a fin de estudiar las representaciones sociales que los entrevistados tienen acerca de la política pública implementada, para lo cual se elaboraron guías de entrevista diferenciadas por tipo de actor participante, y posteriormente se construyeron las variables y categorías relacionadas. Para el caso de las dos Cortes Superiores de Justicia han sido las mismas variables y categorías a efectos de comparar los resultados encontrados y se ha contrastado con el marco teórico utilizado.

Se han utilizado las siguientes herramientas:

- a. Ficheros de los Reglamentos que aprueban el Bono por Desempeño aprobadas mediante Decreto Supremo por el MEF (MEF), y Directivas elaboradas por la Gerencia General del PJ aprobadas por Resoluciones Administrativas de la Presidencia del PJ.
- b. Entrevistas a profundidad realizadas en base a una guía de entrevista diferenciada (Anexo 1) de acuerdo a:
 - Funcionarios del MEF. Se realizaron dos (2) entrevistas a funcionarios que participaron en el diseño del 2010 y 2012, las cuales fueron grabadas con autorización y transcritas.
 - Funcionarios del PJ que participaron en el diseño en el 2011 y 2012, y en la implementación del 2010 al 2012. Se realizaron seis (6) entrevistas, que fueron grabadas y transcritas.
 - Beneficiarios y no beneficiarios de los incentivos monetarios. Se realizaron doce (12) entrevistas a jueces y personal jurisdiccional, quienes aceptaron

en forma voluntaria ser entrevistados y permitieron la grabación de las entrevistas, las cuales fueron transcritas. Por razones de confidencialidad se guardan los nombres de las personas entrevistadas, pero se registra el cargo, años de servicio y su situación frente al Bono de Desempeño, que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro # 1: Actores entrevistados que estuvieron directamente involucrados en la competencia

CSJ / Cargo	Años de servicio	Respecto al Bono
Callao		
Juez 1	9	No ganó
Juez 2	9	No ganó
Juez 3	16	Ganó
Secretario Judicial 1	30	No ganó
Secretario Judicial 2	25	Ganó
Asistente Judicial 1	13	No ganó
San Martín		
Juez 1	8	Ganó
Juez 2	12	Ganó
Juez 3	5	Ganó
Juez 4	11	No ganó
Asistente Judicial 1	3	Ganó
Asistente Judicial 1	5	Ganó

CAPÍTULO 4: ESTUDIO DE CASO: CSJ DEL CALLAO Y CSJ DE SAN MARTIN

4.1. Diseño de la política pública de incentivos monetarios para el Poder Judicial

4.1.1. Contexto de aplicación de los incentivos monetarios

Las diferentes reformas aplicadas en el PJ buscaron privilegiar la eficiencia pero no se respondió a la cuestión fundamental “para producir qué” y debido a que fueron impuestas desde arriba, se generaron resistencias y poca identificación con los objetivos propuestos, que se expresa en la falta de “interés común de crear un mejor sistema” como parte de un proceso de mejoramiento del servicio público, como lo señala Hammergren (2004). En la misma línea, Pásara (2004) manifiesta que la justicia debe ser vista como un servicio ya “que mejorar el producto que ofrece” permitirá acercar la realidad social con su funcionamiento y transformación cuando los destinatarios sean los ciudadanos.

En el aspecto salarial, Hammergren (2004) señala que hay una fuerte presión por parte del personal jurisdiccional y administrativo para obtener mayores salarios “por medio de huelgas y otras acciones” pues quedaron rezagados frente al aumento salarial de los jueces. En el 2005, para levantar la prolongada huelga se otorgó un “bono” a todo el personal por única vez sin demandar recursos adicionales para el PJ. En efecto, las diferencias entre las remuneraciones que reciben los magistrados y el personal auxiliar jurisdiccional y administrativo son significativas, y varía entre cada categoría, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro #2: Rangos remunerativos por Categoría en el PJ

Categoría	N° Personas	Rango Referencial de ingresos mensuales (Diciembre 2009)
Carrera Judicial – Magistrados	2,462	De 3,505.05 a 23,217.20

Categoría	N° Personas	Rango Referencial de ingresos mensuales (Diciembre 2009)
Funcionarios y Directivos	157	De 1,794.26 a 13,420.00
Profesionales	6,491	De 1,645.04 a 4,420.00
Técnicos	5,279	De 1,240.00 a 1,920.00
Auxiliares	2,303	De 1, 145.00 a 1,376.84

Fuente: Pág. Web del PJ

Elaboración: Propia

En el tema de la descarga procesal, uno de los mayores problemas que tiene la administración de justicia, el PJ ha venido implementando diversas medidas. En el 2007 el PJ dio inicio al Plan Nacional Descarga para “reducir la carga procesal, y establecer estándares de carga y producción aceptables para brindar un servicio de calidad”²; y conformó los órganos judiciales con carácter transitorio³ a fin de apoyar la descarga procesal pues los transitorios no recibían expedientes nuevos sino los que ya se venían tramitando en los órganos jurisdiccionales permanentes que presentaban la mayor carga procesal. En el 2008⁴ se crearon 120 órganos jurisdiccionales transitorios de descarga y se adecuaron 5 órganos transitorios existentes.

Con el funcionamiento de estos órganos, se empezó a establecer “metas de producción”, es decir cantidad de expedientes principales resueltos en trámite y en ejecución de sentencias; cuyo cumplimiento se reportaría en forma periódica⁵, para lo cual se implementaron dos aplicativos informáticos: el Formulario Estadístico Electrónico y el Sistema Integrado Judicial para la emisión de reportes con “información estadística de expedientes ingresados, resueltos y pendientes, por especialidad, delitos y materia, a nivel de cada órgano jurisdiccional”⁶.

Para el 2010, el PJ aprobó la implementación de un enlace⁷ en la página web institucional para que los jueces de descarga procesal publiquen su “producción (sentencias y/o autos finales)”, incluyéndose a los órganos jurisdiccionales de la

²Resolución Administrativa N° 099-2007-CE-PJ

³Resolución Administrativa N° 009 y 105-2006-EC-PJ

⁴Resolución Administrativa N° 029-2008-CE-PJ

⁵Resolución Administrativa N° 025-2009-CE-PJ

⁶Resolución Administrativa N° 120-2009-CE-PJ,

⁷Resolución Administrativa N° 120-2010-P-PJ

Corte Suprema⁸. De esta forma, se estaría pasando de un registro manual a un registro sistematizado de las metas con lo cual se empieza a reforzar la práctica de establecerlas y reportarlas. Estas son establecidas en base a criterios históricos de los expedientes resueltos, entendiéndose como un logro el incremento de expedientes resueltos año tras año, independientemente de la demanda o carga existente.

A pesar de estas mejoras tecnológicas, el registro de la información no es uniforme y no se cumple dentro de los plazos señalados. Una de las razones es la falta de interconexión entre las sedes judiciales, especialmente aquellas distantes ubicadas geográficamente y además por la falta de locales propios, ya que el alquiler de locales para que funciones las dependencias demanda mayores costos de adecuación.

Los cambios normativos en los códigos procesales introducidos con la aprobación e implementación del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP)⁹ y de la Nueva Ley Procesal de Trabajo (NLPT)¹⁰, en el 2006 y 2010, respectivamente, llevaron a ampliar la oferta judicial. Se crearon órganos jurisdiccionales de liquidación de expedientes de los anteriores códigos y nuevos órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, cómo los recursos presupuestarios no fueron suficientes, se recurrió a la “adición a sus funciones” y ampliación de competencias territoriales para que los órganos jurisdiccionales conozcan a su vez la aplicación de los nuevos códigos procesales. Precisamente, este ha sido uno de los problemas en la implementación del NCPP pues según se señala “ha sido reclamo de los operadores distritales que los magistrados desempeñen sus funciones con carácter exclusivo;

⁸ Resolución Administrativa N° 004-2010-CE-PJ

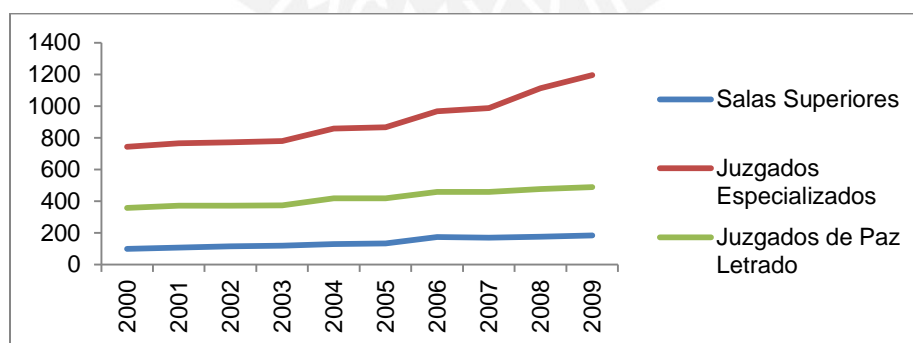
⁹ El Decreto Legislativo N° 957, del 28.7.2013, promulga el nuevo Código Procesal Penal aprobado por la Comisión Especial de Alto Nivel, constituida por Decreto Supremo N° 005-2003-JUS; y el Decreto Supremo N° 007-2006-JUS actualiza el calendario oficial de la aplicación progresiva del Código Procesal Penal, empezando en el Distrito Judicial de Huaura el 01.07.2006. Este calendario ha sido modificado en varias oportunidades, estando pendiente la implementación correspondiente al año 2013, para los Distritos Judiciales de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín, Callao, Lima Norte, Lima Sur y Lima.

¹⁰ La Ley N° 29497 aprueba la Nueva Ley Procesal del Trabajo, promulgada el 15.01.2010, dispone en la Quinta Disposición Transitoria que el PJ dispone la creación e instalación progresiva de juzgados y salas laborales en los distritos judiciales de la República que lo requieran, para fortalecer la especialidad laboral a efectos de brindar un servicio de justicia más eficiente.

esto es, que no asuman en paralelo diversas funciones propias de órganos jurisdiccionales distintos: Juez Mixto y de la Investigación preparatoria o Juez de Juzgamiento unipersonal y a la vez integrante del Juzgado Colegiado. De acuerdo a lo observado, esto dificulta el cumplimiento de las funciones propias de cada tipo de órgano y limita la disponibilidad de tiempo del magistrado para la programación de las audiencias necesarias que atiendan la demanda de solicitudes y requerimientos” (Rodríguez, Maillard y Beteta, 2013). Asimismo, en cuanto al tema de los indicadores para evaluar el avance de la reforma procesal penal es notoria la “carencia de información estadística confiable de carga y productividad, tomada entre las diversas Cortes que asegure la formulación de indicadores de gestión que permitan el control oportuno de la gestión y evaluación del desempeño de los órganos jurisdiccionales. Asimismo, no hay interconexión que facilite la recepción y envío oportuno de comunicaciones, a través de medios como internet, con otras instituciones” (Rodríguez, Maillard y Beteta, 2013).

A Diciembre del 2009, el PJ cuenta con un total de 1,876 órganos jurisdiccionales en las 29 Cortes Superiores de Justicia, en su política de ampliar la oferta judicial ha venido aumentando año tras año el número de dependencias con énfasis en la creación de juzgados especializados, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico #1: Evolución de los órganos jurisdiccionales (2000-2009)



*Fuente: Mapa de Dependencias del PJ (2012)
Elaboración propia*

Las Cortes Superiores de Justicia cuentan con Salas Superiores Especializadas o Mixtas, Juzgados Especializado o Mixtos, y Juzgados de Paz

Letrados; que se conocen como órganos jurisdiccionales. Los Juzgados Especializados o Mixtos funcionan en una provincia, y pueden ser Civiles, Penales, de Trabajo, de Familia, de Delitos Aduaneros y de Delitos Tributarios. Los Juzgados Mixtos despachan sobre dos o tres de estos temas y se establecen en zonas donde no hay Juzgados Especializados. Los Juzgados Mixtos resuelven las apelaciones sobre las sentencias dictadas por los Juzgados de Paz Letrados. Los Juzgados de Paz Letrados son creados para administrar justicia en determinadas zonas rurales y urbanas y su ámbito de acción, generalmente, son uno, dos o más distritos geográficos, donde se ven casos de menor cuantía o de rápida solución y dependen igualmente de la Corte Superior, que determina el lugar donde van a funcionar. Esos juzgados resuelven también las apelaciones de los Juzgados de Paz.

Frente a estos cambios producidos en el PJ, tenemos el proceso de consolidación de reforma presupuestaria que se inicia en el 2007 en el Perú, y trajo un “nuevo arreglo institucional que viabilice los cambios que se buscan implementar en la gestión del presupuesto con enfoque por resultados”¹¹. En el 2010 esto significó la reestructuración de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, incorporándose la Dirección de Calidad del Gasto Público, entre cuyas funciones se encuentra la de “Diseñar e implantar instrumentos y metodologías para mejorar la calidad del gasto público”, siendo uno de estos instrumentos la aplicación de incentivos monetarios a la gestión. Son los funcionarios de esta Dirección los que finalmente participarán en el diseño del esquema de incentivos para el sistema de administración de justicia.

4.1. 2. Identificación del problema público y de actores involucrados

Problema identificado

Un mejor desempeño de las entidades y agentes públicos es necesario para una mejor prestación de servicios públicos en las entidades del sistema de administración de justicia. Si bien, se ha ampliado la oferta judicial existen aspectos que aún persisten en el modo de comportamiento de los agentes judiciales, que

¹¹http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/BOLETIN_DGPP.pdf

determinan la cultura judicial, entendida “como el conjunto de actitudes o percepciones existentes” que impide el buen funcionamiento de las entidades del sistema de justicia¹², cuyos resultados para el cumplimiento de metas y objetivos institucionales y la mejora en la gestión institucional son percibidos como muy limitados debido a condiciones precarias para el funcionamiento operativo de las dependencias judiciales.

Este problema fue identificado en el Proyecto de Presupuesto Institucional del PJ para el Año Fiscal 2010, remitido al MEF (MEF) en Julio del 2009, en el cual la solución propuesta fue otorgar un aumento remunerativo sujeto a la evaluación del desempeño de los servidores judiciales. Esta propuesta fue tomando forma al interior de las reuniones sostenidas para llegar a la cifra consensuada del presupuesto del PJ para el siguiente año, aunque los condicionamientos no fueron puestos de conocimiento de los funcionarios del PJ.

En efecto, cuando el Poder Ejecutivo a través del MEF remite al Poder Legislativo el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, en la Exposición de Motivos¹³ en el Capítulo III “Presupuesto del PJ, se indica que la estrategia de reforma administrativa del PJ:

“... considera como elemento importante desarrollar e implementar mecanismos de evaluación y capacitación de sus recursos humanos para mejorar el desempeño y elevarla productividad, y en consecuencia implementar una política institucional orientada al mejoramiento de los niveles remunerativos..”

Por lo que se incorpora en el proyecto de ley un artículo que señala:

“Asimismo, se autoriza al Ministerio del Interior, Ministerio Público y al PJ a otorgar un Bono por Desempeño por el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, a favor del diez por ciento (10%) del personal que presta servicios en la Policía Nacional del Perú, el PJ y el Ministerio Público, respectivamente. El monto de los recursos

¹² De la Jara (2003) define como el sistema de justicia como el “el conjunto de entidades, órganos, instituciones o ámbitos del Estado que están involucrados, directa o indirectamente, con la función de administrar justicia. Todos forman parte del mismo esquema de administración de justicia, pero se diferencian entre sí por su naturaleza y función.

¹³ http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/proye_2010/Exp_Motiv_Ley_Presupuesto2010.pdf

a ser distribuidos a través de dicho bono será equivalente al uno por ciento (1%) de la planilla de remuneraciones anualizada y es otorgado en el mes de diciembre de 2010, en función a la evaluación, medición y calificación del desempeño de las respectivas dependencias”.¹⁴

Los funcionarios entrevistados del MEF no estuvieron al tanto de esto, que se confirma con lo dicho por uno de los entrevistados:

“Sí no me equivoco... esto apareció en el presupuesto del 2008 o 2009, había un mandato y creo que no se ejecutó en el 2009, volvió a aparecer en el 2010 y sí para el 2010. ¿Cómo aparece en la Ley de Presupuesto? Habría que rastrear. Yo llego acá y la orden del superior es hay esto en la Ley de Presupuesto y hay que hacerlo. ¿Quién lo puso? Hay una constante presión del PJ como de otros organismos para conseguir mejorar remunerativas en el personal, por el lado del ministerio siempre yo no te voy a subir así nomás, no sé si fue producto de una negociación bilateral del presidente del PJ, pues fue para varias entidades, no sé si fue solamente una cuestión bilateral del ministro, si fue una negociación en el Congreso cuando se está negociando la Ley, eso no lo sé, pero seguramente lo que ha habido es esta puja constante para conseguir un beneficio, esta perspectiva constante del ministerionormalmente lo que suele pasar que el MEF trata de acomodar esta puja del PJ con mecanismos como este. Que sea 1% de la planilla o 10% del personal eso no estuvo en este nivel, técnico, sino a alto dirección del Estado. ¿Cómo figuró en la ley? No sé si fue a pedido del ministro por una puja del PJ o de algún congresista”.

El condicionamiento al diez por ciento (10%) se origina en el Reglamento del Decreto Legislativo 1025, aprobado el 17.01.2010 mediante Decreto Supremo 009-2010-PCM, que en el artículo 41 señala que como consecuencia de la evaluación “el

¹⁴ En la aprobación de la Ley de Presupuesto 2010 ya no aparece SERVIR sino el MEF, lo que se mantiene en los siguientes años.

personal con rendimiento distinguido no podrá exceder el 10% del total del personal al servicio del Estado de cada entidad, y será focalizado para el otorgamiento de estímulos monetarios y/o no monetarios”. En este dispositivo se precisa que es SERVIR quien establece “los criterios de calificación atribuibles a las distintas categorías de desempeño”; por lo cual en consultas que hicieron los funcionarios del PJ para remitir la propuesta de indicadores de evaluación para otorgar los incentivos económicos, la respuesta fue que el PJ no estaría comprendido entre los alcances de la evaluación, ya que se estaría incluyendo a la evaluación de la carrera judicial, esto es, a los jueces.

Actores involucrados en el diseño

La política de incentivos monetarios para las entidades del sistema de administración de justicia fue aprobada a través de las Leyes de Presupuesto del Sector Público para los Años Fiscales 2010, 2011 y 2012; a través de las Leyes N° 29465, N° 29626 y N° 29812, aprobadas por el Congreso de la República. En estas leyes se autoriza a las tres entidades del sistema de administración de justicia (PJ, Ministerio Público y Policía Nacional del Perú) se les otorgue un Bono por Desempeño en base a indicadores de desempeño propuestos por cada entidad pública y sujetos a revisión por parte del MEF.

En la fase de diseño participan los funcionarios del MEF, y los del PJ, aunque los funcionarios cumplen roles claramente diferenciados.

- Funcionarios del MEF (MEF)¹⁵, quienes elaboraron los Reglamentos para los años 2010, 2011 y 2012 según lo dispuesto en las respectivas leyes que aprobaron en el Congreso¹⁶, y realizaron una serie de consultas a los funcionarios del PJ acerca del funcionamiento del servicio de administración de justicia. Además de instrumentar, le dieron continuidad a la política pública de incentivos monetarios evaluando las propuestas de los indicadores de

¹⁵ *Es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público conduce el proceso presupuestario y establece las normas y procedimientos respectivos para la elaboración de la Ley del Presupuesto del Sector Público*

¹⁶ *Los indicadores tienen por objetivo medir los cambios en eficiencia y eficacia, cobertura y/o calidad de los servicios prestados por las entidades públicas.*

desempeño y aceptando los cambios para el rediseño de la política pública, como lo reconoce uno de los funcionarios entrevistados:

“Hicimos algún ajuste...por ejemplo, el número de expedientes resueltos sobre ingresados, la corrección fue que los resueltos sea un porcentaje del total que había que resolver, porque tú lo que resuelves no es lo que ingresa, es sobre el stock. En el caso puntual del PJ se hacían revisiones de este tipo, había que revisar evaluación de desempeño del PJ de otros países, yo consulté a gente cercana al PJ, no me acuerdo la cercanía, pero llamé a alguien de GRADE que hizo un estudio sobre el PJ, algo del desempeño, eso se hizo en el primer año... En la propuesta... creo que no estaba lo de la competencia, eso salió del MEF. Había que generar un instrumento que promueva una competencia, un mayor esfuerzo. Había que establecer reglas claras para todos, y que el que compita no sienta que está en desventaja”.

- Funcionarios de la Gerencia General y los Jueces del PJ:
 1. Los funcionarios de la Gerencia General quienes participan de las reuniones con el MEF para la entrega de la propuesta de indicadores y emiten Directivas internas que regulan la entrega del Bono de Desempeño en los tres años en que se ejecuta.
 2. Los jueces, quienes tienen un rol fundamental pues evalúan al personal a su cargo, participan en el tercer año de aplicación de los incentivos alcanzando a los funcionarios del PJ propuestas de cambio en los indicadores:

“El último año, hubieron reuniones con jueces para coordinar propuestas de indicadores. La CSJ de Lima designó a jueces en representación de la Corte. Hubo internalización del bono y el apoyo vino por esto”.

“Para el 2012 sí entraron los señores jueces se formó una comisión multipartidaria y se debatió los indicadores primero internamente y después con el MEF”.

“Hubo evaluación a nivel orgánico y de personas. En la práctica se aplicó más a nivel orgánico, a nivel de personas solo cuando la

cantidad de personas era mayor al porcentaje que respondía, y entraban a una evaluación personalizada, si eran 15 y se llegaba a 12 había que evaluar. El presidente de la sala o juez evaluaron, se establecieron requisitos para evaluar”.

Como vemos, en los dos primeros años esta política pública no se agenda con los actores directamente involucrados: el personal de las dependencias judiciales es el actor activo, el que va a participar de la competencia en tanto forme parte del órgano o dependencia jurisdiccional; lo cual, como vamos a ver posteriormente trajo problemas a la hora de entender la mecánica de evaluación y definición del desempeño y conocimiento de las reglas de competencia.

4.1. 3. Características de los incentivos monetarios y problemas en el diseño

El Bono por Desempeño se otorga al personal que presta servicios en los órganos jurisdiccionales del PJ por los resultados alcanzados en el cumplimiento de los objetivos institucionales y la mejora de la gestión durante el 2010, 2011 y 2012, y se otorga para mejorar el desempeño de los trabajadores y premiar a quienes logren determinados objetivos institucionales.

No se entrega a todo el personal, solo a 10% del personal que presta servicios en el PJ. Sólo en el 2010 se incluyó a los trabajadores de las sedes administrativas, y a partir del 2011 al personal de los órganos jurisdiccionales transitorios. En el 2012 se incorporaron a los trabajadores contratados bajo la normativa del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios – CAS; precisándose que son considerados dentro de este beneficio los trabajadores que hayan cesado el 2012, siempre que al menos hubieran laborado la mitad del período de evaluación más un (1) día.¹⁷

En cuanto al monto del Bono, en el 2010 no se precisó el monto exacto sino que fue calculado en base al 1% de la planilla del PJ y distribuido equitativamente entre todos los beneficiarios que accedieron al Bono. Para el 2011 y 2012 el monto de asignación fue de tres mil quinientos y 00/100 nuevos soles. Como monto

¹⁷ Informe Especial “Bonos por desempeño 2012: ¿incentivo o compensación? Área Gestión de Recursos Humanos y Régimen Laboral Público. En Actualidad Gubernamental, N° 43-Mayo 2012.

excepcional no tiene carácter remunerativo y no computable para ningún record ni de naturaleza compensatoria social o cualquier otro beneficio.

Se utilizó el tipo “torneo con producción conjunta” buscando premiar a los mejores y se eligió la competencia por equipos por las dificultades para “atribuir resultados a un individuo” (Espinoza y Valderrama, 2011)¹⁸. Los equipos compitieron en base a indicadores para medir los atributos (cambios en la eficiencia, efectividad, cobertura o calidad) de los servicios realizados.

Para medir el desempeño de los órganos jurisdiccionales, se aprobaron los siguientes indicadores, e inicialmente fueron propuestos por el PJ y validados por el MEF previo a su inclusión en los respectivos reglamentos:

- **Descarga Procesal (IDP)**, muestra los expedientes resueltos por el órgano jurisdiccional respecto a su carga procesal (expedientes pendientes al inicio del período más los expedientes ingresados) en un período determinado.¹⁹
- **Calidad Judicial (ICJ)**, muestra en un período determinado, el porcentaje de sentencias que confirman el resultado previo dado en la instancia inferior y cuyo fallo fue apelado, respecto al total de sentencias apeladas resueltas; es decir, mientras este valor se aproxima a la unidad, indicaría que del total de sentencias apeladas todas fueron confirmadas, ratificando el fallo dado en primera instancia y demostrando la inexistencia de vicios procesales y/o sentencias revocadas o anuladas.
- **Incremento de Producción (IIP)**, muestra el incremento de expedientes resueltos de un año respecto a otro, en el mismo período de evaluación.
- **Productividad (IP)**, muestra la productividad del órgano jurisdiccional con respecto al subgrupo correspondiente.

De acuerdo con la definición de cada uno de los indicadores, se observa que en los tres años se midieron los atributos del desempeño relacionados con la efectividad y calidad, según se muestra:

¹⁸ Ponencia en el XXIX Encuentro de Economistas BCRP “Esquema de Incentivos Monetarios en el Sector Público”, Lima, 13-10-2011.

¹⁹ En el 2012 este Indicador si bien sigue siendo llamado de Descarga Procesal, la composición de las variables corresponde al Indicador de Resolución ya que en el denominador no se incluye a los expedientes pendientes.

Cuadro # 3: Indicadores utilizados para la determinación del Ranking Final

Años	Indicadores de Desempeño	
	Efectividad	Calidad
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Descarga Procesal 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de Judicial 1
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Descarga Procesal • Incremento de la Producción 1 • Indicador de Productividad 1 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad Judicial 2
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Descarga Procesal • Incremento de la Producción 2 • Indicador de Productividad 2 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad Judicial 2

Fuente: *Elaboración propia*

Del cuadro anterior, se puede ver que la utilización de los indicadores de desempeño en los tres años que se dispuso el otorgamiento del bono no muestra uniformidad y en cada año la composición de estos fue distinta por los cambios en el numerador para el indicador de productividad y en el denominador para el de producción.

Del 2010 al 2012 se utilizaron diez (10) variables, de las cuales tres son comunes en la construcción de los indicadores: expedientes resueltos, expedientes pendientes y expedientes ingresados, según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro # 4: Variables utilizadas para los indicadores de desempeño

Variables	2010	2011	2012
Expedientes Resueltos			
Expedientes Pendientes			
Expedientes Ingresados			
Meses trabajados			
Promedio mensual de trabajadores			
Suma total trabajadores subgrupo			
Total Expedientes Resueltos Sub Grupo			
Confirmadas			
Total Apelaciones o Devueltas			
Anuladas			

Elaboración propia

De las tres primeras variables, la variable “expedientes resueltos” se encuentra identificada en los indicadores de descarga, de incremento de la producción, y en el de productividad. Es decir, la misma variable ha sido utilizada

para la conformación de diferentes indicadores. Para el caso del indicador de calidad, que fue utilizado en los tres años, cabe indicar que la fórmula de construcción del indicador difiere entre el primer y segundo año; por lo cual, se construyeron dos indicadores de calidad judicial diferentes. Así como cambian el número y la construcción de los indicadores, también varía el período de evaluación de los indicadores: de enero a la quincena de noviembre en el 2010; de enero a octubre en el 2011, con fecha de cierre para reportar la información el 09.12.2011; y, de enero a octubre en el 2012, con fecha de cierre el 12.11.2012.

El reporte de las estadísticas se realizaría en el Sistema Integrado Judicial (SIJ) para las sedes judiciales integradas al sistema y en las sedes no integradas, se utilizarían los formatos en Excel que se utilizaban para el Formulario Estadístico Electrónico. En ambos casos, la información es de carácter de “declaración jurada”, y sujeta a verificación posterior por parte de los órganos de control interno de la entidad.

Asimismo, se establecieron ciertos requisitos para su obtención dada la cuota del diez por ciento establecida, los cuales estuvieron relacionados con la permanencia en la dependencia judicial y con la idoneidad en el cargo. Cuando uno de estos requisitos no se cumplió, se excluyó al personal de la relación de personas ganadores del bono, aún sí en el ranking el órgano jurisdiccional donde labora la persona ganadora ocupa uno de los primeros lugares. Para determinar la lista final de los ganadores, para definir el cupo se llevaría a cabo una evaluación individual del personal en base a criterios de puntualidad; orden, control y cumplimiento de tiempos para atención de documentos; organización interna; respeto y atención al público; y comportamiento personal, profesional y social. El puntaje máximo a obtenerse era 15 puntos. Estaría a cargo del Juez de cada órgano jurisdiccional que se encontraba en el Ranking de ganadores.

Uno de los principales problemas que se identifica en el primer y segundo año es la demora en la aprobación de los reglamentos y directivas, ya que salieron poco antes de que se inicie la competencia. En el 2012 se corrige esta situación como se observa en el siguiente cuadro donde se lista la normativa que reguló la entrega del Bono de Desempeño:

Cuadro # 5: Regulación normativa para la entrega del Bono de Desempeño

	MEF		PJ	
	Norma	Fecha de aprobación	Norma	Fecha de aprobación
2010	D.S. N° 209-2010-EF	23 Octubre	R.A.N° 258-2010-P-PJ	8 Noviembre
2011	D.S. N° 226-2011-EF	8 Diciembre	R.A N° 438-2011-P-PJ	13 Diciembre
2012	D.S. N° 047-2012-EF	29 Marzo	R.A.N° 155-2012-P-PJ	29 Marzo

Fuente: MEF

Elaboración propia

Por la demora es probable que tanto en el 2010 como en el 2011 se haya premiado a los que ya estaban trabajando bien, como dice un funcionario entrevistado:

“...si sale tarde se premia sin haber incentivado, a aquel funcionario que por formaciones es un funcionario rápido, ágil, recibe un premio, pero aquel que pudiendo serlo y no lo es, no vas a generar que cambie su actitud, pues las reglas ya fueron dadas. Eso no se cumplió.”

Para los funcionarios del MEF esto se explica por la falta de apoyo político de la Alta Dirección del PJ.

“Eso hubiera generado varias cosas, hubiera habido mayor disposición...se hubiera podido hacer otras cosas, consultar a órganos jurisdiccionales alejados, someter a pequeño focus group, opiniones, ajustar, consultar. Si hubiese habido la apropiación de parte de la dirección del PJ hubiese sido importante para la interacción para que salgan en plazo razonable”.

Para los funcionarios del PJ, en cambio, consideran que el proceso se dilató debido a las exigencias del MEF a la hora de definir los indicadores de desempeño pues no consideraban las propuestas presentadas y no tomaban en cuenta las condiciones organizacionales para poder llevar a cabo la evaluación de los indicadores.

“Se discutió mucho, pero se le dijo de las razones de condiciones desiguales en razón de la capacidad instalada de la entidad,

personal, infraestructura. ¿Cómo se compite en condiciones desiguales? El sistema de información para generar indicadores en tiempo real no se contaba. Al inicio la relación fue cordial, pero incomodó que no se hayan considerado las propuestas del PJ. Cuando se publicaba la norma recién se enteraban”.

Había una interacción entre el MEF y el PJ, lo que revela la relación a veces complicada debido al poco conocimiento de cómo funciona el sistema de administración de justicia, como lo define uno de los funcionarios entrevistados:

“El MEF modificó de manera unilateral los indicadores. Había argumentaciones generales, gaseosas que no satisfacían. Había conceptos: una cosa es carga procesal y otros ingresos. Teníamos indicadores que proponía evaluar ambos. Era importante considerar el ingreso y la carga. Con el indicador de productividad se superó la inequidad ya que se consideraba la cantidad de personal que trabajaba en la unidad orgánica”.

Sin embargo, hay que tener en consideración que en el 2010 había una huelga de los trabajadores jurisdiccionales del PJ, que hacía improbable la aceptación de la entrega de un incentivo económico condicionado al cumplimiento de metas y no para todo el personal. A ello se suma, el hecho de que los funcionarios del PJ veían muy difícil también que los jueces estuvieran de acuerdo con la evaluación anual de su desempeño, pues ellos por razones de permanencia en sus cargos son evaluados a través de la Ley de Carrera Judicial, que se aprobó en el 2008. Por ambos motivos se dilató la aprobación del reglamento dispuesto en la Ley de Presupuesto, en el 2010.

Otro de los problemas que se presentó en la entrega del Bono de Desempeño en el 2010 fueron los reclamos que se presentaron a la Gerencia General, especialmente de los magistrados, quienes no tuvieron conocimiento de los reglamentos y directivas aprobados y asumieron que el premio era por el cumplimiento de metas de expedientes resueltos, como se había estado reportando desde el año anterior. Esto condujo a que se planteara la revisión de la información estadística y también de la forma en cómo se había estado registrando. La falta de un sistema integrado e interconectado en todas las sedes judiciales evidenciaba las

fallas en las estadísticas judiciales reportadas, también en los indicadores de desempeño utilizados, por lo cual para el 2011 se propuso en el diseño el cambio de los indicadores.

Además en el 2011 se presenta otro escenario: la aprobación del Bono de Productividad al personal administrativo y jurisdiccional por el cumplimiento de metas de gestión, que también fue incorporado en la Ley de Presupuesto del Sector Público y posteriormente regulado en el PJ mediante Resolución Administrativa N° 146-2011-P-PJ, del 10-03-2011. Este Bono también estaba sujeto a reglamentación y establecimiento de metas, lo que demandó esfuerzos para los funcionarios participantes en el diseño de ambos Bonos, dándose mayor celeridad al de Productividad. Nuevamente, la demora en la aprobación de la normatividad para el Bono de Desempeño fue motivo para que el personal de los órganos jurisdiccionales no estuviera informado de las reglas de competencia y también motivo de reclamos.

En el 2012 la participación de la Comisión de Magistrados de la CSJ de Lima para la propuesta de indicadores de desempeño fue clave para que no se demore la aprobación del reglamento y directivas. Asimismo, se diseñó un registro automatizado de las estadísticas judiciales, que calculaba los indicadores de la competencia y se programaron charlas de información para el registro de las estadísticas, por lo cual se logró el involucramiento de los actores directamente involucrados,

“El último año hubieron reuniones con jueces para coordinar propuestas de indicadores. La CSJ de Lima designó a jueces en representación de la Corte. Hubo internalización del bono y el apoyo vino por esto.

Como vemos, se confirma la hipótesis planteada de que la participación y conocimiento de los agentes públicos del diseño de la política pública de incentivos monetarios es relevante para que apropien del instrumento, para que estén suficientemente informados sobre las bases de evaluación y por tanto maximicen sus beneficios, su racionalidad económica para obtener el premio.

4.2 Implementando la política de incentivos monetarios en las Cortes Superiores de Justicia del Callao y San Martín (2010-2012)

4.2. 1. Identificación de actores

En la implementación de la política pública de incentivos monetarios participan dos grupos: los funcionarios de la Gerencia General del PJ y el personal de los órganos jurisdiccionales del PJ. Sus roles son diferenciados.

Los funcionarios de la de las Gerencias de Planificación, Gerencia de Personal y Escalafón Judicial y Gerencia de Informática de Gerencia General intervienen regulando la implementación de la política y poniendo en marcha el aparato administrativo para contar con información de personal y de los indicadores. Asimismo, deben cumplir con publicar la relación de las dependencias jurisdiccionales en competencia y los resultados finales con la relación de las dependencias ganadoras. Finalmente presentan al MEF de un Informe Final sustentatorio para la conformidad al pago del bono. Al respecto, uno de los funcionarios entrevistados considera que:

“...hubo disposición para respetar los plazos, especialmente para el envío del informe final que se tiene que enviar en el mes de diciembre y empezaban a generarse todos los problemas. Hubo mucho trabajo para revisar, hasta que el informe sea consistente”.

En cuanto al segundo grupo, es el que va a competir para lograr el Bono de Desempeño, para lo cual se conformaron grupos y subgrupos que variaron en cada año:

- En el 2010 se conformaron 34 Grupos en función a la instancia, al Distrito Judicial y a la Especialidad, incluye solamente a los órganos jurisdiccionales de carácter permanente.
- En el 2011, se organizan 5 Grupos, de los cuales el primero corresponde a las Salas Supremas, y los cuatro siguientes a las CSJ, se incluyen tanto los órganos jurisdiccionales permanentes y transitorios, y se subdividen de acuerdo a la instancia y especialidad formando 18 subgrupos permanentes y 16 transitorios.

- En el 2012, a nivel de regiones y atendiendo a criterios de carga procesal y número de trabajadores en la dependencia jurisdiccional, se conforman 6 Grupos por tipo de órgano jurisdiccional (Sala o Juzgado), Especialidad, y Subgrupo. El primer grupo corresponde a la Corte Suprema de Justicia, los 4 siguientes a los órganos jurisdiccionales permanentes de las CSJ y el último grupo a los de carácter transitorio. En los Grupos de las Cortes se conforman 51 sub grupos según instancia y especialidad.

4.2. 2. Ganadores del Bono de Desempeño en las Cortes Superiores de Justicia

El número de los beneficiarios del Bono de Desempeño estuvo en relación directa al porcentaje establecido en el diseño, el 1% del total de personal, porcentaje que se fue distribuyendo según grupo y subgrupo²⁰. Se ha sistematizado esta división a nivel de cada CSJ, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro # 6: Número de dependencias y de personas ganadoras

DISTRITO JUDICIAL	N° GANADORES DEL BONO DE DESEMPEÑO 2010 AL 2012					
	N° DEPENDENCIAS			N° PERSONAS		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Amazonas	4	3	2	14	11	25
Ancash	6	8	2	29	43	12
Apurímac	2	3	3	10	7	18
Arequipa	7	5	10	24	21	67
Ayacucho	12	3	8	33	10	47
Cajamarca	4	7	6	18	55	58
Callao	14	8	3	93	33	25
Cañete	2	3	2	18	11	7
Cusco	11	10	2	36	43	5
Huancavelica	9	2	2	44	5	6
Huánuco	7	5	2	30	19	5
Huaura	4	10	6	25	28	26
Ica	16	20	13	67	87	73
Junín	19	16	12	72	84	67

²⁰ En los últimos cinco años el número total de personal del PJ ha aumentado debido al incremento de órganos jurisdiccionales para el Plan de Descarga y la implementación del Nuevo Código Procesal Penal.

DISTRITO JUDICIAL	N° GANADORES DEL BONO DE DESEMPEÑO 2010 AL 2012					
	N° DEPENDENCIAS			N° PERSONAS		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
La Libertad	10	19	17	69	100	94
Lambayeque	6	12	16	25	65	83
Lima	42	29	42	255	270	330
Lima Norte	17	7	9	55	46	56
Lima Sur	n.d	6	10	n.d	31	63
Loreto	6	5	2	29	28	9
Madre de Dios	4	8	1	7	33	5
Moquegua	9	7	5	42	41	23
Pasco	0	2	2	0	7	7
Piura	8	7	1	60	48	4
Puno	8	11		24	32	
San Martín	7	11	15	27	73	73
Santa	3	5	8	12	20	34
Sullana	n.d	1	3	n.d	6	21
Tacna	6	4	7	25	16	34
Tumbes	4	1	3	27	7	7
Ucayali	4	2	4	11	6	22
TOTAL	251	240	218	1,181	1,286	1,306

Fuente: Gerencia General del PJ

Elaboración propia

Nota: Los Distritos Judiciales de Lima Sur y Sullana no estuvieron creados en el 2010 por lo cual se reporta como no disponible (n.d)

Los resultados del cuadro anterior permiten agrupar a las CSJ de acuerdo a la variación en el número de dependencias y en el número de personas beneficiarios, como se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro # 7: Agrupación de Ganadores según variación en el número de beneficiarios del Bono

Aumentan	N° de Dependencias Beneficiarias	San Martín , Lambayeque, Lima Sur, La Libertad, Santa, Arequipa, Sullana, Cajamarca, Huaura, Pasco, Apurímac, Tacna
	N° de Personas Beneficiarias	San Martín , Lima, Lima Sur, Lambayeque, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Santa, Sullana, Ayacucho, Amazonas, Ucayali, Tacna, Apurímac, Pasco, Ica, Huaura, Lima Norte

Disminuyen	N° de Dependencias Beneficiarias	Tumbes, Amazonas, Ica, Madre de Dios, Ancash, Ayacucho, Loreto, Moquegua, Huánuco, Huancavelica, Junín, Piura, Lima Norte, Puno, Cusco, Callao
	N° de Personas Beneficiarias	Madre de Dios, Junín, Cañete, Ancash, Moquegua, Loreto, Tumbes, Puno, Huánuco, Cusco, Huancavelica, Piura, Callao

Del cuadro anterior, podemos observar que las CSJ de San Martín y Callao se encuentran en los extremos de las que aumentan y disminuyen el número de sus beneficiarios, tanto personal como dependencias.

Para el Distrito Judicial del Callao se aprecia lo siguiente:

- El número de órganos jurisdiccionales ganadores disminuye en cada año: 14 en el 2010, 8 en el 2011 y 3 en el 2012. Ello, a su vez, implica que se reduce el número de personas beneficiarias del bono de desempeño: de 93 en el 2010, 33 en el 2011 y 25 en el 2012.
- En el 2010, del total de dependencias ganadoras, sólo una (2° Juzgado Penal) pasó por la evaluación individual, en tanto las otras dependencias por su ubicación en el ranking del indicador final de la competencia.
- Un solo órgano jurisdiccional (1° Juzgado Civil) se encuentra como ganador en el 2010 y en el 2011.
- Ningún órgano jurisdiccional vuelve a ganar en los tres años consecutivos.
- Dos órganos jurisdiccionales (1° Juzgado de Paz Letrado – Laboral (Ex 7° Juzgado de Paz Letrado), y Juzgado Penal Transitorio (Ejecución)) se encuentran como ganadores en el 2011 y 2012.

Para el Distrito Judicial de San Martín se aprecia lo siguiente:

- El número de órganos jurisdiccionales ganadores aumenta en cada año: 7 en el 2010, 13 en el 2011 y 19 en el 2012. Ello, a su vez, implica que aumenta el número de personas beneficiarias del bono de desempeño de 27 en el 2010, y se mantiene en 73 en el 2011 y 2012.

- En el 2010, del total de dependencias ganadoras, sólo una (2° Juzgado Penal Unipersonal) pasó por la evaluación individual, en tanto las otras seis dependencias por su ubicación en el ranking del indicador final de la competencia.
- Un solo órgano jurisdiccional (1° Juzgado de Investigación Preparatoria de Moyobamba) se encuentra como ganador en el 2010, 2011 y 2012.
- Siete órganos jurisdiccionales ganadores en el 2011 vuelven a ganaren el 2012.

Los resultados muestran respuestas diferenciadas para la misma política implementada, por lo cual a través de las entrevistas a profundidad realizadas se tratará de identificar los problemas que se hubieran presentado y que podrían explicar esta respuesta.

4.2. 3. Financiamiento de la política pública

A fin de asegurar el financiamiento para el otorgamiento del Bono de Desempeño, mediante Decreto Supremo se dispuso las transferencias de partidas con cargo a la Reserva de Contingencia del Pliego MEF a favor del PJ, una vez que se cumplió con remitir el Informe de Evaluación de Desempeño en cada año. En el siguiente cuadro se muestra el financiamiento respectivo:

Cuadro # 8: Financiamiento del Bono de Desempeño

Año	Autorización de Transferencias	Monto
2010	D.S N ^a 268-2010-EF	6.209.995,00
2011	D.S N ^a 246-2011-EF	4.627.000,00
2012	D.S N ^a 273-2012-EF	4.700.500,00
	Total	15.537.495,00

Fuente: MEF
Elaboración propia

4.2. 4. Condiciones de implementación

A fin de evaluar la hipótesis planteada, el análisis estructural del discurso, esto es, de las entrevistas a profundidad, permite definir dos variables: actor informado y medición del desempeño. Cada una de estas variables tiene sus componentes: “Actor informado” está en relación con la forma de comunicación, con el valor del bono, el conocimiento de las reglas de competencia y percepción de distribución; mientras que “Medición del desempeño” está en relación a las relaciones internas en el órgano jurisdiccional, las prácticas de reporte de información, rol del juez, y modelo de despacho. Tanto las variables como sus componentes, serán utilizadas para evaluar subjetivamente la existencia de condiciones de implementación. En ese sentido, se presentan los resultados encontrados para cada uno de los componentes en relación con cada CSJ que se analizan en el estudio de caso.

De lo que se observa en la CSJ del Callao es:

- **Forma de comunicación:** los actores estuvieron informados de manera informal y aunque reconocen que las directivas llegaron a sus correos electrónicos ellos no analizaron las condiciones en las cuales iban a competir. El mayor problema que identifican es la falta de transparencia en la comunicación, que solamente en el último año la administración de la Corte realiza charlas en los primeros meses del año en coordinación con el órgano de control jurisdiccional (OCMA y ODECMA), pero se observa poco interés por asistir y conocer acerca de la directiva aprobada.
- **Valor del Bono:** los actores están de acuerdo con el valor del bono, que es suficiente pero es visto como un tema de compensación económica y que debió darse a todos.
- **Conocimiento de las reglas de competencia:** los actores conocen la conformación de los equipos pero consideran que es inadecuada, y creen que no todos están en las mismas condiciones para competir.
- **Percepción de distribución:** mayoritariamente están de acuerdo que no sea para todos, aunque todos deben participar en la competencia; sin embargo, como no tuvieron claridad en la medición del desempeño institucional e individual, les

parece que no fue justa la distribución del incentivo por lo cual indican que hubo muchos reclamos, y que el Bono de Desempeño fue en realidad el “Bono de la Discordia”, como lo dice uno de los informantes consultados. A esta percepción contribuye la inclusión de las sanciones disciplinarias impuestas como un restrictivo para la obtención del bono, pues algunos de los entrevistados consideran que esta es ya una doble sanción y para otros en cambio sí es requisito indispensable,

“Las sanciones no son proporcionales con el desempeño del trabajador...se desconoce el manejo interno de una sala o de un juzgado...tenemos deficiencias en las computadoras, el sistema informático, materiales...se producen demoras y por tanto quejas, eso lo conoce el público en general...inclusive por las propias entidades que nos proporcionan el presupuesto”

También contribuye a esto el hecho de que no haya sido continuada la entrega del Bono en el presente año, atribuyendo a que no hay logros, deficiencias en las declaraciones, por los enfrentamientos, por la insatisfacción de los que no ganaron, por qué se trata de cuestionar a los trabajadores judiciales o por razones de presupuesto.

- **Prácticas de reporte de información:** para los entrevistados hay una clara necesidad de que medir “todo” lo que se “produce” en el órgano jurisdiccional, que para acceder al bono había que acelerar la “producción” en desmedro de la calidad de las sentencias. Esta “mayor” producción llevó a cuestionamientos por parte del órgano de control jurisdiccional distrital, que en visitas posteriores identificó prácticas inadecuadas de registro de información estadística, y que si bien en el primer año les permitió ganar a más órganos jurisdiccionales, en los subsiguientes años se han visto imposibilitados de superar lo registrado en años anteriores. Como lo expresa uno de los entrevistados:

“Ahora la política está más por vía de la presión; por ejemplo, la presidencia de la Corte del PJ o la presidencia de esta Corte también, nos remite a veces oficios con frecuencia cada mes para decirnos si estamos o no alcanzando los niveles mínimos de productividad porque también son falsos en función de datos que no

son reales tampoco porque han producido más de lo que realmente pueden sin explicar cómo y ahora eso nos está ahorcando; entonces, la productividad está siendo más por vía de la presión que por una cuestión voluntaria o por una cuestión de incentivo”.

- **Rol del juez:** el juez tuvo un rol importante a la hora de evaluación individual cuando correspondía definir el número de beneficiarios según el porcentaje o en caso de empate. Uno de los entrevistados señala que las personas que fueron evaluadas estuvieron disconformes y que los esfuerzos realizados no van en relación con los estándares de medición, en tanto otro de los entrevistados que fue evaluado por el juez señala que no estuvo al tanto de este resultado, pero a pesar de ello sabe qué hace bien su trabajo, pues

“...los magistrados con que he trabajado han reconocido mi labor y no han permitido que me cambien”

Al respecto, se puede observar que para los entrevistados lo que se mide en la competencia es el cumplimiento de la meta de “producción” de un órgano jurisdiccional y que en esta actividad el rol recae en el juez quien será apreciado en tanto y en cuanto reporte un mayor número de producción pues así se resuelve un conflicto. En palabras de un juez entrevistado:

“Juez malo, trabajadores pierden, por mucho que trabajen porque dicen que el señor no sacó sentencias. Juez bueno, así sean trabajadores malos, como el juez saca muchas sentencias, todos ganan el bono porque sacó más resoluciones”

- **Modelo de despacho:** el modelo tradicional es el mayoritario en el cual los jueces presionan por tener el mejor personal o el personal que ellos conocen cómo se desenvuelven, lo cual ocasiona la rotación frecuente del personal jurisdiccional e incide en el desempeño individual pues muchas veces no se realiza en función a sus capacidades y experiencia. Los jueces también piden los cambios de personal cuando ven que no cumplen con las expectativas que tienen, pues consideran que el personal no tiene proyección futura, no está preparado, no muestra disposición para mejorar su capacitación.

“Hay una alta rotación por los bajos salarios, algunos usan al PJ para capacitarse, bajas expectativas laborales para ascender, hay

aletargamiento, falta de interés, los botan de un juzgado a otro, hay desinterés para capacitarse, gente sin título, después de 20 años no lo van a sacar”

Es decir, hay una constante lucha interna, los magistrados en primera instancia presionan por tener un personal determinado, a veces se limita pero no es suficiente como lo expresa uno de los jueces entrevistados:

“...los magistrados con mayor poder o más llegada tienen mejor personal y dejan a otros el peor”

De lo que se observa en la CSJ de San Martín es:

- **Forma de comunicación:** los actores estuvieron informados de manera directa por la presidencia de la Corte y por los mismos trabajadores, aunque no tienen claro las conformaciones de los subgrupos sí estuvieron al tanto del avance del ranking de sus competidores
- **Valor del Bono:** están de acuerdo con el valor del bono, que es suficiente pero esperaban que sea entregado íntegramente, sin descuentos y que debió darse a todos. El mayor problema que identifican es la falta de oportunidad de la publicación de los reglamentos en los dos primeros años.
- **Conocimiento de las reglas de competencia:** fueron los trabajadores judiciales los que estaban al tanto de su ubicación en la pre publicación de resultados, pero eso llevó a que se presentaran reclamos por los reportes. La medición del desempeño para los jueces y personal también era en base a la meta de producción, pero los principales cuestionamientos es la proporción de lo que ingresa y se resuelve, pues sin mirar a carga procesal como que encuentran un poco ventajoso tener pocos expedientes.

“..no se puede poner a los que tienen poca producción, ya que alcanzan la meta más rápido de los que producen mucho”.

- **Percepción de distribución:** los entrevistados encuentran que hubo poca transparencia sobre quienes serían los beneficiarios, que conocen que en algunos casos no les ha correspondido ganar a determinadas personas, como

por ejemplo, cuando señalan que encuentran contradicciones en algunos juzgados que no tenían registrada la información de calidad.

“...hay otros cuyas sentencias son anuladas al 80% han recibido el bono, hay cierta contradicción si recibes 100 y te rechazan 80. ¿Cómo se está midiendo? Hay algo que están fallando, eso se ve en los juzgados mixtos, ahora somos más permeables, pero el año pasado anulamos el 80%, si ellos han recibido el bono ¿en base a qué recibieron? ¿Qué criterios? Faltó cierta ponderación para darle más calidad. Desde el punto de vista de la Sala importa la calidad, no es cantidad, se ha tomado más en cuenta la cantidad de sentencias a la calidad”

- **Prácticas de reporte de información:** llama la atención que al menos dos de los jueces entrevistados conocen con detalle los formatos que se utilizan y llevan a su vez records personales de sus actuaciones judiciales.

“La encargada de subir las estadísticas soy yo personalmente, tengo mi legajo desde el año que entré, mes a mes, para ver cuál es la producción, el ingreso, el formato A y comparar que lo que sale. Yo los reúno a todos los lunes o martes si no puedo, todos presentan sus inquietudes, los problemas que tienen y hacemos llegar a administración un informe de los inconvenientes que tienen, las máquinas, impresoras, puertas, seguridad, cualquier problema jurisdiccional que hubiera”.

Lo que expresaron es que para el registro de información estadística para el Nuevo Código Procesal Penal los indicadores se han ido adecuando sumando a la producción todo lo que el juzgado emite:

“Habría diferentes formas de medir en el NCPP. En varias charlas en las sedes se trató sobre los cuadernos sí hay producción allí, cuando consentimos, cuando resolvemos los requerimientos, habían dicho que los cuadernos no había producción, a menos que sea una determinación anticipada, pero como Juzgado de Investigación Preparatoria trabaja con cuadernos más resuelven solicitudes, requerimientos y eso no está cuantificado...Nosotros teníamos ese

conflicto, incluso en Tarapoto se tocó este tema; había un responsable que nos explicaba lo que habían acordado en la reunión, pero al final no habían llegado a la conclusión de que los cuadernos no iban a entrar en la producción. El NCPP es distinto, hay bastante trabajo con cuadernos, pero si lo suman estaríamos trabajando igual”.

- **Rol del juez:** los jueces tienen interacción con el personal de sus juzgados, las relaciones internas en los órganos jurisdiccionales se caracterizan por ser cordiales, se realizan reuniones frecuentes de trabajo para organizar y atender la carga y las actividades internas. Reconocen que durante la competencia son los trabajadores de sus juzgados los que presionan por conocer el avance de las metas. Los jueces reclaman por incrementar el número de personal no siempre son atendidos, están al tanto de las restricciones que tienen, especialmente en la interconexión entre las sedes, materiales, y otros. Señalan que no son tomados en cuenta cuando se rota al personal, y creen que esto afecta el funcionamiento del juzgado. Sobre este tema sí consideran adecuado que se tome en cuenta la permanencia del personal, y hay acuerdo respecto de que la idoneidad en el cargo es necesario para obtener un premio, aunque es inevitable por la naturaleza del trabajo que se reciban sanciones por demoras del proceso.
- **Modelo de despacho:** tiene la ventaja de que se viene implementando el Nuevo Código Procesal Penal, lo que ha traído la aplicación de los modelos corporativos con servicios compartidos para los despachos y personal nuevo.

“En el modelo corporativo los tres juzgados trabajan con el mismo personal, los tres ganaron y el personal fue distribuido equitativamente para efectos del premio y acordaron que si por algún motivo no ganaban, ellos iban a dividir equitativamente entre todos...El nuevo modelo penal requiere mucho conocimiento actualizado, pues las decisiones se hacen en audiencia”

Respecto a la continuidad de la política creen que es necesario ordenar los parámetros por la situación de los problemas presentados o por razones de presupuesto, pero sí están informados que no se aplicará este año.

El análisis estructural del discurso, es decir de las entrevistas a profundidad efectuadas, permite realizar una valoración subjetiva del nivel de condiciones clave de implementación en las dos Cortes Superiores de Justicia, que se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro # 9: Nivel de las condiciones de implementación

Condiciones	Callao	San Martín
(i) Existencia de un proceso de información entre los directivos y funcionarios respecto de los incentivos a otorgar	Bajo	Alto
(ii) Rendimiento dependerá más del esfuerzo de los equipos o personas que de las condiciones existentes para realizar un determinado trabajo que no dependen de ellos	Bajo	Alto
(iii) Los funcionarios deben estar conscientes de contar con las capacidades y habilidades suficientes que le permitan mejorar su desempeño	Medio	Alto
(iv) Elección económica positiva para que el incentivo actúe como tal	Alto	Alto
(v) Percepción de que los incentivos monetarios son distribuidos justamente.	Bajo	Bajo

Elaboración propia

Del análisis cualitativo descriptivo, se observa que los actores directamente involucrados no tuvieron objeciones por la medición del desempeño individual e institucional, tanto en términos de cantidad como cantidad. Sin embargo, no les queda claro los objetivos propuesto por el desconocimiento de cómo se realizó la medición del desempeño, y por los cambios en las reglas y condiciones para cada año. Los actores con sus reclamos cuestionan la legitimidad y los resultados de la política públicas y los problemas presentados no fueron tomados en cuenta el diseño de la política pública de incentivos monetarios que hubieran permitido tomar cursos de acción para minimizar los aspectos negativos de la política aplicada, lo que confirma la hipótesis planteada para el caso del Callao. Sin embargo, para el caso de San Martín, hay condiciones de implementación diferentes que permiten a los actores tener una buena opinión de los resultados de la competencia del Bono de Desempeño.

4.3 Efectividad de la política pública implementada en las Cortes Superiores de Justicia del Callao y San Martín (2010-2012)

De lo que hemos visto en el capítulo anterior, las Cortes Superiores de Justicia del Callao y San Martín han sido seleccionadas como estudios de casos a fin de determinar la efectividad de los incentivos monetarios aplicados durante los años 2010 al 2012, objetivo principal para la presente investigación.

4.3.1 Una aproximación a la definición de política efectiva

Desde la mirada de los diseñadores de la política pública se entiende que una política pública es efectiva cuando cumple sus objetivos y logra un cambio en la forma de prestar los servicios. El incentivo monetario conocido como Bono de Desempeño fue diseñado para:

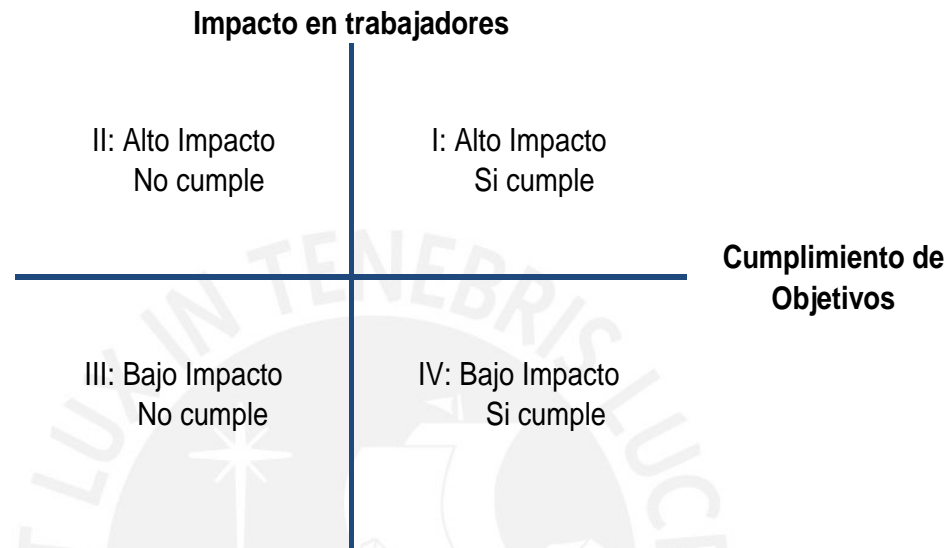
“... acelerar el proceso de resolución y motivar, poner en el trabajo regular de la gente un instrumento que no estaba presente... sí no cambió el número de personas, si tampoco cambió la demanda por el servicio, pero si cambió la producción es probable que se haya debido al incentivo”

Funcionario del MEF

Esta definición es consistente con lo que señala Cornejo (2009), que “el pago por desempeño supone un cambio drástico respecto al paradigma burocrático de la Administración Pública” pues las remuneraciones estarán vinculadas al rendimiento individual y organizacional, no al escalafón y a la antigüedad, esperándose que “los incentivos tengan un impacto en la conducta laboral de las personas, “incentivándolas” o induciéndolos a mejorar su desempeño bajo la premisa de recibir un pago adicional respecto de su remuneración normal”.

En el siguiente gráfico se muestran los ejes en los cuales la política pública sería efectiva: cuando se crucen (i) el cumplimiento de objetivos, y (ii) el impacto o cambio en los trabajadores:

Gráfico # 2: Componentes de la Política Pública efectiva



Fuente: Elaboración propia

Es decir, si los resultados de la aplicación de los incentivos monetarios se encuentran en el cuadrante I se podrá concluir que la Política fue efectiva; mientras que en el cuadrante III la conclusión será contraria. Es posible que en los cuadrantes II y IV la política fue efectiva parcialmente, y su efectividad estará determinada en función de si el impacto en trabajadores o el cumplimiento de objetivos es lo que se busca alcanzar. En el cuadrante IV el resultado podría ocurrir que los trabajadores son altamente productivos sin la presencia de un incentivo, pero ante la aplicación de la política se consiguió el objetivo propuesto, es decir, en los casos estudiados se incrementó la producción.

4.3.2 Resultados en el desempeño institucional

Como Curcio (2007) señala, la evaluación empírica “está orientada a conocer la efectividad de la política o programa, medir el cumplimiento de las metas de

desempeño, relacionado con el proceso de implementación, y las de resultado, relacionadas con el impacto y modificación del problema público”, por lo cual en un primer nivel se analizará el desempeño de todo el PJ a través de los indicadores de Descarga Procesal y el Indicador de Resolución, cuya evolución se muestra en el Anexo 2, y se resume como sigue:

Cuadro # 10: Evolución de las principales variables e indicadores de desempeño de producto*

Años	Resueltos (1)	Pendientes (2)	Ingresados (3)	Indicador de Descarga Procesal 1 / (2+3)	Indicador de Resolución 1 / 3
2010	707,761	864,775	781,892	0.43	0.91
2011	837,597	887,937	944,536	0.46	0.89
2012	765,671	922,784	911,761	0.42	0.84

Fuente: PJ
Elaboración propia

(*) se refiere a la etapa de trámite, no ejecución de sentencia (salvo para los juzgados especializados en esta etapa).

Del cuadro anterior, se aprecia que el desempeño del PJ para la descarga procesal en el primer y segundo año, pero no así en el tercero. En cambio, para la resolución de expedientes se muestra una caída en los tres años. Respecto del indicador de calidad judicial, se presenta un ligero aumento en el indicador de calidad, en cualquiera de las dos formas de calcularlos, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro # 11: Evolución de las principales variables y del indicador de desempeño de calidad

Años	Confirmadas (1)	Anuladas (2)	Total Devueltas (3)	Indicador de Calidad 1 (1 / 3)	Indicador de Calidad 2 (2 / 3)
2010	51,664	11,884	73,322	0.70	0.84
2011	62,702		85,418	0.73	
2012		13,237	85,935		0.85

Fuente: PJ
Elaboración propia

Como ha sido mencionado anteriormente, para cada año las “reglas de competencia” fueron cambiando, entre lo cual se encuentran los criterios de agrupación, el período de cierre y evaluación, e indicadores; lo que nos lleva a un siguiente nivel de análisis cuantitativo, teniendo en cuenta la evolución de las principal variable para las dos Cortes Superiores de Justicia que se presentan como caso de estudio, es decir cómo evoluciona el número de expedientes resueltos, como se muestran en el Anexo 3 y 4, y se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro # 12: Evolución de los expedientes resueltos y del número de dependencias y personal para las Cortes Superiores de Justicia del Callao y San Martín

Distrito Judicial	Expedientes Resueltos			2012		
	2009	2010	2011	Exp. Resueltos	Nº Dependencias	Nº Personal
CALLAO	39.543	45.829	38.239	25.000	63	503
SAN MARTIN	12.645	15.061	24.030	26.740	61	351

Fuente: PJ

Elaboración propia

En efecto, respecto al año 2009 hay un cambio significativo en ambas Cortes: San Martín duplicó el número de expedientes resueltos, mientras que Callao disminuyó casi 40% su producción judicial, lo cual nos lleva a preguntar si el incentivo monetario o las condiciones de competencias son las que explican este resultado o qué otros factores están detrás de lo que vemos. Las entrevistas a profundidad permitirán conocer estas causas y efectos para sustentar el estudio comparativo del Distrito Judicial del Callao y de San Martín, que muestran comportamientos diferenciados, en los límites mínimo y máximo, respectivamente, en cuanto al aumento/disminución en el número de dependencias ganadoras y personal beneficiario.

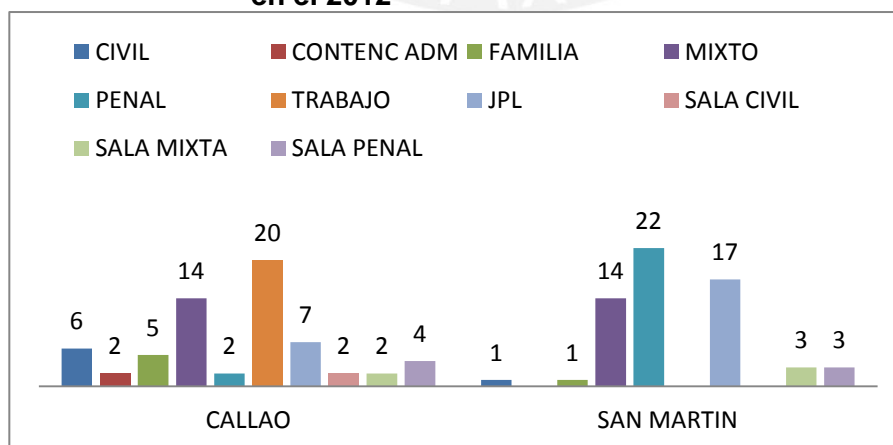
Recordemos, que en el PJ la medición de la producción judicial había sido enfatizada durante por lo menos tres años anteriores. La producción judicial para los jueces y el personal jurisdiccional es lo “que se resuelve”, pero esta resolución tiene un límite impuesto en la metodología de recolección de información estadística ya

que comprende solamente la “resolución final”, esto es, lo que pone fin al proceso. Esta metodología se aplica a todo los procesos judiciales, incluyendo a lo del NCPP.

De lo que se observa es que en el Callao, este registro involucraba a todo lo que el juez “resuelve”, indistintamente de que la resolución ponga fin al proceso, que para el segundo año va a significar una restricción cuando se introduce el incremento de la producción pues a mayor resolución, que involucraría una reducción en la carga procesal, y a menor demanda, el incremento de la producción no es posible. En San Martín ocurre un elemento diferente: la entrada de la implementación del NCPP en el 2010, mediante el cual se conforman órganos jurisdiccionales nuevos, con personal nuevo y el funcionamiento de un modelo corporativo en la gestión de los recursos al interior de los órganos jurisdiccionales, esto es, servicios administrativos compartidos que minimizan la labor administrativa de los jueces y les permite organizar sus despachos para que puedan atender la programación de las audiencias a lo largo del proceso penal.

En cuanto a la cantidad de los órganos jurisdiccionales en cada CSJ, esta no difiere significativamente: Callao contaba con 64 órganos jurisdiccionales y San Martín con 61, sin embargo, la composición por especialidad es distinta, como se muestra en el siguiente gráfico:

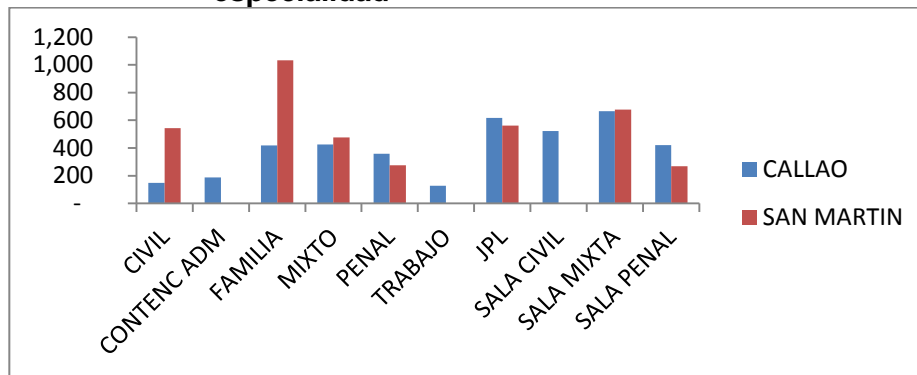
Gráfico # 3: Especialización Jurisdiccional en las Cortes Superiores de Justicia del Callao y San Martín en el 2012



Fuente: PJ
Elaboración propia

En términos de eficiencia, el promedio del número de expedientes resueltos por cada órgano jurisdiccional en ambas Cortes difiere: 438 en San Martín vs. 391; y las diferencias son significativas en ciertas especialidades, como se muestra a continuación:

Gráfico # 4: Expediente resuelto por órgano jurisdiccional según especialidad



Fuente: PJ
Elaboración propia

Estas diferencias se explican en razón de que el promedio mensual del número de personal en cada órgano jurisdiccional de San Martín es menor al del Callao, especialmente en las Salas Superiores, por ejemplo, la Sala Mixta de San Martín cuenta con 12 personas en tanto en el Callao tiene 18. El Distrito Judicial del Callao cuenta con cinco órganos jurisdiccionales transitorios (Juzgado de Paz Letrado, Juzgado Mixto, Juzgado Penal, Juzgado de Trabajo, Sala Mixta,); en tanto San Martín cuenta con tres (Juzgado Mixto, Juzgado Penal Liquidador, Sala Penal Liquidadora).

Fernández (2005) nos señala que introducir la medición de resultados anteriores trae un problema que se conoce como “Efecto triquete” o “Ratchet effect” pues “pueden situar al agente en una posición complicada, en la medida que buenos comportamientos en evaluaciones anteriores, con factores ambientales favorables, imponen mejoras futuras que pueden llegar a ser inalcanzables, con la consiguiente desmotivación por el agente”.

Incorporar el ratio de incremento en la evaluación del desempeño institucional y el número de personal en el indicador de productividad favoreció a los órganos jurisdiccionales más “pequeños” y homogéneos, pues sí se elevaba la producción, también la productividad y por tanto los posicionaba mejor en el ranking de desempeño institucional. Pasar a la segunda etapa ya dependía de la permanencia, idoneidad y evaluación individual, requisitos establecidos en las reglas de competencia que no fueron cambiados durante los tres años en que se aplicó el Bono de Desempeño, para lo cual era necesario que los actores directamente involucrados los conocieran. La política implementada fue efectiva para aquellos casos en que el desempeño institucional e individual les permitía cumplir con los requisitos para asegurar el bono: esto es, favorable para dependencias con alta productividad y buenas prácticas de gestión, así como contar con personal idóneo; lo cual explica el mejor desempeño de la CSJ de San Martín.

4.3.3 Efectos esperados y cambios ocurridos

Del análisis del discurso de los actores entrevistados es posible identificar si las ventajas descritas por Cornejo (2009) en combinación con las condiciones organizacionales de Klinger (2002) estuvieron presentes en las dos Cortes estudiadas, para conocer los cambios ocurridos.

En la CSJ del Callao, los entrevistados encuentran que no se observan cambios sustanciales en las prácticas de trabajo y que los incentivos monetarios pueden ser no suficientes para lograr la motivación del personal, y más bien perciben que a raíz del Bono de Desempeño se les ha realizado muchos cuestionamientos a sus reportes de producción, generando malestar y desincentivo, cómo lo expresa la siguiente frase:

“Consecuencia de reportar una producción no real, mayor presión de seguir produciendo, es competencia desleal, baja la calidad, aumenta el número de sentencias nulas o rechazadas y aumenta la carga en la instancia superior”

“No se observa cambios sustanciales en las prácticas de trabajo, aunque sé que la gente se organizaba en base a la producción”.

“Las visitas del órgano de control interno desincentivan, hay temor a producir mucho y se anula el efecto positivo del Bono”.

“Me hacen sentir mal y sé que hay cuestionamientos a los Bonos de los años anteriores, ¿entonces para que descargar?”

Lo contrario ocurre en la CSJ de San Martín, pues han surgido buenos efectos, se han cohesionado las personas en torno a la competencia, identificando cambios en la motivación de los trabajadores, que están atentos a las metas, a la organización del despacho, que tiene proyecciones futuras para utilizar el premio; es decir, un entorno más favorable, cómo lo dicen los jueces entrevistados:

“La motivación del personal y la mía también porque es una satisfacción y aquí están mis resultados...es como decir me he rajado todos estos años y en doceavo año que estoy trabajando me viene este incentivo como reconocimiento a mi esfuerzo y que viene de otro lado, con otros parámetros y que no son personales. Ya la mística del trabajo, saben que este año no hay Bono pero igual están allí pendientes. Los veo con su producción, doctora no hay bono pero igual estamos, se ha interiorizado, cuántos me han confirmado, han generado su legajo de todos los expedientes que vienen de sala, sacan una copia de la confirmatoria, ya sea la revocatoria para que puedan llevar su control de calidad”

“He visto un cambio en la motivación de los trabajadores, con interés, atentos a las metas, un mayor desprendimiento en el trabajador en el tiempo y mejoró la calidad también, estamos descongestionando más. Hubo mayor celeridad en los procesos, descongestionamiento, se tiene carga del año, no antigua”.

O cómo lo dice un asistente judicial entrevistado:

“Para la institución es un logro que su Distrito Judicial haya ganado, para que subsanes, te beneficia económicamente como persona. Se ve resultados a nivel institucional y de las personas. Al público, a los litigantes con el resultado se logra que se agilicen sus procesos, que

no estén estancados pues se avanza lo que más se pueda cuando compites, ellos se sienten satisfechos. También salen beneficiados ellos”.

Podemos afirmar que la política pública implementada fue efectiva en el cuadrante I: se cumplieron los objetivos y tuvo un alto impacto en el personal para el caso de la Corte Superior de San Martín; y en el cuadrante III: se cumplieron los objetivos y tuvo un bajo impacto en el personal para el caso de la Corte Superior de San Martín. La efectividad se explica en razón de que existieron condiciones organizacionales adecuadas y por qué los cambios en los indicadores los favorecieron por su tamaño y el contexto de aplicación del Nuevo Código Procesal Penal. La hipótesis propuesta se cumple para esta CSJ pero el efecto ha sido tanto a nivel colectivo como individual pues el Bono de Desempeño permitió canalizar la valoración respecto de su trabajo y del personal con el que cuentan. A nivel institucional, sin embargo, la aplicación de la política pública ha sido favorable en cuanto hay un aumento en la calidad de las sentencias, y en cuanto a las prácticas para reportar información de los órganos jurisdiccionales pues se ha mejorado el sistema y su uso, al menos para los entrevistados de estas dos Cortes Superiores de Justicia, por lo cual se confirma la hipótesis planteada para el caso de San Martín.

CONCLUSIONES

1. El pago por desempeño viene siendo ampliamente utilizado en muchos países para estimular a los proveedores de los servicios públicos para mejorar su desempeño, aunque la evidencia acerca de la efectividad de los incentivos monetarios es inconclusa. La revisión del estado de la cuestión nos permite ver los avances en el desarrollo de los mecanismos de incentivos así como en la evaluación del desempeño en el sector público, con énfasis en el sector salud y educación. También revela dificultades en el diseño e implementación de los programas debido a la complejidad de las actividades del sector público.
2. El marco teórico brinda un soporte sobre el cual los incentivos monetarios han sido utilizados, prevaleciendo la Teoría de la Elección Racional que se complementa con las teorías del comportamiento organizacional, en las cuales tanto el mayor esfuerzo y motivación son cruciales a la hora de evaluar si los incentivos monetarios tuvieron relación sobre el desempeño de los servidores públicos. Existen efectos que merecen ser tomados en cuenta a la hora del diseño y de la implementación de políticas de este tipo.
3. En nuestro país, la aplicación de incentivos monetarios por parte del MEF en el Perú no es reciente, pero la experiencia con los Convenios de Administración de Resultados (CAR) que se utilizaron en la década del 2000 es una de las razones por las cuales, con la entrada del enfoque de presupuesto por resultados, se otorgan incentivos monetarios condicionados al cumplimiento de metas para que las entidades públicas cumplan en forma eficiente con su principal función.
4. El PJ encuentra una ventana de oportunidad en la formulación del presupuesto del Sector Público para el año 2010, al proponer la evaluación del desempeño para el aumento de las remuneraciones. Con este enunciado, se da forma al otorgamiento de incentivos monetarios por el cumplimiento de metas y objetivos institucionales para el diez por ciento del personal de los órganos jurisdiccionales del PJ. Este dispositivo se hizo extensivo para tres entidades

- del sistema de administración de justicia y se incorporó en las Leyes de Presupuesto del Sector Público para los años 2010, 2011 y 2012.
5. Este proceso ha ido complejizándose año tras año, con cambios en las reglas de competencia, en lo que se refiere a la conformación de grupos y subgrupos y los indicadores para medir el desempeño. Como en toda competencia hay ganadores y perdedores, y eso genera malestar pero al mismo tiempo satisfacción y reconocimiento para los ganadores, pues las reglas no las pusieron ellos, rompiendo la creencia de que la evaluación del desempeño y la evaluación individual no era posible en una organización jerarquizada como en el PJ. A diferencia de otros países en donde ha sido aplicada, este tipo de competencia no ha puesto en cuestionamiento la independencia de este Poder del Estado.
 6. Los órganos jurisdiccionales están conformadas por jueces, personal jurisdiccional y administrativo. Las entrevistas en profundidad revelan las formas organizacionales en las que opera la administración de justicia en el Perú, que se caracteriza por una alta rotación del personal, modelos de despachos tradicionales y corporativos, diferentes composiciones del número de personal para similares especialidades, entre otros.
 7. Después de haberse aplicado los incentivos monetarios al personal de los órganos jurisdiccionales por tres años consecutivos y medido el desempeño institucional e individual (en los términos llevados a cabo) en el PJ, no existe evidencia de los efectos de esta política pública impulsada desde el Poder Ejecutivo y aprobada en el Poder Legislativo, debido a que el ciclo de esta política pública aún no se ha completado. La etapa de evaluación está pendiente en la agenda pública.
 8. Se ha observado que la falta de información del personal de la CSJ del Callao no permitió que conocieran en forma oportuna las reglas de competencia, lo cual incidió en su desempeño. Por tanto, se acepta la primera hipótesis propuesta y se evidencia que el personal participante de la CSJ de San Martín estuvo mejor informado lo cual incidió en un mejor desempeño.

9. Del estudio de caso, se observa la implementación de la política pública para mejorar el desempeño a través del otorgamiento de un incentivo monetario para el personal de mejor rendimiento ha enfrentado dificultades debido a que falta de condiciones e institucionalidad que generaron desconfianza del personal en la CSJ del Callao y no se generaron los incentivos, por lo cual se acepta la segunda hipótesis planteada. Para el caso de la CSJ de San Martín, las condiciones e institucionalidad existentes permitieron generar confianza en el incentivo y así lograr un mejor desempeño, lo que confirma la aceptación de la hipótesis. Estas condiciones e institucionales deben ser tomados en cuenta en el diseño para que mediante una retroalimentación continua y permanente, se incorporen acciones que superen los problemas identificados en la presente investigación.
10. Asimismo se concluye que la efectividad de la política pública dependerá de que existan condiciones de implementación para generar los efectos deseados en el comportamiento del personal de las Cortes Superiores de Justicia. Estos cambios o resultados son posibles de alcanzar sobre la base de incentivos suficientemente atractivos para que el personal realice los esfuerzos y aprecien su desempeño. El estudio de caso comparativo de la CSJ del Callao y San Martín evidencia que es posible tener efectos positivos, que los cambios se han dado, expresados por un lado en los indicadores de desempeño utilizados y por otro, en las formas de trabajo y organización de los despachos, con lo cual se acepta la tercera hipótesis planteada en la presente investigación.
11. Finalmente recomendar llevar a cabo una evaluación integral de la aplicación de la política pública, y evaluar mecanismos otros mecanismos de incentivos intrínsecos para la mejora continua del personal de los órganos jurisdiccionales ganadores.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano, David

1995 Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte. En Gestión y Política Pública, vol. IV, num. 1, primer semestre.

Banco Interamericano de Desarrollo

2010 El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Editores.

Burguess, Simon

Ratto, Marisa

2003 The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. University of Bristol and CEPR. CMPO Working Paper Series No. 03/071.

Colbran, Stephen

2002 Evaluating Australian judicial performance. PhD Thesis T.C. Beirne School of Law. The University of Queensland.

Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar

2002 La Evaluación del Desempeño y su situación en las administraciones estatales de México. 3ª. Reunión de Trabajo del Foro Nacional Permanente de Profesionalización.

Cornejo Rallo, Miguel Angel

2009 Gestión Pública, Incentivos y Remuneraciones en Chile. Revista de Estudios Politécnicos, Polytechnical Studies Review, Vol VII, n° 11.

Curcio, Pasqalina

2007 Metodología para la evaluación de políticas públicas de salud. Revista Politeia, N° 38, Vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, UCV 2007:59-85

Chanamé, César

2005 Análisis de los alcances y limitaciones de los Indicadores de Desempeño desarrollados por la DNPP en el marco de la Directiva N° 019-2004-EF. Evaluación de las lecciones aprendidas en el proceso de elaboración de indicadores de desempeño entre la DNPP y los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional. Informe de Consultoría al MEF.

Chelle, E.

2011 Governing by rewards: The case of French judges' cash bonuses. Droit et Societe, 78 (2), pp. 407-427.

deLeon, Peter and Linda

2002 What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. Journal of Public Administration Research and Theory, 12 (4): 467-492.

De la Jara Basombrío, Ernesto

2003 ¿Se puede reformar el PJ? Ensayo elaborado para la XLI Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) "Institucionalidad: Reglas Claras para la Inversión".

Ganga Contreras, Francisco

Fernandez, Paulina

Araya Moreno, Justo Eduardo

2009 Propuesta para vincular el Sistema de Evaluación de Desempeño con los perfiles basados en competencias en la Subsecretaría del Trabajo en Chile.

Hammergren, Linn

2004 La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras. En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina. Universidad Autónoma de México. Segunda Edición.

García-Rubio, Miguel A.

Rosales-López, Virginia

2010 Justicia y Economía: Evaluando la Eficiencia Judicial en Andalucía. En InDret 4/2010, Revista para el análisis del derecho. Facultad de Economía, Universidad de Granada.

Governa

2005 Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA

2004 Experiencias sobre sistemas de incentivos a la comunidad de investigadores para favorecer la innovación tecnológica.

Marcel, Mario

2008 Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública? Conferencia internacional "Presupuesto basado en Resultados", Ciudad de México, México. Junio 9-10. Pág.41-60.

Marsen, David

French, Stepen

- Kubo, Katsuyuki
- 2000 Why Does Performance Pay Demotivate? Financial Incentives Versus Performance Appraisal, Centre for Economic Performance. London School of Economics and Political Science
- MEF
- 2012 Aplicación de incentivos en el sector público. Documento de Gestión Presupuestaria, DGP-01/2012.
- Morales, Marjorie
- 2011 La Calidad de los Servicios Públicos: Reformas de Gestión Pública en Chile (1990 – 2009). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica en México.
- Narendra Raj Paudel
- 2009 A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration. Nepalese Journal of Public Policy and Governance, Vol. xxv, No.2, December
- OECD
- 1993 Private Pay for Public Work. Performance-Related Pay or Public Sector Managers
En:http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/private-pay-for-public-work_9789264031036-en
- 2005 Performance-related pay policies for government employees.
- 2011 Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. Estudios de la OECD sobre gobernanza pública.
En:
http://books.google.com.pe/books?id=EXN_dSX7qW4C&pg=PA218&

lpg=PA218&dq=oeed+%2B+desempe%C3%B1o+institucional&source=bl&ots=XE30sn2P56&sig=dmUn3_gg5285lqp09jfPUXjSgZY&hl=es&sa=X&ei=9aN8UNvCLpHm8gSUqoC4Bw&ved=0CC4Q6AEwAg#v=onepage&q=oeed%20%2B%20desempe%C3%B1o%20institucional&f=false

Oliva, Carlos

Ugarte, Mayra

2006 Uso y efectividad de los convenios de gestión. Consultoría para la Unidad Ejecutora Programa de Modernización y Descentralización del Estado - Presidencia del Consejo de Ministros

Onrubia Fernandez, Jorge

2005 Motivación, incentivos al desempeño y carreras profesionales en el sector público. Presupuesto y Gasto Público 41/2005: 145-171. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

Pásara, Luis

2004 Lecciones ¿aprendidas o por aprender? En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina. Universidad Autónoma de México. Segunda Edición.

Pliscoff Varas, Cristian

2005 Sistemas de incentivos monetarios y reforma del Estado: elementos para una discusión necesaria. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. 18-21 Octubre.

PJ

2012 Memoria Institucional 2011-2012

Mapa y Dependencias del PJ a Nivel Nacional, Gerencia de
Planificación, Sub Gerencia de Estadística

Pressman, J.L

Wildasky, A.

1973 Implementation. pp. xi – xvii. University of California.

Proper, Carol

Wilson, Deborah

2003 The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. The University of Bristol. CMPO Working Paper Series No. 03/073

Rainey, Hal G.

1999 Using Comparison of Public and Private Organizations to assess innovative attitudes among members of organizations. En: Public Productivity and Management Review. Vol. 23, No. 2 – Diciembre, pp. 130-149.

Revuelta, Benjamin

2007 La implementación de las políticas públicas. Dikaoion, noviembre, año/volumen 21, número 016. Universidad de La Sabana, Chía, Colombia. En Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.

Rodríguez, Mario

Maillard, Carlos

Beteta, Edmundo

2013 Informe final “Evaluación de diseño y ejecución presupuestal de: Implementación del Nuevo Código Procesal Penal”. MEF.

Vicher, Diana

2009 Reflexiones sobre las reformas neogerenciales ¿hacia una nueva reforma administrativa? Chile. En: Revista Chilena de Administración Pública / N° 13 Junio.

Vigour, C.

2009 Professional identities and legitimacy challenged by a managerial approach: The Belgium judicial system. Sociologie du Travail, 51 (SUPPL. 2), pp. e136-e154.





ANEXOS

ANEXO 1: GUIA DE ENTREVISTAS

Dirigida a: Funcionarios del MEF

Cargo de la persona entrevistada:

- I. **Sobre la efectividad de los incentivos monetarios y su relación con el desempeño**
 1. ¿Cuándo se dice que una política pública es efectiva?
 2. ¿Cómo se relacionan los incentivos monetarios con el desempeño institucional e individual?
 3. Los incentivos fueron aplicados en tres años consecutivos (2010 al 2012). ¿En qué año y cuál fue su responsabilidad en el ciclo de esta política pública?
 4. ¿Considera que los incentivos deben ser parte de las remuneraciones y estar condicionada su entrega? ¿Por qué?
 5. ¿Cuál es su opinión respecto a que no se ha continuado con la aplicación de incentivos monetarios en el PJ?
 6. ¿De qué factores cree depende una experiencia exitosa para la entrega de incentivos monetarios y desempeño institucional e individual? ¿Algún caso que conoce?
 7. ¿Qué opina respecto a continuar con la aplicación de los incentivos para el PJ?
 8. El MEF ¿ha realizado o viene realizando alguna evaluación de esta política pública?
- II. **Sobre las características de los incentivos monetarios en el PJ**
 9. ¿Por qué se condicionó la entrega del Bono de Desempeño?
 10. ¿Cómo se estableció el monto del incentivo monetario otorgado para los participantes?
 11. ¿Considera que Bono de Desempeño fue atractivo o no atractivo para los participantes?
 12. ¿Existieron reclamos por parte de los participantes del Bono? ¿fueron tomados en cuenta?
 13. ¿Cuáles son las ventajas o desventajas de la entrega de dinero adicional para los trabajadores del PJ?
 14. ¿Cuál considera que fueron las principales limitaciones (si las hubo) en la entrega del Bono?
 15. Respecto de los indicadores de desempeño, ¿Cuáles fueron los mecanismos para su propuesta? ¿Cómo puede calificar estos indicadores?
 16. ¿Cómo fue la relación con el PJ con la aplicación de esta política pública?
 17. ¿Qué mecanismos se establecieron para la verificación de la información?
 18. ¿Me puede dar una opinión adicional respecto al Bono?
 19. ¿Podría recomendarme a algún funcionario para la entrevista?

Dirigida a: Funcionarios del PJ

Cargo de la persona entrevistada:

- I. **Sobre la efectividad de los incentivos monetarios y su relación con el desempeño**
 1. ¿Qué entiende cuándo se dice que una política pública es efectiva? ¿Cómo evaluaría los objetivos de esta política pública?
 2. Los incentivos fueron aplicados en tres años consecutivos, ¿Cuál fue su rol en el diseño y/o implementación del Bono de Desempeño? ¿En qué año?
 3. ¿Qué relación tienen los incentivos monetarios con el desempeño institucional e individual?
 4. ¿Considera que los incentivos deben ser parte de las remuneraciones? ¿Cuál debería ser la proporción de los incentivos en las remuneraciones?
 5. ¿Por qué cree que no se ha continuado con la aplicación de incentivos monetarios en el PJ?
 6. ¿Ud. recomendaría continuar esta política?

II. Sobre las características de los incentivos monetarios en el PJ

7. El Bono de Desempeño fue otorgado bajo ciertas condiciones, ¿Qué opina al respecto? ¿Por qué se condicionó la entrega del Bono de Desempeño?
8. ¿Cuál es su opinión respecto del monto del Bono?
9. ¿Qué opina respecto de los indicadores utilizados para medir el desempeño institucional?
10. ¿Qué opina respecto de la evaluación individual utilizada?
11. ¿Qué le parece más importante la evaluación del desempeño institucional o individual o el cumplimiento de requisitos como permanencia en el puesto?
12. ¿Por qué se condicionó la entrega del Bono al 10% del total de trabajadores?
13. ¿De su experiencia en la recopilación de la información, ¿Cómo considera que fue reportada la información para obtener el Bono de Desempeño? ¿Hubieron errores en el reporte? ¿Hubieron reclamos?
14. Dentro del PJ, ¿De quienes se recibió apoyo/oposición para la entrega del Bono de Desempeño?
15. ¿Cómo considera que fue la internalización del Reglamento del Bono?
16. ¿Cuáles son las ventajas o desventajas de la entrega de dinero adicional para los trabajadores del PJ?
17. ¿Cómo fue la relación con el MEF?
18. ¿Qué recomendaciones podría hacer respecto a la aplicación de incentivos monetarios en el PJ?
19. ¿Me puede dar una opinión adicional respecto al Bono?
20. ¿Podría recomendarme a algún funcionario para la entrevista?

Dirigida a: Participantes del Bono del PJ

Cargo:

Años de Servicio:

I. Sobre las características de los incentivos monetarios en el PJ

1. ¿Cómo se enteró del Bono de Desempeño?
2. ¿Qué opina respecto del monto del Bono?
3. Se conformaron grupos y subgrupos según ubicación geográfica y especialidad, ¿Qué opina al respecto? ¿Cómo cree que debió ser la competencia?
4. ¿Hubo un cambio notable luego del Bono?
5. ¿Considera que esto fue positivo o negativo? ¿Qué efectos cree que tuvo?
6. ¿Quiénes fueron incluidos/excluidos para obtener el Bono? ¿Por qué cree que justamente ellos fueron incluidos/excluidos?
7. ¿Qué pensó cuando supo que el Bono sería para el 10% del total del personal?
8. ¿Cómo hubiera podido darse de mejor manera esta iniciativa? ¿Qué hubiera necesitado? ¿En qué falló?

I. Sobre la medición del desempeño en el PJ

9. ¿Para Ud. ¿Qué significa el desempeño institucional y el desempeño individual? ¿Es posible medir este desempeño?
10. ¿Qué opina respecto de los indicadores utilizados? ¿Cuál es el que más recuerda?
11. ¿A cargo de quién estuvo la medición del desempeño?
12. En los tres años hubieron cambios en los indicadores utilizados ¿A qué cree que se debieron estos cambios?
13. ¿Hubo alguna reacción frente a ello?
14. ¿Cómo se realizó el registro de información? ¿utilizó el SIJ?
15. Los requisitos (como la permanencia en el puesto de trabajo; no tener sanciones disciplinarias; no haber sido separado, suspendido o destituido en el ejercicio de sus funciones por el órgano competente; y no haber sido sentenciado por delitos dolosos)

en qué forma cree Ud. que están relacionados con el desempeño? ¿Ud. cree que deben ser tomados en cuenta?

16. Respecto de la evaluación individual, ¿Cuál es su opinión respecto de los criterios utilizados? ¿Ud. evaluó o fue evaluado? ¿Conoció cómo fue el resultado de la evaluación individual? ¿impactó en el otorgamiento del Bono de Desempeño?

II. Sobre los efectos de la aplicación de incentivos y la medición del desempeño en el PJ

17. ¿Conoce a alguien que ganase el Bono de Desempeño? ¿Qué sintió al respecto?
18. ¿Cuáles cree que son los factores que permitieron a los trabajadores acceder a este Bono?
19. ¿Cuáles podría decir han sido los resultados o cambios de otorgar el Bono de Desempeño?
20. ¿Por qué cree que no ha sido continuada la aplicación del Bono de Desempeño?
21. ¿Si tuviera que hacer un balance de la iniciativa del Bono de Desempeño, que diría Ud.?
22. ¿Conoce a alguna otra persona que se haya visto afectada por esta iniciativa? ¿podría recomendar su participación en la entrevista?
23. ¿Qué recomendación haría Ud. a los funcionarios del MEF respecto a este Bono?



ANEXO 2: EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES DE EXPEDIENTES PENDIENTES, INGRESADOS Y RESUELTOS

Distrito Judicial	PENDIENTES			INGRESADOS			RESUELTOS		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
AMAZONAS	4,843	3,585	6,687	5,781	8,694	10,730	5,416	7,824	9,379
ANCASH	18,213	16,610	15,737	12,655	19,050	17,122	10,073	19,948	12,788
APURIMAC	10,428	11,777	13,762	11,853	15,269	14,724	10,414	12,772	10,672
AREQUIPA	42,311	38,495	45,272	41,627	43,904	49,173	33,901	42,651	42,716
AYACUCHO	14,956	17,972	20,542	12,980	18,167	19,973	17,067	18,670	20,476
CAJAMARCA	14,642	16,301	21,249	18,574	22,326	31,310	15,903	23,164	24,445
CALLAO	35,480	31,901	33,673	30,287	28,839	25,230	45,829	39,357	25,000
CAÑETE	4,347	5,811	5,849	5,662	6,429	7,738	6,873	7,996	8,489
CUSCO	18,017	22,661	24,389	30,994	37,226	39,923	25,296	34,138	35,076
HUANCAVELICA	4,436	4,882	4,693	8,453	8,464	8,302	8,174	9,238	8,724
HUANUCO	19,439	15,945	15,335	18,069	19,708	15,983	17,641	23,648	15,114
HUAURA	13,009	16,232	17,375	17,757	19,926	20,866	17,168	22,189	19,029
ICA	30,907	27,637	22,401	29,802	44,709	36,563	32,479	38,392	38,888
JUNIN	52,106	43,577	47,489	46,397	49,947	50,564	49,571	50,758	41,359
LA LIBERTAD	62,751	37,583	41,847	58,383	72,350	65,140	53,878	66,213	63,452

Distrito Judicial	PENDIENTES			INGRESADOS			RESUELTOS		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
LAMBAYEQUE	44,821	46,428	50,945	46,248	59,843	56,012	36,954	48,416	48,768
LIMA	264,091	297,697	284,211	194,610	192,036	198,567	182,373	220,845	199,164
LIMA NORTE	60,983	60,557	65,347	41,805	47,129	44,236	44,421	49,182	43,038
LIMA SUR	ND	21,988	25,976	ND	26,161	17,547	2,503	19,138	18,605
LORETO	15,638	16,442	14,945	13,077	15,941	14,551	16,355	18,532	13,560
MADRE DE DIOS	2,612	3,390	3,146	4,482	6,497	5,541	4,736	6,335	5,453
MOQUEGUA	4,497	6,494	6,633	10,529	12,376	13,068	11,202	14,455	13,465
PASCO	9,742	5,765	6,591	4,383	6,317	4,415	3,991	5,351	3,468
PIURA	41,981	27,938	33,463	39,222	36,822	32,677	27,783	31,096	28,532
PUNO	14,731	13,507	15,466	12,732	19,173	18,114	18,878	21,098	14,465
SAN MARTIN	11,245	14,130	16,377	15,568	23,830	30,063	15,061	24,998	26,740
SANTA	24,353	21,753	18,472	21,437	22,486	17,099	16,691	21,653	19,595
SULLANA	ND	13,952	14,361	ND	27,137	13,247	ND	11,023	9,509
TACNA	10,336	10,692	13,720	10,628	12,674	13,347	13,482	16,128	15,210
TUMBES	4,706	5,622	5,616	6,076	8,390	8,883	7,908	10,920	9,168
UCAYALI	9,154	10,613	11,215	11,821	12,716	11,053	9,941	11,435	10,622
Total CSJ	864,775	887,937	922,784	781,892	944,536	911,761	761,962	947,563	854,969

ND: no disponible

ANEXO 3: EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA CSJ DEL CALLAO

PROVINCIA/DISTRITO/ O/	OOJJ	GRUPO	SUBGRUPO	RANKING	N° PERSONAS GANADORAS
2010					
Callao/Callao	10° Juzgado Penal	B	6	1	5
Callao/Callao	11° Juzgado Penal (ejecución)	B	6	3	5
Callao/Callao	1° Juzgado Civil	B	5	6	6
Callao/Callao	1° Sala Civil	B	2	3	13
Callao/Callao	1° Sala Penal (reos en cárcel)	B	3	1	17
Callao/Callao	2° Juzgado de Paz Letrado (civil-familia)	B	11	2	7
Callao/Callao	2° Juzgado de Trabajo	B	7	3	4
Callao/Callao	2° Juzgado Penal	B	6	16	3
Callao/Callao	4° Juzgado de Trabajo	B	7	5	4
Callao/Callao	4° Juzgado Penal (proc. Reos Cárcel)	B	6	5	5
Callao/Callao	5° Juzgado de Familia	B	8	5	7
Callao/Callao	5° Juzgado Penal (proc. Reos Cárcel)	B	6	13	5
Callao/Callao	7° Juzgado Penal (proc. Reos Cárcel)	B	6	8	6
Callao/ Callao	9° Juzgado Penal	B	6	4	6
	Total Callao 2010				93
2011					
Callao/Callao	11° Juzgado Penal (ejecución)	III	28	1	6
Callao/Callao	1° Juzgado Civil	III	23	4	4
Callao/Callao	2° Juzgado Contencioso Administrativo Transitorio (descarga)	III	14-t	1	1
Callao/Callao	4° Juzgado Civil	III	23	7	3
Callao/Callao	4° Sala Penal	III	22	3	5
Callao/Callao	7° Juzgado de Paz Letrado (laboral)	III	30	1	7
Callao/Callao	Juzgado Penal Transitorio (ejecución)	III	17-t	1	4
Callao/Callao	Sala Mixta Transitoria (ex 2° Sala Mixta Transitoria)	III	11-t	1	3
	Total Callao 2011				33
2012					
Callao/Callao	1° Juzgado de Paz Letrado - Laboral (ex 7° Juzgado de Paz Letrado)	IV	44	6	8
Callao/Calla	2° Sala Penal (Reos en Cárcel)	IV	35	1	11
Callao/Callao	Juzgado Penal Transitorio (Ejecución)	VI	61	1	6
	Total Callao 2012				25

ANEXO 4: EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA CSJ DE SAN MARTÍN

PROVINCIA/DISTRITO	OOJ	GRUPO	SUBGRUPO	RANKING	N° PERSONAS GANADORAS
2010					
Alto Amazonas/ Yurimaguas	1º Juzgado Mixto	C	23	10	4
El Dorado/ San José de Sisa	Juzgado de Paz Letrado	C	26	37	4
Moyobamba/Moyobamba	1º Juzgado de la Investigación Preparatoria	C	24	1	5
Moyobamba/Soritor	Juzgado de Paz Letrado	C	26	32	2
San Martín/La Banda de Shilcayo	Juzgado de Paz Letrado	C	26	28	3
San Martín/Tarapoto	1º Juzgado Penal Unipersonal	C	25	9	5
San Martín/Tarapoto	2º Juzgado Penal unipersonal	C	25	12	4
Total San Martín 2010					27
2011					
Alto Amazonas/Yurimaguas	Juzgado de la Investigación Preparatoria	IV	37	4	3
Moyobamba/Moyobamba	1º Juzgado de la Investigación Preparatoria	IV	37	3	5
San Martín/Tarapoto	1º Juzgado de la Investigación Preparatoria	IV	37	1	4
San Martín/Tarapoto	2º Juzgado de la Investigación Preparatoria	IV		2	3
San Martín/Tarapoto	Juzgado de Familia	IV	36	1	7
Mariscal Caceres/Juanjui	Juzgado Mixto	IV	39	8	5
Moyobamba/Moyobamba	Juzgado Mixto	IV	39	4	10
Moyobamba/Moyobamba	Juzgado Penal Unipersonal	IV	41	4	2
Alto Amazonas/Yurimaguas	Juzgado de Paz Letrado	IV	42	12	5
San Martín/Tarapoto	1º Juzgado de Paz Letrado	IV	42	6	5
San Martín/Tarapoto	2º Juzgado de Paz Letrado	IV	42	4	6
Moyobamba/Moyobamba	Sala Mixta	IV	33	1	11
San Martín/Tarapoto	Sala Penal Liquidadora Transitoria	IV	22-t	2	7
Total San Martín 2011					73
2012					
San Martín/Tarapoto	Juzgado de Familia	IV	38	1	7
Alto Amazonas/Yurimaguas	Juzgado de la Investigación Preparatoria	IV	39	4	4
Lamas/Lamas	Juzgado de la Investigación Preparatoria	IV	39	5	3
Moyobamba/Moyobamba	1º Juzgado de la Investigación Preparatoria	IV	39	7	1

PROVINCIA/DISTRITO	OOJJ	GRUPO	SUBGRUPO	RANKING	N° PERSONAS GANADORAS
San Martín/Tarapoto	1º Juzgado de la Investigación Preparatoria	IV	39	1	4
San Martín/Tarapoto	2º Juzgado de la Investigación Preparatoria	IV	39	2	5
San Martín/Tarapoto	3º Juzgado de la Investigación Preparatoria	IV	39	3	4
Alto Amazonas/Yurimaguas	2º Juzgado Mixto	IV	40	10	4
Mariscal Cáceres/Juanjui	Juzgado Mixto	IV	40	5	4
Mariscal Cáceres/Juanjui	Juzgado Penal Unipersonal	IV	43	1	1
San Martín/Tarapoto	1º Juzgado Penal Unipersonal	IV	43	4	4
Alto Amazonas/Yurimaguas	Juzgado de Paz Letrado	IV	44	13	6
Mariscal Cáceres/Juanjui	Juzgado de Paz Letrado	IV	44	7	3
San Martín/La Banda de Shilcayo	Juzgado de Paz Letrado - La banda de Shilcayo	IV	44	24	1
San Martín/Tarapoto	1º Juzgado de Paz Letrado	IV	44	17	4
San Martín/Tarapoto	2º Juzgado de Paz Letrado	IV	44	21	6
Moyobamba/Moyobamba	Juzgado Mixto Transitorio	VI	60	1	8
San Martín/Tarapoto	1º Juzgado Penal Liquidador Transitorio	VI	62	4	4
Total San Martín 2012					73