



---

## INFORME TÉCNICO

Las opiniones vertidas en este informe técnico son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan necesariamente, el pensamiento de los Organismos Internacionales de Cooperación u otras instituciones que se mencionan.

Se puede reproducir y traducir parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

**Contactos:** [cej@cej.org.py](mailto:cej@cej.org.py)

[www.cej.org.py](http://www.cej.org.py)

Síguenos en:

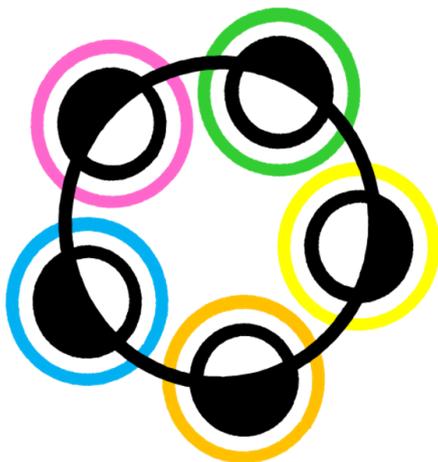


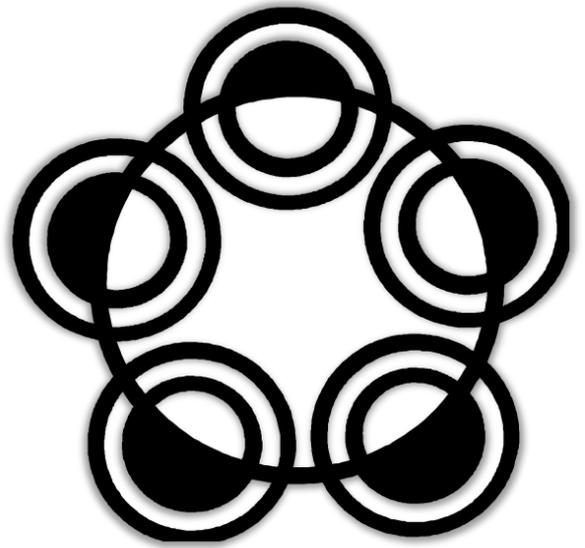
**Círculos de calidad**

**La experiencia de construir desde dentro**

**Modelos participativos en la justicia**

**Circunscripciones Judiciales de Excelencia en el  
Paraguay.  
Años 2007- 2010.**





## ***Construir desde adentro***

### **Círculos de calidad**

La experiencia de construir desde dentro, dos modelos participativos de Circunscripciones Judiciales de Excelencia en el Paraguay. Años 2008- 2009

## 1. PRESENTACIÓN

Sobre el Programa en el marco del cual se implementó el modelo participativo del círculo de calidad en el sistema de justicia paraguayo, con el objetivo general de consolidar la transición a la gobernabilidad democrática, a partir de estrategias de la sociedad civil para la Gobernabilidad y Democracia.

El Centro de Estudios Judiciales ha avanzado para:

- Establecer marcos legales para proteger y promover a la sociedad civil;
- Lograr una mayor participación ciudadana en el proceso de las políticas y vigilancia de las instituciones públicas;
- mayor viabilidad institucional y financiera de las organizaciones de la sociedad civil;
- mayor libertad en el flujo de la información; y
- gobernabilidad democrática fortalecida.

Las destrezas de advocacy y vigilancia desarrollada por el CEJ, fue especialmente en el Programa Desempeño judicial, Transparencia y acceso a la información conjuntamente con el CIRD y USAID, y estuvo enfocado a:

- Promover la independencia y rendición de cuentas del sector judicial;
- Fortalecer la capacidad de las instituciones y actores del sector judicial;
- Combatir la corrupción promoviendo el acceso a la información así como la transparencia y rendición de cuentas;

Durante los ejercicios 2007 y 2008, el Centro de estudios Judiciales proporcionó asistencia técnica al poder judicial, lo apoyó para aumentar los canales y mejoramiento del mayor acceso a la información pública y la transparencia en el poder judicial, así como la implementación de modelos de excelencia judicial, se mantuvo el apoyo al uso y mejoramiento de la página web, con información actualizada permanentemente y dispuesta al público.

Asimismo apoyó la implementación de modelos de excelencia judicial en dos circunscripciones judiciales claves en el interior del país a fin de aumentar la transparencia, la eficiencia y el acceso a la información: Circunscripción Judicial de Misiones y Circunscripción

Judicial de Caaguazú. Estas circunscripciones fueron seleccionadas sobre la base de su relevancia geográfica, demográfica y económica.

Se presentó el diseño e implementación de los modelos de excelencia en las áreas de acceso a la información, transparencia, eficiencia y desempeño judicial a través de un mecanismo participativo que involucró a los operadores de justicia, el modelo de círculo de calidad como sistema de búsqueda de la calidad y mejora continua.

El modelo posibilitó la participación y la inclusión de los presidentes de estas dos circunscripciones, así como de los jueces menores y personal jurisdiccional y administrativo en lo referente al cumplimiento de los requisitos de la Corte Suprema en cuanto a la presentación de información estadística, el uso de herramientas de gestión de tribunales ya desarrolladas y el cumplimiento de los procedimientos legales y lineamientos establecidos por la Corte Suprema de Justicia.

La implementación de la nueva estructura presupuestaria del poder judicial en estas dos circunscripciones a través de sub-programas presupuestarios por materias jurídicas posibilitó el conocimiento de los operadores de los montos y la estructura interna para el ejercicio de las funciones, así como los recursos disponibles o ejecutables anualmente.

El modelo presentado a la Corte Suprema se encuentra en fase de ser replicado por la Corte Suprema a todo el país.

La asistencia técnica avanzó asimismo impulsando actividades con otras organizaciones sociales, centros educativos de nivel básico, facultades de derecho y abogados locales.

### **En cuanto a cómo planteamos el círculo de calidad como núcleo para la participación y la implementación de circunscripciones judiciales:**

Durante el año 2007-2008 se iniciaba la conformación de un centro interno de discusión y emprendimientos de las Circunscripciones seleccionadas por la Corte Suprema de Justicia, en el marco del Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información que es ejecutado por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo CIRD, con el apoyo del CEJ y USAID.

Este programa convocó estructuralmente una Coordinación General y dos coordinaciones internas del CEJ para llevar adelante la metodología de acompañamiento técnico. En primer lugar se realizaron las gestiones pertinentes con la Corte Suprema de Justicia, para obtener la conformidad política, mediante una resolución por la cual se seleccionaron las Circunscripciones de Caaguazú y Misiones como las dos “Circunscripciones de Excelencia”.

De esta manera, inició el CEJ su trabajo de incidencia sobre el Poder Judicial, con estas dos circunscripciones, apoyando al cambio de la justicia desde dentro, a partir de un modelo participativo y constructivo.

Los círculos de calidad surgieron como método de trabajo para administrar criterios de la circunscripción judicial que deseaba encaminarse a un modelo de excelencia.

Relatamos nuestra experiencia como CEJ en esta iniciativa de los círculos de calidad y los modelos de circunscripciones de excelencia, teniendo en cuenta una guía de sistematización de experiencias de transformación social<sup>1</sup>.

Esta metodología, utilizamos para avanzar en un análisis profundo de nuestras prácticas y generar una transformación, poner a consideración nuestro trabajo a las demás organizaciones de la sociedad civil, encaminadas en procesos de acompañamiento técnico y reformas sustanciales de las instituciones del Estado.

Además de la sistematización de la experiencia en el proceso de instalación de los círculos de calidad, revisamos nuestras prácticas como oenege: **Círculos de calidad**: La experiencia de construir desde dentro, dos modelos participativos de Circunscripciones Judiciales de Excelencia en el Paraguay. Años 2008- 2009.

---

<sup>1</sup> ALBOAN, HEGOA, UNIVERSIDAD DE DEUSTO Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. La Sistematización, una nueva mirada a nuestras prácticas. Guía para la sistematización de experiencias de transformación social. Bilbao 2004.

## **PARTICIPANTES.**

1. María Victoria Rivas.
2. Livia Cardozo.
3. Marta Rivas.
4. Patricia Mendoza.
5. Juan José Martínez.
6. Yeny Villalba.
7. Victor Rodas.
8. Olga Ramos.

## PASO 1. Objetivo: ¿Para qué queremos sistematizar esta experiencia?

### 1.1. Para qué

Desde los participantes, quienes han llevado adelante la experiencia del Círculo de calidad, se ha concretado que **se sistematiza la experiencia de los círculos de calidad:**

- Para difusión de la experiencia
- Para dejar una memoria de la experiencia
- Para mejorar y revisar nuestros métodos

### 1.2. Cuándo

**Sobre el escenario y la coyuntura: una propuesta.**

En el año 2007, con escenarios inciertos y la agenda política electoral que decidiría la conformación del nuevo gobierno en el año 2008, Paraguay se enmarcaba en el deseo de cambios profundos que abarquen todos los sectores, incluida la justicia, desde las instituciones que la representan.

Es así que el Centro de Estudios Judiciales, nuevo actor de cambio de la sociedad civil paraguaya, se proponía un desafío: instalar una nueva metodología de trabajo, en un sistema de justicia jerarquizado y rígido.

La principal característica para intervenir en este escenario entonces, debía ser desde los modelos de sistemas de decisiones y gestión **participativa**.

El 6 noviembre de 2007, con la Resolución N° 1336 del a Corte Suprema de Justicia, se alcanzó un importante logro político con la designación de dos Circunscripciones Judiciales, de las dieciséis existentes en ese momento para instalar los nuevos modelos, proponer los cambios estructurales que se visualizaban para obtener referencias importantes en la estructura organizacional del Poder Judicial.

## **Misiones**

**Población Total: 113.645**

**Distritos: 10**

**Presupuesto: 7.398.097.455**

**Jueces: 27**

**Personal jurisdiccional: 73**

**Personal administrativo: 67**

## **Caaguazú**

**Población Total: 469.758**

**Distritos: 21**

**Presupuesto: 13.122.000.000**

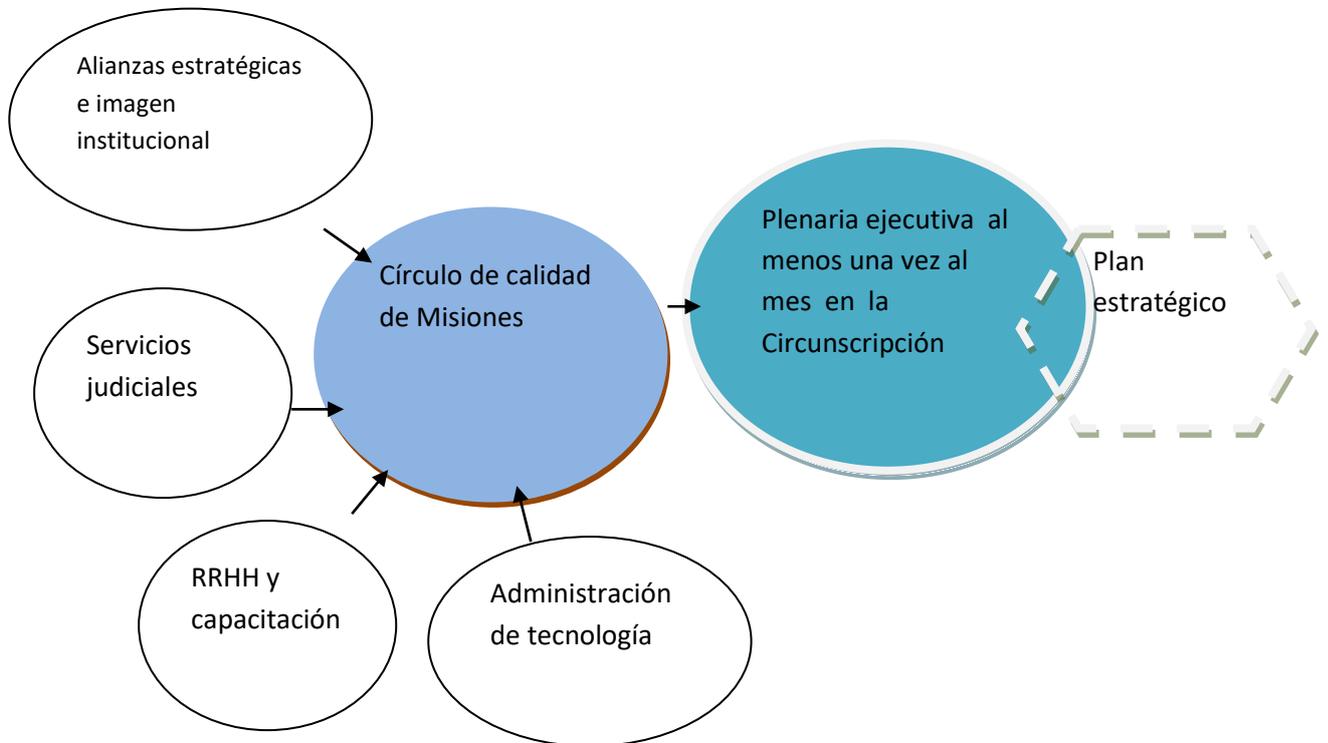
**Jueces : 51**

**Personal jurisdiccional: 55**

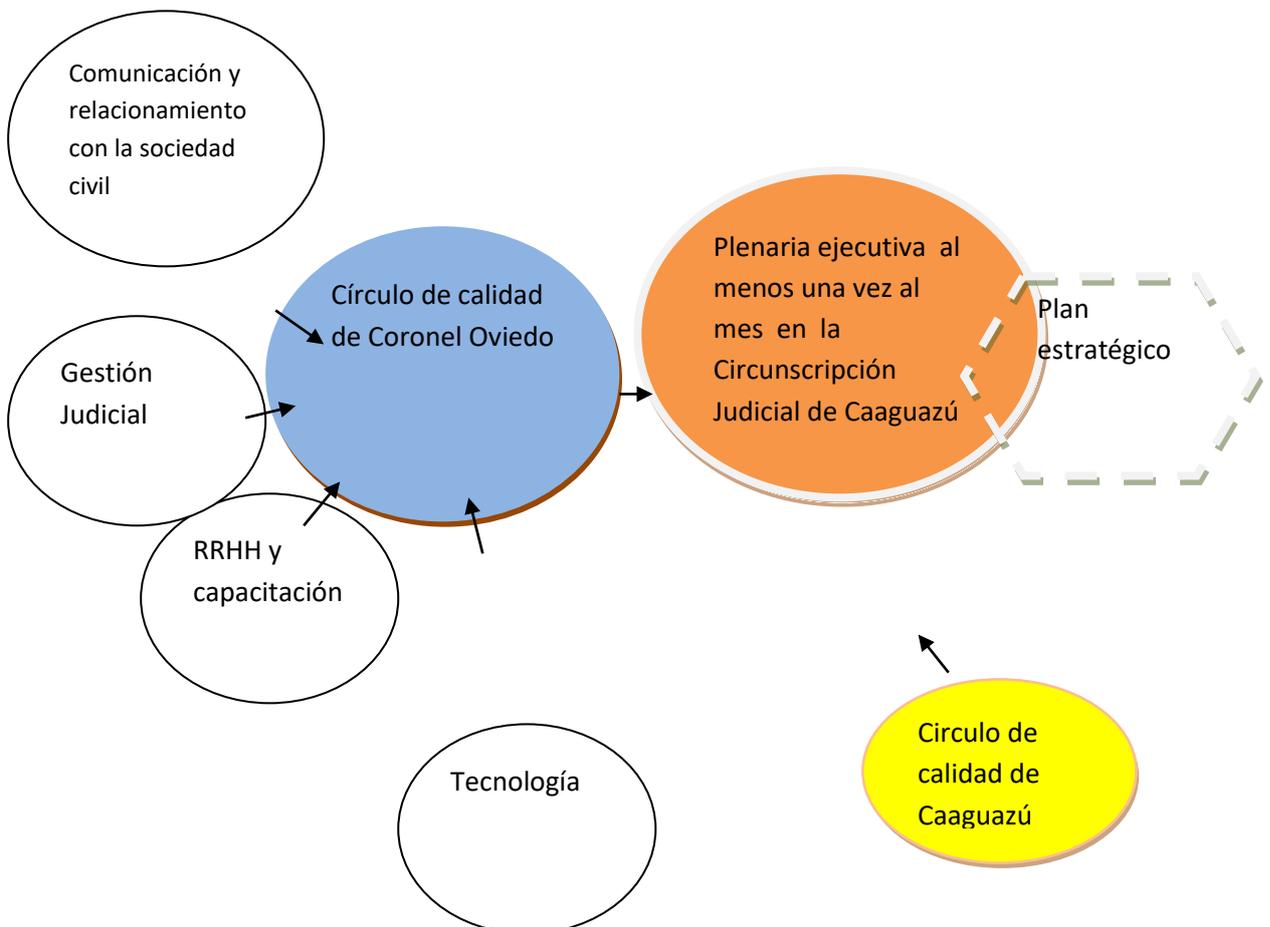
**Personal administrativo: 76**

**PASO 2. LA EXPERIENCIA DEL MODELO DE INSTALACIÓN – CONSTRUIR DESDE DENTRO DEL PODER JUDICIAL PARTICIPATIVAMENTE.**

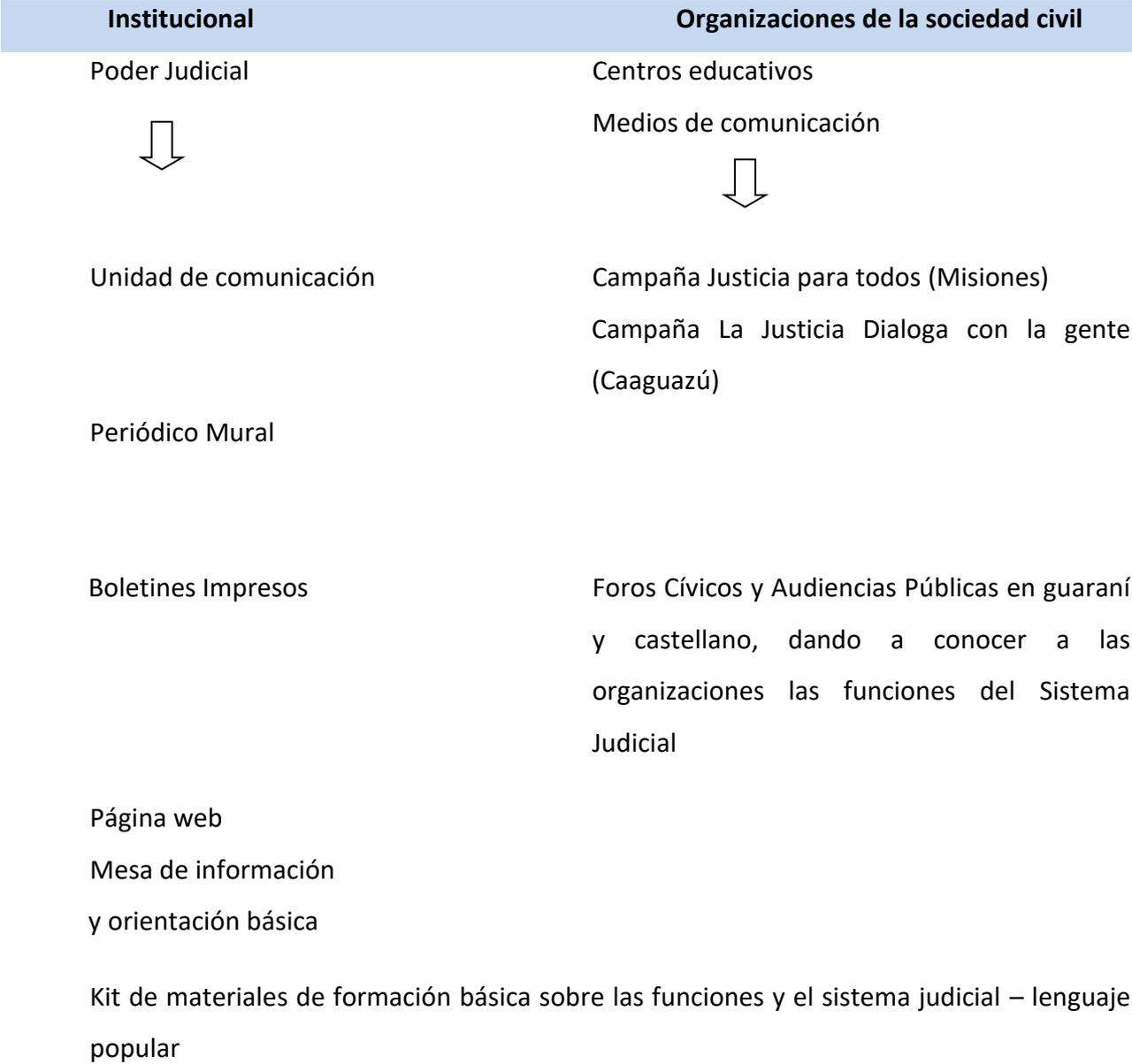
**Modelo 1: Misiones**



**Modelo 2: Caaguazú.**



**Esquema de intervención para el Acceso a la información y mecanismos de transparencia local:**



### **PASO 3. El plan de intervención.**

Para iniciar la intervención, se ha planteado un plan de trabajo por el periodo del Convenio con el CIRD y USAID, en el cual constaron las actividades globales a desarrollar, para lograr la instalación de un modelo de Circunscripción.

En resumen se indican:

- ▶ Actividades políticas o de lobby institucional
- ▶ Actividades de elaboración técnica
- ▶ Actividades tácticas o estratégicas para la instalación del modelo
- ▶ Actividades de seguimiento.

Desde un primer momento, no se habían planteado la modificación de estructurales legales más globales, sino más bien planteamientos de borradores de resoluciones internas para autorizar la gestión de los grupos de trabajo o actividades específicas. Todas las reformas o planteamientos contaron con una revisión que se adecue legalmente al marco jurídico de funcionamiento de las Circunscripciones.

Las actividades de elaboración técnica, consistieron en la prueba y testeo del modelo, instalado en un grupo meta complejo, por la cultura jerarquizada y de estructura formal en la cual se desenvuelven los operadores de justicia.

Las actividades estratégicas, consistieron principalmente en los informes y reportes de las Consultoras que acompañaron y facilitaron las reuniones plenarias de los equipos de trabajo o áreas de desempeño que enfocaron las discusiones, temas en los cuales se centraban los objetivos y que hicieron que el espacio de instalación.

Las actividades de seguimiento, en el caso de Misiones, primera circunscripción seleccionada, fueron directas desde el equipo técnico central, y al respecto se ha elaborado un informe técnico con la recomendación que no resultaba viable el apoyo de una oficina de apoyo administrativo.

En el caso de las actividades de seguimiento de la Circunscripción seleccionada 2: Caaguazú, si se evaluó la instalación de una oficina administrativa de apoyo a las actividades de seguimiento en la instalación.

### Tiempos para la instalación – Modelo 1. MISIONES

2007 - 12 meses

Año 2008

Año 2009

**Antecedentes**

Elaboración e **iniciación de la instalación de modelo**

Seguimiento de la instalación

Primera fase: hasta mayo/

Dinámica de enlace y sostenibilidad de la intervención:

Plan Estratégico: Inicio de la elaboración participativa del Plan Estratégico y el Plan de gestión por resultados

Aprobación de la metodología de círculo de calidad.

Presupuesto:

Inicio de la elaboración participativa del Proyecto de Presupuesto por materias jurídicas.

Dinámica de apropiación metodológica y de resultados vinculados con obligaciones estatales: presupuesto por materias jurídicas como ley de la nación, en relación a funciones derivadas de responsabilidades en carácter de operadores oficiales de justicia.

## Tiempos para la instalación – Modelo 2. CAAGUAZÚ

2008 - Primeros 6 meses

6 meses

2009 - año 2

**Elaboración**

**iniciación de la instalación de modelo**

seguimiento de la instalación



Primera fase: hasta mayo/  
- - - - -

Dinámica de enlace y sostenibilidad de la intervención:

Plan Estratégico: Inicio de la elaboración participativa del Plan Estratégico y el Plan de gestión por resultados (y materias jurídicas)	Presupuesto:  Inicio de la elaboración participativa del Proyecto de Presupuesto por resultados y materias jurídicas.	Plan de políticas de recursos humanos que contiene: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Detección de necesidades de capacitación;</li> <li>• Plan de Capacitación - Plan de Motivación</li> <li>• Evaluación de la Gestión y la Evaluación de Desempeño.</li> </ul>	Plan de monitoreo de gestión para resultados  Dinámica de evaluación de los avances y resultados, a través de un equipo interno de monitoreo.
--	---	--	---



Dinámica de apropiación metodológica y de resultados vinculados con obligaciones estatales: presupuesto por materias jurídicas como ley de la nación, en relación a funciones derivadas de responsabilidades en carácter de operadores oficiales de justicia.

**Esquema de la intervención para la instalación del modelo de Círculos de calidad.**

PRIMER AÑO			
Propuesta de financiamiento de la cooperación			
Propuesta de intervención de la cooperación Institución meta priorizada: sector justicia PODER JUDICIAL			
<b>Lobby institucional</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentación del plan de intervención</li> <li>2. Envío de propuestas para circunscripciones a seleccionar</li> <li>3. Entrevistas con Ministros – autoridades principales en la toma de decisiones</li> <li>4. Entrevistas con agentes operativos- Secretario Principal, asistentes de gabinete</li> <li>5. Seguimiento de la toma de decisión y aprobación</li> <li>6. Actividades operativas de seguimiento para obtención de instrumentos de verificación: Resoluciones, aprobación.</li> </ol>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluación de la coordinación del programa sobre la decisión y designación de circunscripciones.</li> <li>2. Análisis de la estructura focalizada en los departamentos seleccionados.</li> <li>3. Análisis y selección de equipo de trabajo interno para la intervención.</li> <li>4. Definiciones operativas básicas.</li> </ol>			
MISIONES	CAAGUAZU		
Diagnóstico situacional	Instalación de oficina local de apoyo administrativo		
	Diagnóstico situacional		
Diagnóstico comunicacional	Diagnóstico comunicacional		
Lobby interno para la resolución de aprobación de la metodología.	Lobby interno para la resolución de aprobación de la metodología		
Elaboración de Propuesta metodológica: Círculo de calidad.	Elaboración de Propuesta metodológica: Círculo de calidad.		
Aprobación de la resolución interna de la propuesta metodológica planteada			
Revisión de planificación estratégica	Lobby interno para la resolución	Instalación de temas priorizados.	Coordinación con oficina local de apoyo administrativo

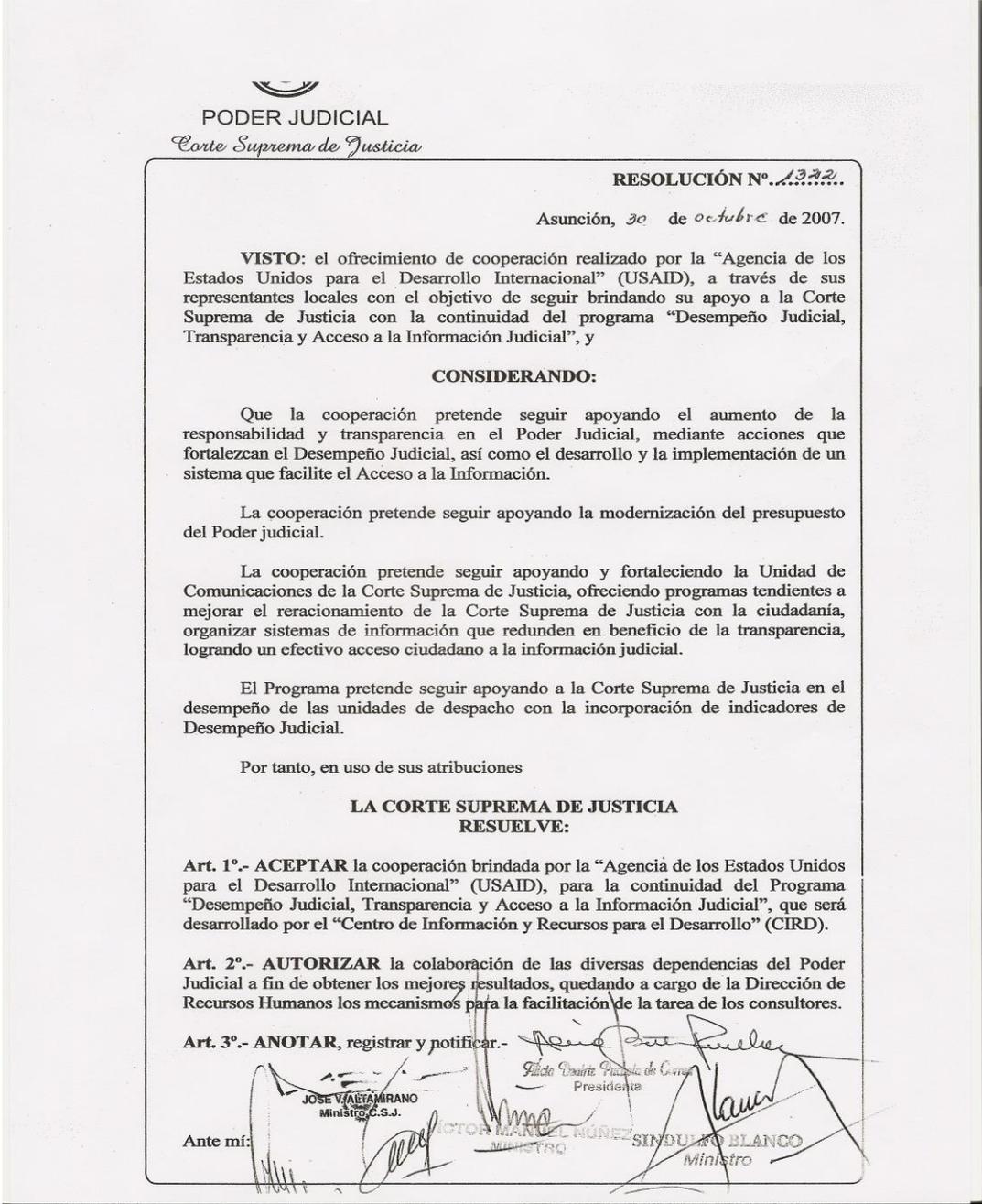
Reflotar instrumentos elaborados y aprobados por la institución: Planificación estratégica por resultados.				Lobby interno para la resolución	Elaboración de una planificación estratégica participativa. Agrupación, priorización y propuestas a partir del árbol de problemas elaborado por operadores				Coordinación con oficina local de apoyo administrativo
				Lobby interno para la resolución	Creación de un modelo de plenaria ejecutiva, para dar seguimiento a los avances y decisiones de equipos de trabajo, áreas de trabajo o pequeños cc.				Coordinación con oficina local de apoyo administrativo
Plenaria de todos los funcionarios para toma de decisiones.				Lobby interno para la resolución	Seguimiento para la designación interna local de coordinaciones internas de equipos				Coordinación con oficina local de apoyo administrativo.
Elaboración de resolución – mecanismo formal de aprobación donde constaron todos los interesados en la participación del espacio. Lista considerable de interesados incluidos para la toma de decisiones				Lobby interno para la resolución	Presentación de la planificación estratégica en plenaria ejecutiva, validación y discusión sobre los porcentajes de resultados proyectados.				Coordinación con oficina local de apoyo administrativo.
Monitoreo a equipos priorizados para la intervención				Lobby interno para la resolución	Monitoreo a equipos priorizados para la intervención				Coordinación con oficina local de apoyo administrativo.
SERVICIOS JUDICIALES	ADMINISTRACIÓN DE TECNOLOGÍA	RR.HH. Y CAPACITACIÓN	IMAGEN INSTITUCIONAL Y ALIANZAS ESTRATÉGICAS	Lobby interno para la resolución	GESTION JUDICIAL	ADMINISTRACION DE TECNOLOGÍA	RR.HH. Y CAPACITACIÓN	COMUNICACIÓN Y RELACIONAMIENTO CON LA SOCIEDAD CIVIL	Coordinación con oficina local de apoyo administrativo.
Elaboración de planes operativos para cada grupo de intervención				Lobby interno para la resolución	Elaboración de planes operativos para cada grupo de intervención				Coordinación con oficina local de apoyo administrativo.

Coordinación con responsables de equipos y monitores para el desarrollo de acciones		Coordinación con responsables de equipos y monitores para el desarrollo de acciones	
<b>AÑO 2</b>			
Continuación de los objetivos del plan estratégico. Nueva presentación a autoridades enlace.	Lobby interno para la resolución	Continuación de los objetivos del plan estratégico. Nueva presentación a autoridades enlace.	Coordinación con oficina local de apoyo administrativo.
		Resolución de aprobación del círculo de calidad como metodología de intervención	
Implementación de planes de trabajo		Implementación de planes de trabajo.	
Actividad de reconociendo público y posicionamiento para la replicabilidad del modelo de intervención desde los operadores integrantes de los círculos de calidad.			

► **Actividades políticas o de lobby institucional**

Para dar inicio a la implementación, se logró un acuerdo marco general, de aceptación del Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información, una presentación en reunión formal de trabajo y ofrecimiento de cooperación de USAID a la Corte Suprema de Justicia.

Elaboración de un resumen de las principales Circunscripciones judiciales de la República, por los resultados en la gestión logrados en el año 2007.



Se realizaron reuniones para la aprobación no solo del modelo piloto de Circunscripción de Excelencia, sino cuáles debían ser las Circunscripciones seleccionadas.

El lobby con la Corte Suprema de Justicia integrada en ese momento por César Garay, Raúl Torres Kirmsler, Oscar Bajac, Antonio Fretes, Sindulfo Blanco, Alicia Pucheta, José Altamirano, Víctor Núñez y con la vacancia dejada por el Ministro Wildo Rienzi, se lograría presentar además de las Circunscripciones de Itapúa y Misiones, como posibilidades para la instalación de modelos, quedando finalmente las Circunscripciones de Caaguazú y Misiones como seleccionadas por Resolución 1336 del 6 de noviembre de 2007.

El trabajo de lobby a través del Secretario General de la Corte Suprema de Justicia ha sido esencial para el logro de los objetivos, en ese sentido hubo al menos cinco reuniones, presentación por escrito de la propuesta de por medio, monitoreo del ingreso en el orden del día de temas para la inclusión de la propuesta, monitoreo para asistir y presentar al plenario de la Corte Suprema, participación de las plenarias y responder a las consultas de los Miembros de la Corte e inclusive aclaraciones que fueran necesarias con el Secretario General, Alejandrino Cuevas.



PODER JUDICIAL

Corte Suprema de Justicia

RESOLUCIÓN N° 1325

Asunción, 6 de noviembre de 2007.

VISTA: La Resolución N° 1322 del 30 de octubre de 2007 de la Corte Suprema de Justicia, por la cual se acepta la cooperación realizada por la "Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional" (USAID), para la continuidad del programa "Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información Judicial", y la nota de la Directora del Programa, Abog. María Victoria Rivas del 31 de octubre de 2007, y,

CONSIDERANDO:

Que la cooperación pretende seguir apoyando el aumento de la responsabilidad y transparencia en el Poder Judicial, mediante acciones que fortalezcan el desempeño Judicial, así como el desarrollo y la implantación de un sistema que facilite el acceso a la información.

La cooperación pretende seguir apoyando a la Corte Suprema de Justicia en la implementación de dos circunscripciones de excelencia que mejore el acceso a justicia.

Las circunscripciones seleccionadas, recibirán el apoyo en el mejoramiento del acceso a la información y mecanismos de transparencia, indicadores de desempeño, fortalecimiento de las mesas de información y orientación judicial, boletines de noticias, publicaciones y campañas educativas a nivel local, mejoramiento de las relaciones con actores sociales, facultades de derecho y otros grupos de la comunidad.

Conforme a la Misión y Visión del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia prioriza el acceso a Justicia por lo que el mejoramiento de la gestión del funcionamiento de las circunscripciones constituye un paso importante para lograr este objetivo.

Por tanto,

LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA RESUELVE:

Art. 1°.- ACEPTAR la cooperación brindada por la "Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional" (USAID), dentro del programa Desempeño Judicial, en la implementación de dos circunscripciones de excelencia.

Art. 2°.- DESIGNAR a las circunscripciones de Coronel Oviedo y Misiones para llevar adelante la implementación.

ALEJANDRO CURY CACHRES  
Secretario

IGNACIO MANUEL RUIZ  
Ministro

JOSE VICTORIANO AGUIRRE  
Ministro

Abel C. Peña  
Ministro

RAUL TORRES KAMMER  
Ministro



PODER JUDICIAL

Corte Suprema de Justicia

RESOLUCIÓN N° 1025

Art. 3°.- DESIGNAR a los Presidentes de las Circunscripciones seleccionadas, como responsables por la Corte Suprema de Justicia para llevar adelante el proceso, facilitando la labor de los consultores.

Art. 4°.- AUTORIZAR la comisión de funcionarios judiciales que prestarán apoyo a dicho Programa, cuya identificación quedará a cargo de los Presidentes de las Circunscripciones.

Art. 5°.- AUTORIZAR la colaboración de las diversas dependencias del Poder Judicial a fin de obtener los mejores resultados, quedando a cargo de los Presidentes de las Circunscripciones los mecanismos para la facilitación de la tarea de los consultores.

Art. 6°.- ANOTAR, registrar, notificar.

MANUEL GÓMEZ  
MINISTRO

JOSE VALENTÍN  
Ministro C.S.J.

*[Signature]*  
Marta Beatriz Lucheta de Cárdenas  
Presidenta

Ante mí:

RAUL TORRES KIRMSER  
Ministro

SINDULFO BLANCO  
Ministro

ALBANDRINO CUEVAS CÁCERES  
Secretario

ANTONIO FERRÉS

## Actividades de elaboración técnica

Para el desarrollo de las labores técnicas, se han desarrollado esquemas de intervención, que se iniciaron a partir de un DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES DE EXCELENCIA.

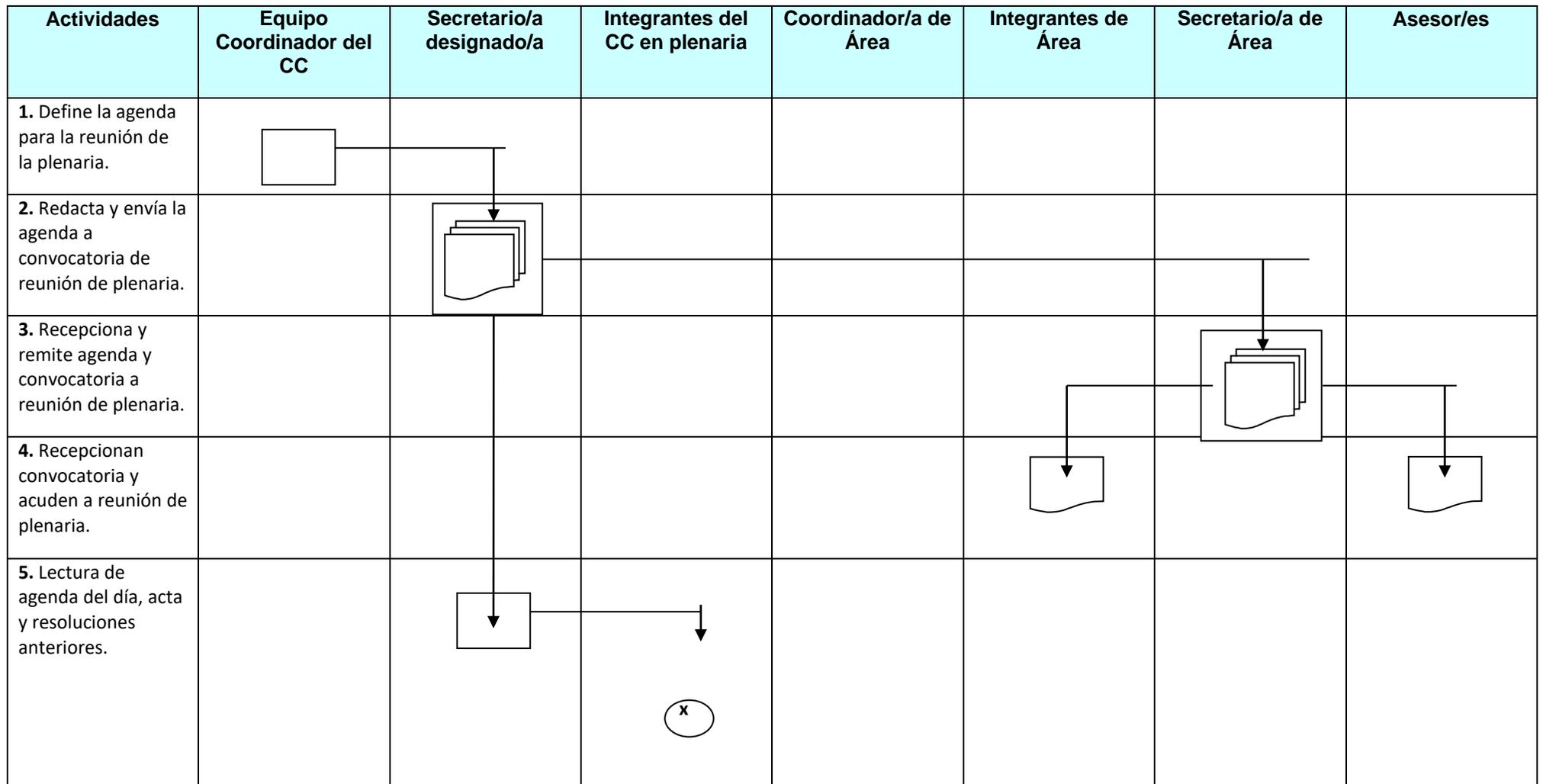
La Consultora Patricia Mendoza llevó adelante la coordinación de los diagnósticos, a partir de los cuales se trazarían las actividades tácticas o estratégicas para la instalación del modelo.

Los diagnósticos situacionales indican los datos georeferenciales, estadísticos, poblacionales, de gestión de la conflictividad, entre otros.

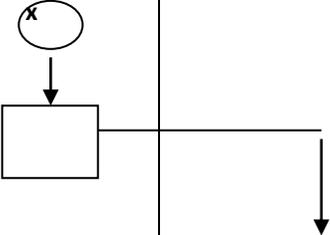
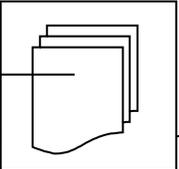
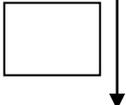
Ver sistematizaciones de reportes de consultores en:

[http://www.cej.org.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=345&Itemid=251](http://www.cej.org.py/index.php?option=com_content&view=article&id=345&Itemid=251)

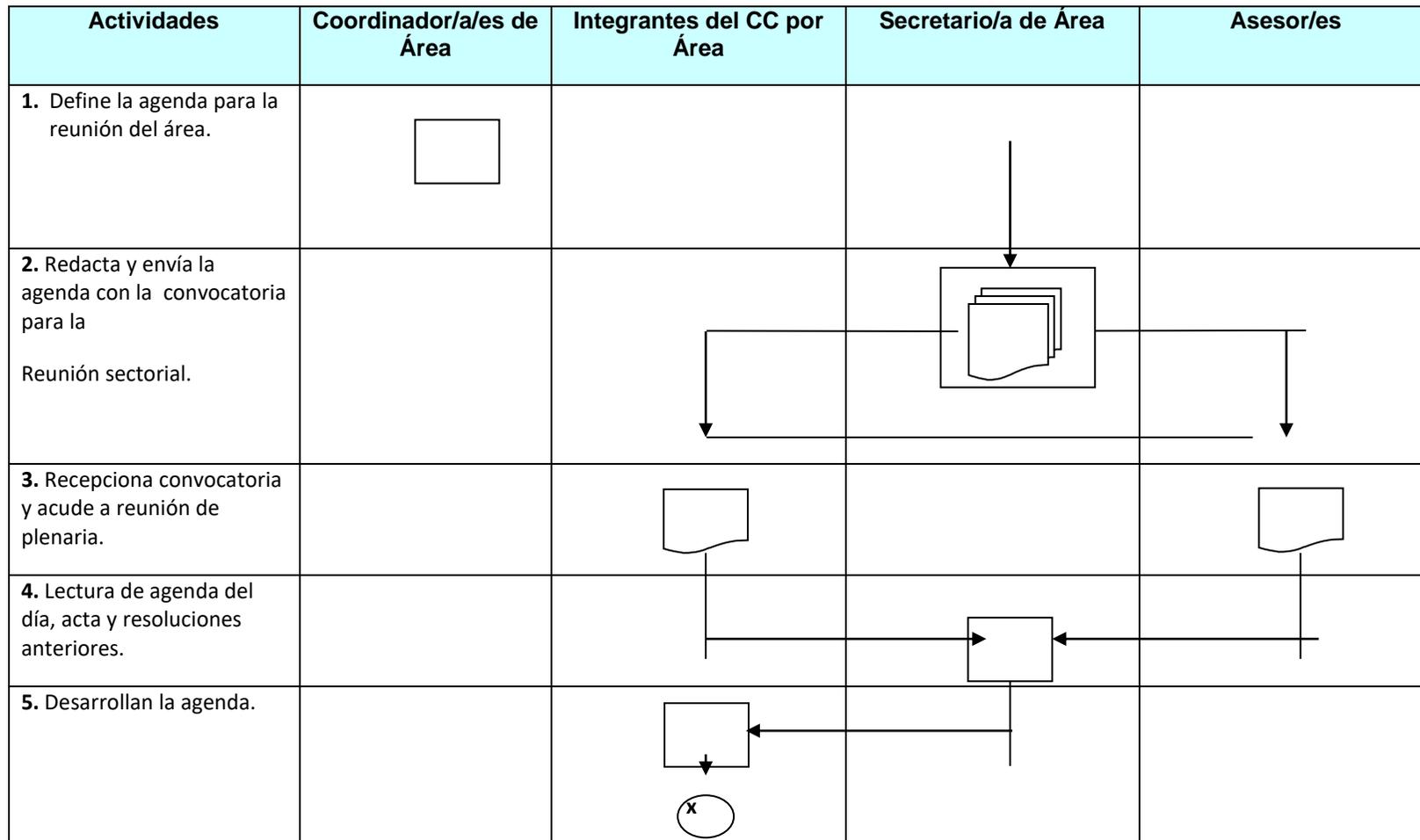
### FLUJOGRAMA GENERAL DE GESTIÓN DEL CÍRCULO DE CALIDAD



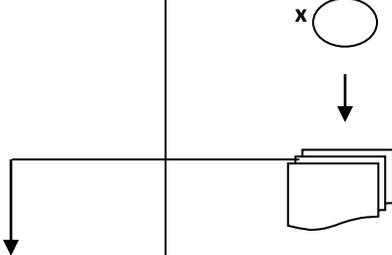
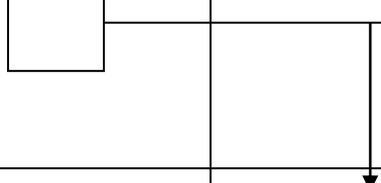
### FLUJOGRAMA GENERAL DE GESTIÓN

Actividades	Equipo Coordinador del CC	Secretario/a designado/a	Integrantes del CC en plenaria	Coordinador/a de Área	Integrantes de Área	Secretario/a de Área	Asesor/es
6. Desarrollan la agenda.							
7. Coordina el plan de trabajo sectorial, y presenta avances y resultados de gestión.							
8. Coordina las áreas de trabajo, realiza el seguimiento y evalúa los avances y resultados.							
9. Acuerdan e introducen factores de corrección por sector.							

### FLUJOGRAMA SECTORIAL DE GESTIÓN



### FLUJOGRAMA SECTORIAL DE GESTIÓN

Actividades	Coordinador/a de Área	Integrantes de Área	Secretario/a de Área	Asesor/es
6. Presenta avances y resultados de gestión.				
7. Coordina su área de trabajo, realiza el seguimiento y evalúa los avances y resultados.				
8. Acuerdan e introducen factores de corrección por sector.				