



ACADEMIA DE
LA MAGISTRATURA

Material Auto Instructivo
CURSO “GESTIÓN DEL DESPACHO FISCAL”
Elaborado y actualizado por
Dr. Gilberto Félix Tasayco

2016

Academia de la Magistratura

La Academia de la Magistratura es la institución oficial del Estado peruano, que tiene como finalidad la formación de aspirantes a la magistratura y el desarrollo de un sistema integral y continuo de capacitación, actualización, certificación y acreditación de los magistrados del Perú.

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA

Dr. Josue Pariona Pastrana
Presidente del Consejo Directivo

Dr. Sergio Ivan Noguera Ramos
Vice- Presidente del Consejo Directivo

Dr. Javier Arévalo Vela - Consejero

Dr. Ramiro Eduardo De Valdivia Cano- Consejero

Dr. Tomas Aladino Gálvez Villegas - Consejero

Dr. Pablo Gonzalo Chavarry Vallejos - Consejero

Dr. Richard Alexander Villavicencio Saldaña –Consejero

Dr. Ernesto Lechuga Pino - Director General

Dr. Bruno Novoa Campos - Director Académico

Tratamiento Didáctico del material – Lic. Rocío Robles Valenzuela

El presente material del Curso “Gestión del Despacho Fiscal”, ha sido elaborado y actualizado por el Dr. Gilberto Félix para la Academia de la Magistratura en octubre de 2016.

PROHIBIDA SU REPRODUCCION TOTAL O PARCIAL SIN AUTORIZACION

LIMA – PERÚ

SILABO

CURSO “GESTIÓN DEL DESPACHO FISCAL”

I. DATOS GENERALES

Programa Académico	:	Programa de Formación de Aspirantes- PROFA
Horas Lectivas	:	74 horas
Número de Créditos Académicos	:	03
Especialista que elaboró y actualizó El material	:	Dr. Gilberto Félix Tasayco

II. PRESENTACIÓN

El despacho fiscal es una organización por naturaleza, donde el fiscal no realiza su labor de manera aislada sino que se relaciona con recursos humanos y materiales que requieren de él conocimientos no jurídicos básicos en temas de administración y gerencia, con la finalidad de gestionar mejor su centro de trabajo.

Un criterio básico es generar mecanismos más eficientes para conectar las necesidades del público objetivo con el servicio que se brinda. Es así que en el caso de la administración pública, se busca generar mejores políticas de servicio, adecuando sus acciones lo más parecido posible a las generadas en las organizaciones privadas, donde las tasas de eficiencia y de eficacia son altas en comparación con las que se ven en la administración pública.

El curso busca dotar al fiscal de la competencia necesaria para que gestione su despacho de manera eficiente; con este fin los contenidos temáticos están ordenados por unidades, cada una de las cuales contienen un conjunto de conocimientos que brindarán las capacidades

administrativas y gerenciales esperadas por los miembros del ministerio público.

III. COMPETENCIAS A ALCANZAR

Para este curso se ha formulado la siguiente competencia:

Desarrolla Capacidades y Habilidades para gestionar el despacho fiscal.

Así debe acreditar las siguientes capacidades:

1. Conoce las bases conceptuales de la Nueva Gestión Pública y su relación con las Políticas Públicas desde la perspectiva de la administración de justicia.
2. Diferencia de manera específica los aspectos positivos y negativos de la Gestión Pública Clásica y la Nueva Gestión Pública.
3. Identifica y evalúa las propuestas de la Nueva Gestión Pública que pueden aplicarse en el Ministerio Público.
4. Desarrolla las habilidades del fiscal para lograr la excelencia en la gestión y para fomentar la cultura del liderazgo en el Ministerio Público.
5. Desarrolla la capacidad gerencial del fiscal para tomar decisiones adecuadas, que apunte a logros de los resultados planificados y que aproveche el potencial y la ventaja competitiva del trabajo en equipo.
6. Propone alternativas para la gestión y aplica estrategias de cambio en el Ministerio Público, teniendo como marco la perspectiva de un Estado Constitucional.

IV. ESTRUCTURA DE CONTENIDOS

UNIDAD I: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA APLICADA AL MINISTERIO PÚBLICO

CONCEPTUALES	PROCEDIMENTALES	ACTITUDINAL
Tema 1: Bases conceptuales	<ul style="list-style-type: none"> • Aplica los principales conceptos sobre 	<ul style="list-style-type: none"> • Valora la importancia de la

<p>de la Nueva Gestión Pública y de las políticas públicas.</p> <p>Tema 3: Propuestas de la Nueva Gestión Pública</p> <p>Tema 4: Nuevas políticas y gestión de la persecución penal.</p>	<p>administración.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplica los lineamientos de la escuela procesal para gestionar su organización. • Desarrolla los mecanismos existentes para gestionar la labor de su despacho fiscal. 	<p>calidad en el Sistema de Administración de Justicia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interioriza una visión organizacional del despacho judicial. • Acepta la importancia de elaborar líneas de base al acceder a una nueva organización. • Reacciona ante una visión sobre la relación usuario-cliente del despacho fiscal dentro de la organización.
<p>Lecturas Obligatorias</p> <ul style="list-style-type: none"> • BAÑÓN I MARTINEZ, Rafael/JIMENEZ MEROÑO, Sergio. (2010). "La nueva gestión pública". Instituto de Educación Superior, TQm Editorial, Madrid. Págs. 81-94. 		

UNIDAD II: LIDERAZGO Y TOMA DE DECISIONES

CONCEPTUALES	PROCEDIMENTALES	ACTITUDINAL
<p>Tema 1: ¿El liderazgo es diferente a la gestión?</p> <p>Tema 2: Atributos para Liderar y estilos de liderazgo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aplica las dimensiones del directivo. • Distingue los perfiles directivos. • Analiza las competencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Asume con liderazgo su organización bajo un espíritu de unidad. <p>Interioriza su rol como líder y gestor de un grupo</p>

Tema 3: Toma de decisiones	directivas de todo líder.	humano
Tema 4: Trabajo en equipo, una ventaja competitiva.		
<p>Lectura Obligatoria</p> <ul style="list-style-type: none"> ÁLVAREZ DE MON PAN DE SORALUCE, Santiago. (2006). “El mito del líder”. Person Educación S. A. Madrid. Págs. 61-87. 		

UNIDAD III: GESTIÓN DEL DESPACHO FISCAL

CONCEPTUALES	PROCEDIMENTALES	ACTITUDINAL
Tema 1: Administración estratégica y gestión del despacho fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> Aplica la estrategia necesaria para la gestión de su despacho fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> Fomenta un clima laboral fundado en la unidad y en el espíritu de servicio.
Tema 2: Integración del personal y evaluación del desempeño en el despacho fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> Posee una visión política, social y multidisciplinaria. 	
Tema 3: Gestión del cambio en el Ministerio Público.		
<p>Lectura Obligatoria</p> <ul style="list-style-type: none"> PÉREZ LÓPEZ, Juan Antonio. (1993). “Las funciones de la dirección” en Introducción a la dirección de empresas, las decisiones de gobierno, Universidad de Piura, Piura. Págs. 5-33. 		

V. MEDIOS Y MATERIALES.

- Autoinstructivo preparado por el docente
- Lecturas recomendadas
- Casos Prácticos

VI. METODOLOGÍA Y SECUENCIA DE ESTUDIO.

La metodología del curso es activa y participativa, centrada en el participante, quien a través del análisis exhaustivo del material de estudio, el intercambio con sus compañeros, el tutor experto y el desarrollo de las actividades especialmente diseñadas logrará los objetivos previstos en el curso.

Se combina el aprendizaje a distancia con sesiones presenciales. Fase presencial: Interactiva; con las siguientes técnicas: exposición y preguntas, lluvia de ideas, análisis de casos, debates, argumentación oral. Fase no presencial: Lectura auto instructiva y comunicación en red chat.

VII. SISTEMA DE ACOMPAÑAMIENTO

Para el desarrollo de este curso, el discente cuenta con el acompañamiento del profesor especialista quien será el responsable de asesorarlo y orientarlo en los temas de estudio, a la vez que dinamizarán la construcción del aprendizaje. Así también, contarán con un coordinador quien estará en permanente contacto para atender los intereses, inquietudes y problemas sobre los diversos temas, así como para la orientación de las habilidades de estudio en la modalidad virtual.

VIII. SISTEMA DE EVALUACIÓN

Se ha diseñado un sistema de evaluación permanente, de manera que el alumno pueda ir reflexionando y cuestionando los diversos temas propuestos por el curso. El sistema de la evaluación será informado oportunamente por el coordinador del curso.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ABRUÑA PUYOL, Antonio: “Concepto de administración pública” en Delimitación jurídica de la Administración pública en el ordenamiento peruano, Palestra Editores, Universidad de Piura, colección jurídica, Lima, 2010, pp. 67-114.
- HERRERA ROMERO, Luis: “La calidad en el sistema de administración de justicia” Tiempo de Opinión. Año 5 N° 7, Lima Octubre de 2014. Universidad ESAN, pp. 76-89

- FERREIRO, Pablo; ÁLCAZAR, Manuel: ““Liderazgo” en Gobierno de personas en la empresa, PAD. Escuela de Dirección, Universidad de Piura, tercera edición, Lima, 2002, pp.148-169.
- CARDONA, Pablo y WIKINSON, Helen. Trabajo en Equipo. Universidad de Navarra, Diciembre, 2006.
- BUCKINGHAM, Marcus. Lo que hacen los grandes ejecutivos. Harvard Business Review América Latina. Marzo, 2005.
- PÉREZ LÓPEZ, Juan Antonio: “Las funciones de la dirección” en Introducción a la dirección de empresas, las decisiones de gobierno, Universidad de Piura, Piura, 1993, pp. 5-33.
- DRUCKER, Peter. Gestionarse a sí mismo. En: Harvard Business Review. Enero, 2005.
- FERREIRO, Pablo; ÁLCAZAR, Manuel: “La persona y las necesidades” en Gobierno de personas en la empresa, PAD. Escuela de Dirección, Universidad de Piura, tercera edición, Lima, 2002, pp.20-39.
- ORTEGÓN QUIÑONES, Edgar. Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Organización del Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2008. pp. 17-35.
- FERREIRO, Pablo; ÁLCAZAR, Manuel: “La delegación” en Gobierno de personas en la empresa, PAD. Escuela de Dirección, Universidad de Piura, tercera edición, Lima, 2002, pp.206-233.
- BLANCHARD, Ken. Liderazgo de nivel superior (resumen). Pearson, 2006.
- FERREIRO, Pablo; ÁLCAZAR, Manuel: “Balances en la organización” en Gobierno de personas en la empresa, PAD.
- PÉREZ LÓPEZ, Juan Antonio: “La empresa como realidad humana” en Introducción a la dirección de empresas, la empresa organización humana, Universidad de Piura, Piura, 1996, pp. 7-41.
- QUANT, Diana Melissa y SÁNCHEZ, Angélica. Procrastinación, Procrastinación Académica: Concepto e implicaciones. En: Revista Vanguardia Psicológica. Volumen 3, Número 1, abril septiembre de 2012.

PRESENTACIÓN

La Academia de la Magistratura es la institución oficial del Estado Peruano que tiene como finalidad desarrollar un sistema integral y continuo de formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los magistrados del Poder Judicial y Ministerio Público.

La Academia de la Magistratura, a través de la Dirección Académica ejecuta el Curso “Gestión del Despacho Fiscal” en el marco de actividades del Programa de Formación de Aspirantes.

Para este fin, se ha previsto la elaboración del presente material, el mismo que ha sido elaborado por un especialista de la materia y sometido a un tratamiento didáctico desde un enfoque andragógico, a fin de facilitar el proceso de enseñanza y aprendizaje del discente de una manera sencilla y práctica.

El presente material se encuentra estructurado en tres unidades con los siguientes ejes temáticos: La Nueva Gestión Pública aplicada al Ministerio Público, Liderazgo y toma de decisiones y Gestión del Despacho Fiscal.

Asimismo, el discente tendrá acceso a un Aula Virtual, siendo el medio más importante que utilizará a lo largo del desarrollo del curso, a través de ella podrá acceder al material auto instructivo, lecturas y un dossier de casos que le permita aplicar los conocimientos adquiridos.

En ese sentido, se espera que concluido el presente Curso el discente potencie el desarrollo de sus capacidades y habilidades para gestionar el despacho fiscal.

Dirección Académica

INTRODUCCIÓN

El curso busca dotar al fiscal de la competencia necesaria para que gestione su despacho de manera eficiente; con este fin los contenidos temáticos están ordenados por unidades, cada una de las cuales contienen un conjunto de conocimientos que brindarán las capacidades administrativas y gerenciales esperadas por los miembros del ministerio público.

El despacho fiscal es una organización por naturaleza, donde el fiscal no realiza su labor de manera aislada sino que se relaciona con recursos humanos y materiales que requieren de él conocimientos no jurídicos básicos en temas de administración y gerencia, con la finalidad de gestionar mejor su centro de trabajo.

Un criterio básico es generar mecanismos más eficientes para conectar las necesidades del público objetivo con el servicio que se brinda. Es así que en el caso de la administración pública, se busca generar mejores políticas de servicio, adecuando sus acciones lo más parecido posible a las generadas en las organizaciones.

El curso tiene por objetivo potenciar en los miembros del Ministerio Público el desarrollo de capacidades y habilidades para gestionar el despacho fiscal.

Octubre, 2016

INDICE

Presentación.....	9
Introducción.....	10
UNIDAD I: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA APLICADA AL MINISTERIO PÚBLICO.....	13
Presentación de la Unidad y Preguntas Guía.....	14
1. Bases conceptuales de la Nueva Gestión Pública y de las políticas públicas.....	17
2. Propuestas de la Nueva Gestión Pública.....	21
3. Nuevas políticas públicas y gestión de la persecución penal.....	33
Resumen	36
Autoevaluación	37
Lectura Propuesta.....	38
Casos Propuestos.....	39
UNIDAD II: LIDERAZGO Y TOMA DE DECISIONES.....	40
Presentación de la Unidad y Preguntas Guía.....	41
1. ¿El liderazgo es diferente a la gestión?.....	43
2. Atributos para liderar y estilos de liderazgo.....	45
3. Toma de Decisiones.....	49
4. Trabajo en equipo, una ventaja competitiva.....	59
Resumen.....	64
Autoevaluación.....	65

Lectura Propuesta.....	66
Casos Propuestos.....	67
UNIDAD III: GESTIÓN DEL DESPACHO FISCAL.....	68
Presentación de la Unidad y Preguntas Guía.....	69
1. Administración estratégica y gestión del despacho fiscal.....	71
2. Integración del personal y evaluación del desempeño en el despacho fiscal.....	99
3. Gestión del cambio en el Ministerio Público.....	104
Resumen.....	109
Autoevaluación	110
Lecturas Propuestas.....	111
Casos Propuestos.....	112
CONCLUSIONES / DESAFIOS / RECOMENDACIONES.....	113

UNIDAD I

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA APLICADA AL MINISTERIO PÚBLICO

PRESENTACIÓN

Desarrollar un tema específico sobre la Nueva Gestión Pública (NGP) aplicada al Ministerio Público es un tema que poco a poco apasiona a los fiscales por dos razones: en primer lugar, porque se trata de una fórmula pluridisciplinaria que necesita del Derecho, pero enfatiza en la administración, economía, ciencia política y sociología; y en segundo lugar porque se hace imperativo su aprendizaje y adaptación al cambio con la finalidad de poder dar sentido a la modernización del Estado, así como para plantear nuevos estilos de gestión en el ministerio público a través de una organización sistémica y estratégica de la persecución penal, en un contexto de análisis no sólo retrospectivo (evaluando la gestión ex ante), sino también prospectivo (proyección de futuro).

Resulta valiosa la contribución que la Nueva Gestión Pública puede hacer en el Ministerio Público. Sin embargo, por el mismo hecho que es una herramienta poco desarrollada en nuestro país hemos querido relacionarla con lo que se hace y se debe hacer en el Ministerio Público, con el objetivo que el fiscal, o aspirante a fiscal, diseñe o rediseñe un mejor despacho acorde con este nuevo estilo de gestión que se orienta a la flexibilidad, al rendimiento y a los resultados.

Un análisis retrospectivo de la gestión en el Ministerio Público nos muestra un modelo clásico que antes de ayudar a la gestión del cambio, la ha venido obstaculizando. De allí que se reproche la ausencia de larga data que implicó la falta de gerencia y liderazgo como causa de la crisis del sistema de justicia en el país. Y es que siempre se juzgó al Estado como un ente administrado por “gerentes” que no utilizaba un eficiente manejo de técnicas, métodos, estrategias, objetivos y resultados que, por el contrario, si utilizaba la gerencia del sector privado.

Tuvieron que pasar muchos años para que el interés por la gestión pública se imponga en el pensamiento de los nuevos gerentes públicos. Esta gerencia innovadora tuvo que dejar atrás la gestión pública clásica caracterizada por una gerencia estática, burocrática y excesivamente formal, que no creaba valores organizacionales y que nunca pensó seriamente que la mejora de los servicios públicos era una excelente perspectiva para mejorar, sobre todo, las relaciones entre Estado y sociedad.

Es en países como Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, donde a partir de los años ochenta, aparecen señales de cambios de políticas de gestión pública en el mundo. En el Perú, a fines de la década de los noventa se puso de relieve la importancia de la gestión pública en el Ministerio Público y la obligatoriedad implícita de su conocimiento por parte de los fiscales del país. El cambio cultural y los sistemas de recolección de información eran las variables que conjuntamente con la gestión, ocupaban las prácticas obligadas para

fortalecer los procesos de reforma que se venían implementando en América Latina.

Es así que, al implementarse el nuevo sistema acusatorio en el Perú, que supone un cambio radical en la lógica del fiscal, surge la imperiosa necesidad de robustecer y reconfigurar la gestión en el Ministerio Público para que los fiscales con eficacia y eficiencia asuman su nuevo rol protagónico en el rediseño de la justicia penal. Es de significar también que la modernización de la justicia civil, de familia o laboral pueden ser otros espacios donde se abra paso el juzgamiento oral, como se ha empezado ya a ejecutar en algunos países latinoamericanos.

Hay mucho que decir acerca de la Nueva Gestión Pública, pero no podríamos cerrar esta introducción si dejáramos de lado un tema que también suscita interés como el de las políticas públicas. ¿Por qué nace una política pública? Porque hay un problema que resolver. Si hay altos índices de inseguridad ciudadana, criminalidad organizada, consumo de drogas o si hay un incremento sustantivo de accidentes de tránsito, entonces habrá que formular y ejecutar una política pública de excelencia para resolver la problemática planteada.

Conviene desde ya ir advirtiendo, desde un punto de vista macro, que así como los gobiernos son instrumentos para la ejecución de políticas públicas, el Ministerio Público es un instrumento para la realización de las políticas públicas de su competencia. No obstante, los despachos fiscales serán instrumentos para la realización de las políticas diseñadas por la Junta de Fiscales Supremos y la Fiscalía de la Nación.

Las propuestas de la NGP ejercen cierta influencia sobre las decisiones que se vienen aplicando en las organizaciones del sector público, en el sistema de justicia, y por ende, en el Ministerio Público. No obstante, la diversidad de organizaciones públicas existentes, las diferentes situaciones problemáticas de cada una de ellas, y los diferentes estilos de gestión de cada fiscal, necesitan diversos métodos y técnicas que flexibilicen una mejor gestión, factores que son decisivos en una estructura organizacional que no debe ser del todo reglada o estatutaria, pues la experiencia enseña que así como no hay reglas universales que nos describan cómo conducir al éxito a una empresa privada, tampoco las hay para lograr una óptima gestión en la Fiscalía de la Nación, en una Presidencia de Junta de Fiscales Superiores o en un Despacho Fiscal¹.

¹Sobre el contenido de la presente unidad véase FELIX TAYSACO, Gilberto Félix: *Gestión del Despacho Fiscal. Manual de autoaprendizaje base*, pp. 5-36.



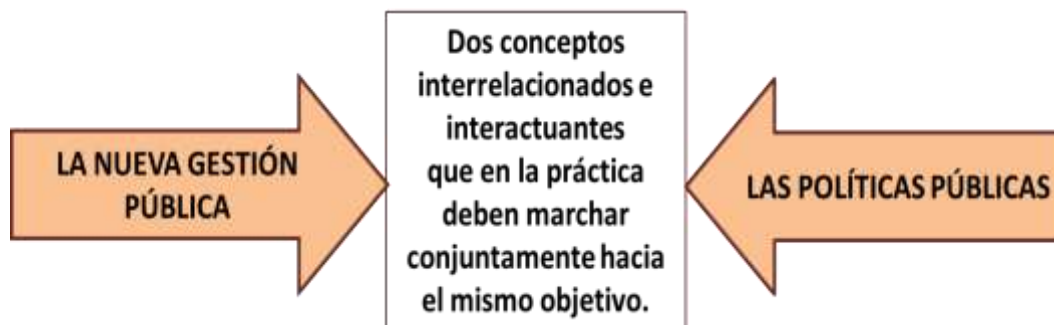
PREGUNTAS GUIA

Presentamos un conjunto de preguntas para propiciar la reflexión sobre los temas de esta primera unidad. Lo invitamos a que responda estas preguntas y las pueda debatir, a lo largo del curso, con sus compañeros y con el docente en los encuentros presenciales y/o a través del aula virtual.

1. ¿Cuál es la importancia de la gestión pública y de las políticas públicas que pueden influir en el ejercicio de la función fiscal?
2. ¿Conoce usted los elementos que fundamentan la existencia de una política pública? ¿Cuáles son?
3. ¿Considera usted que el fiscal podría aplicar a su función pública los métodos del mundo de la gerencia privada?, ¿Por qué?
4. ¿Considera que ha terminado la era de la gestión pública tradicional en el Ministerio Público? ¿Por qué?

TEMA 1: BASES CONCEPTUALES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

En el marco del análisis de la modernización de la gestión pública, que tiene como uno de sus objetivos orientar la visión hacia el capital humano, es necesario conocer las bases conceptuales de la nueva gestión pública y de las políticas públicas, que son dos conceptos interrelacionados e interactuantes que en la práctica deben marchar conjuntamente hacia el mismo objetivo.



A efectos de alcanzar las bases conceptuales de ambas variables nos ocuparemos aquí de la primera acepción, presentando una definición que fluye de la siguiente pregunta: ¿Qué es la nueva gestión pública? Desde nuestra perspectiva consideramos que la nueva gestión pública es un estilo práctico de organización, que a través de formulación e implementación de políticas en clave democrática, nos ayuda a estructurar y dirigir la función pública, desde un enfoque más prospectivo y que permita la cohesión social.

La presente definición tiene su fuente en las definiciones de AUCOIN para quien la NGP es un aparato conceptual válido para tomar decisiones acerca de cómo estructurar y dirigir la función pública, y de Hood quien opina que la NGP es un estilo empírico de organización de la función pública.

En el Perú, WALTER ANDÍA nos dice que la gestión pública es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo. Por la amplitud de los temas que involucra es compleja y se encuentra sujeta a los intereses y juicio de los ciudadanos.

Desde luego, habrá que establecer sinonimias o diferencias en algunos conceptos. Gestión o gerencia vienen a ser sinónimos; sin embargo, existen diferencias entre gestión o gerencia y administración, aunque son conceptos significativamente complementarios. La gestión tiene que ver con la determinación de los objetivos, la búsqueda de medios para lograrlos y la consideración de que las personas son el mejor activo para el éxito de la organización. En cambio, la administración implica el manejo eficiente de los recursos predeterminados para alcanzar los objetivos ya establecidos, pero considerando a los empleados como recursos humanos, y por tanto, medibles y controlables.

GESTIÓN	ADMINISTRACIÓN
Determinación de los Objetivos y búsqueda de medios para lograrlos.	Implica el manejo eficiente de los recursos predeterminados para alcanzar los objetivos ya establecidos
La Consideración de que las personas son el mejor activo para el éxito en una organización	Considera a los empleados como recursos humanos, y por tanto, medibles y controlables.

Desde una perspectiva más amplia, la utilización del concepto de gerencia aplicado al manejo de los asuntos públicos, entendido como la producción o elaboración de bienes y servicios públicos a partir de decisiones políticas - a decir de BLANCA OLÍAS DE LIMA GETE - es relativamente reciente. La gerencia es una noción que proviene del sector privado y que alude a su específica manera de obtener resultados para el mercado. La gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y más eficaces a las organizaciones públicas.

El interés por la eficiencia en el sector público no es nuevo, como tampoco es inédito acudir al sector privado en busca de instrumentos para mejorar los procesos administrativos. La idea de gerencia pública, aunque implica ambas cosas, va más allá puesto que supone un cambio de perspectiva sustantivo sobre la manera de alcanzar resultados en el ámbito público que incluso afecta

a la definición de lo público. De otro lado, las bases conceptuales de las políticas públicas dicen relación con la presencia de desequilibrios del sistema o del sector, que obligan una evaluación de alternativas de solución al conflicto, a través de adecuadas políticas públicas.

¿Qué es una buena política pública? Una política pública de excelencia, según LAHERA, corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

EUGENIO LAHERA, explicando la relación de la política y las políticas públicas, agrega que el objetivo de los políticos consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. Quien quiere el gobierno quiere políticas públicas. De allí que los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas.

¿Cómo identificar una política pública? YVES MENY y JEAN-CLAUDE THOENING identifican cinco elementos:

1. Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera “sustancia” de una política pública.
2. Comprende unas decisiones o más formas de asignación de los recursos “cuya naturaleza es más o menos autoritaria”. Ya sea explícita o tan sólo latente, la coerción siempre está presente.
3. Una política pública se inscribe en un “marco general de acción”, lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simples medidas aisladas. Todo el problema es, entonces, saber si este marco general debe ser concebido de antemano por el decisor, o sencillamente reconstruido a posteriori por el investigador. En todo caso, es cierto que la existencia en este marco general nunca está dada y siempre deber ser objeto de una investigación.
4. Una política pública tiene un público (o más bien unos públicos), es

decir unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esta política. Por ejemplo, los automovilistas, los constructores, las empresas de obras civiles, constituirán, con varios grados, el público de la política de seguridad vial. Algunos serán pasivos (los automovilistas) y otros se organizarán para influir en la elaboración o en la puesta de marcha de los programas políticos.

5. Finalmente, una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y de valores. Por ejemplo, reducir el número de los accidentes viales, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos, asegurar la independencia energética del país, etc.

TEMA 2: PROPUESTAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las propuestas en las que se basa la Nueva Gestión Pública (NGP), o en términos anglosajones *New Public Management* (NPM), pasan por una perspectiva tradicional que se encumbró hacia los años noventa. Antes, con una concepción de gestión pública clásica, la forma de hacer las cosas en el sector público suponía amplia burocracia, excesivo formalismo, inflexibilidad, estructura no meritocrática, cultura del monopolio, insuficiencia tecnológica, reticencia al cambio, énfasis en los sistemas de control y ausencia de creación de valor.

Con el paso de los años, la complejidad del sector público ha hecho que los gerentes públicos se desprendan poco a poco de las estructuras tradicionales que hicieron del gerente público un funcionario burócrata y simple tramitador.

Podría afirmarse que la visión del funcionario público tramitador, la vieja imagen del que pone su sello a los papeles, están en extinción. Las nuevas tecnologías permiten más transparencia en la tramitación de los expedientes y los interesados saben de antemano los pasos a seguir y las condiciones de aprobación en cada fase del proceso. La mecanización, sin duda, evita la tentación de “convencer” al funcionario para que obvie alguna condición o paso no satisfechos de la manera que los prescribe la ley en aplicación.

Naturalmente, ningún país que se precie de democrático y que propugne la modernización de la estructura estatal, podría ignorar los cambios y las propuestas que propone la NGP.

Hoy la NGP alcanza propuestas, que si bien tienen naturaleza privada, sí pueden ser adaptadas a organizaciones como el ministerio público. Veamos algunas recomendaciones en el gráfico siguiente:



a). Reducción del tamaño del sector público.

Esta propuesta se constituye como la medular de la NGP, y comprende los procesos privatizadores en el sector público debido a la ineficacia de la gerencia pública en el manejo de los recursos y al entendimiento de los efectos nocivos que produce una política intervencionista del Estado; sin embargo, la reducción del tamaño y de los recursos como políticas adaptables al Ministerio Público merecen una explicación a través de un “benchmarking” con una experiencia de la gerencia privada norteamericana y con otros Ministerios Públicos latinoamericanos.

Por los años ochenta, JACK WELCH –gran líder empresarial- aplicó una filosofía reduccionista de personal, de niveles directivos, y de unidades empresariales de bajo rendimiento en la General Electric (GE), convirtiéndola en los años 90 en la empresa multinacional más fuerte de los Estados Unidos.

La GE antes de WELCH, era un gigante burocrático de bajo rendimiento y de pocos resultados. Para afrontar los bajos niveles y para generar el cambio necesitaba reducir una plantilla pesada de 412,000 empleados y entonces, tenía que comenzar la Revolución Welch. “En cinco años, uno de cada cuatro trabajadores dejarían de pertenecer a la plantilla, 118,000 en total, incluidos los

37,000 de los negocios vendidos”. Es decir, se despidieron a un gran número de trabajadores y se redujeron los niveles gerenciales.

Esta experiencia de la gerencia privada ¿debería aplicarse en el ministerio público? A nuestro juicio, es una política que debe analizarse con cautela y técnicamente en su tiempo y espacio. En el Ministerio Público la regla es que hay buenos profesionales y técnicos; sin embargo, el personal administrativo profesional recibe remuneraciones no competitivas con el mercado, lo que en algunos casos hace que tengan una actitud negativa por la insatisfacción con su trabajo o busquen emigrar a otras instituciones por mejores perspectivas de desarrollo.

Existe así mismo, una mayoría de asistentes en función fiscal y asistentes administrativos que contribuye más y gana menos, y una minoría que contribuye menos y gana más. Pero eso no justifica un despido masivo de personal a lo Welch si es que previamente no hay capacitación y sobre todo, desarrollo de la vocación de servicio que cada vez marca un déficit.

En suma, el personal administrativo calificado merece un aumento en sus remuneraciones, de acuerdo a su producción y productividad. Sobre este tema nos ocuparemos más detenidamente en la Unidad 3 de este material.

b) Descentralizar las organizaciones

Como sabemos, los “cuellos de botella” tienen su caldo de cultivo en la centralización de las decisiones que adecuadamente puede hacerlo otro. Cuando las instituciones crecen traen consigo el fenómeno de la complejidad de las actividades, las mismas que escapan al control de los altos niveles jerárquicos marcando patrones disfuncionales en la producción de servicios, de ahí que se hace imperativo acercar la institución a los lugares donde precisamente se generan los problemas para dar a los ciudadanos una rápida solución.

Actualmente, la selección y nombramiento de personal administrativo en el Ministerio Público del régimen del Decreto Legislativo N° 728 y del CAS, es en base a concursos públicos, lo que implica evaluaciones escritas, curriculares y entrevista personal en cada distrito fiscal. Esta política meritocrática descentralizadora estaría arrojando resultados positivos, si se tiene en cuenta

que antes la selección era realizada a través de propuestas que en algunos casos no se basaban en el criterio del mérito. Asimismo, es fundamental que en el comité evaluador participe el Presidente de la Junta de Fiscales Superiores –o un representante de éste- y un profesional calificado en evaluación y selección de personal.

En el caso de los fiscales provisionales, el Presidente de la Junta de Fiscales Superiores –antes Fiscales Superiores Decanos- hace las propuestas a través de ternas y el Fiscal de la Nación selecciona y nombra a los fiscales provisionales. Sería conveniente que, a través de la propuesta de descentralización de decisiones de la NGP, se evalúe la posibilidad de delegar a los Presidentes para que se encarguen de la selección, evaluación y nombramiento de los fiscales provisionales, al igual que sus homólogos del Poder Judicial

Mario Marcel, funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que otro aspecto importante es tener claro el marco conceptual dentro del cual ubicamos el proceso de descentralización. Según los economistas, la descentralización es una vía para aumentar la eficiencia en la función de asignación de recursos públicos, pues las comunidades tienen demandas o prioridades respecto del consumo de bienes públicos que son distintos una de otras.

c) Las jerarquías aplanadas.

En opinión de BLANCA OLÍAS DE LIMA GETE, descentralizar las organizaciones es una parte del trabajo, eliminar la sobreabundancia de escalones jerárquicos y de jefaturas intermedias es el siguiente. Es conocido que la burocracia suele conllevar una multiplicación de puestos de jefatura que no son estrictamente funcionales.

WELCH apunta algo similar. La realidad es que a finales de 1980 GE era un coloso burocratizado, como la mayoría de industrias norteamericanas con demasiados niveles jerárquicos. Tenía más de 25,000 gerentes cada uno de los cuales contaba con siete subordinados directos en una pirámide con más de doce peldaños entre la base y la presidencia. Más de 130 ejecutivos poseían cargos de vicepresidentes, respaldados por toda clase de títulos y personal de apoyo: “vicepresidente de la administración financiera”, “vicepresidente de la consultoría” o “vicepresidente de servicios”.

Las opiniones vertidas, aplicadas al ministerio público nos muestran niveles jerárquicos que en vez de reducir los procesos lo amplían burocratizándolo. En el Perú, el Ministerio Público está organizado jerárquicamente por: fiscal de la nación, fiscales supremos, adjuntos al supremo, fiscales superiores presidentes, fiscales superiores, adjuntos al superior, fiscales provinciales y fiscales adjuntos al provincial.

Ahora bien, a los fiscales adjuntos al provincial, por ejemplo, sólo les falta autorización para denunciar y acusar. Los adjuntos, generalmente, ejercen sus funciones con mayor operatividad. Entonces: ¿No sería factible que el nivel de los fiscales adjuntos se elimine y estos pasen a ser fiscales provinciales, homólogos a los fiscales adjuntos de Chile y a los fiscales delegados de Colombia? Quizás existan otras alternativas mejor pensadas, pero ¿Acaso con esta posibilidad no se ahorraría tiempo y no habría mayor rapidez para dar mejores respuestas a los ciudadanos a través de una reducción de procesos?

Apuntar a la horizontalidad en el Ministerio Público implicaría una reducción de los niveles intermedios y por tanto, una obvia rapidez de respuestas a través de una reducción de procesos; sin embargo; en función a la propuesta de la NGP, se torna, en los niveles intermedios, una necesaria reducción de la verticalidad jerárquica que tienda a la horizontalidad y que haga más funcional y operativo el despacho fiscal.

d) La democratización

No hay duda que la democratización en el sistema de justicia ha sido y sigue siendo una de las grandes aspiraciones de todo estado constitucional. No creo, sin embargo, que el ideal antes anotado se encuentre presente, en toda su extensión, en la elección de los fiscales que se encuentran a cargo del gobierno del Ministerio Público.

El problema más notorio se suscita en el nombramiento del Presidente de la Junta de Fiscales Superiores que, de conformidad a la Ley Orgánica del Ministerio Público –antes de la modificatoria- tenía que ser el fiscal superior más antiguo del distrito judicial. Naturalmente, dicha postura legislativa no era la ideal porque a los fiscales menos antiguos se les recortaba injustamente la posibilidad de acceder a la Presidencia pese a que, en algunos casos, los méritos de estos últimos superaban con creces a los de los primeros.

Precisamente por ello, entendemos que la regulación normativa de la elección de los fiscales superiores presidentes era un imperativo que debía normarse legislativamente. Primero, porque resultaba contraproducente que exista la posibilidad de que los fiscales superiores más antiguos se jubilen como presidentes o decanos frente a las justas pero truncas aspiraciones de los fiscales menos antiguos; y segundo, porque la elección por todos los fiscales titulares es más democrática.

Esta expectativa, basada en la legitimación de las autoridades del gobierno por todos los fiscales, en su momento tuvo su defensa en el interior del Ministerio Público. Así, el Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público del 2005, elaborada por una comisión de fiscales designada por la ex - Fiscal de la Nación, Dra. Nelly Calderón Navarro, postuló el artículo 81° cuyo texto establecía: “El Presidente de la Junta de Fiscales Superiores es elegido entre sus miembros por todos los fiscales titulares del respectivo distrito judicial por mayoría simple, en votación obligatoria, directa y secreta, por un periodo de dos años pudiendo ser reelegido por un año más...”

De otro lado, el Proyecto de LOMP de la gestión de la ex - Fiscal de la Nación, Dra. Flora Adelaida Bolívar Arteaga, en su artículo 41° prescribe: Corresponde a la Junta de Fiscales Superiores: 1. Elegir a su Decano conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

Es decir, este segundo proyecto es el que sirve de fuente pre legislativa para la promulgación de la Ley N° 29286, del 4 de diciembre del 2008, que modifica el D. Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, cuyo artículo 83 dice: “El Presidente de la Junta de Fiscales Superiores es elegido por un periodo de dos (2) años, entre los Fiscales Superiores Titulares”.

Naturalmente, se trata de una copia al carbón de las deficiencias del modelo del Poder Judicial que en aplicación del “principio de paralelismo” entre la magistratura judicial y fiscal, introduce las “camarillas” en el Ministerio Público, lo cual puede crear serios problemas de divisionismo en distritos donde no existan adecuados niveles de profesionalismo y trabajo en equipo de los fiscales.

Definitivamente, se afecta la democracia, pues resulta lógico que un fiscal presidente elegido por sus méritos y por todos los fiscales de su distrito va a estar

mejor legitimado para ejercer la gestión de gobierno en desmedro de algunas actitudes interesadas de unos cuantos fiscales que en nada favorecerían a la mejor gestión e imagen del Ministerio Público.

CHANG CHIANG, experimentado gerente público, critica la elección de los magistrados encargados del gobierno del Poder Judicial y dice que uno de los problemas fundamentales del mal funcionamiento de este Poder del Estado, radica en que su entidad de gobierno, así como de sus dependencias, no son permanentes. Vemos, por ejemplo, que cada dos años se va eligiendo al líder responsable a través de elecciones en la que los electores son los mismos magistrados, quienes en la mayoría de procesos otorgan un voto basado en lazos amicales o de intereses personales con el candidato. El proceso de elección de un jefe debe realizarse mediante evaluación de la experiencia, capacidad y conocimiento de los candidatos al cargo (es decir, se debería escoger al más idóneo), y no como una elección entre compañeros de trabajo.

Me parece importante citar también la opinión autorizada de RAÚL ZAFFARONI quien apunta que el gobierno judicial debe estar a cargo de un organismo judicial compuesto prioritariamente por jueces, pero aquí es donde debe imperar el criterio democrático: si la magistratura no es un ejército, cada juez debe tener un voto para elegir a su representante al consejo, y el sistema más democrático es el de la lista completa y cociente electoral y otro que garantice la representación proporcional de los diferentes grupos de magistrados. De este modo los jueces se asociarán de acuerdo con sus percepciones de la realidad, sus comprensiones del mundo, y estarán representados proporcionalmente mediante comicios en los que voten todos los jueces del país.

Por de pronto, es destacable la reciente propuesta de reforma constitucional presentada por el Consejo Nacional de la Magistratura el 07 de setiembre de 2016, que se orienta a modificar el art. 155 de la Constitución de 1993, planteando que la elección del representante del Poder Judicial y del Ministerio Público sea realizado mediante voto universal y secreto entre todos los jueces y

fiscales titulares del país, respectivamente, lo que significaría un avance importante para afianzar la democratización en el sistema de justicia y dotar de mayor legitimidad democrática a la política de elección de dichos funcionarios, superando así el modelo vigente por el cual éstos son elegidos sólo por los miembros de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y de la Junta de Fiscales Supremos.

e) La desburocratización y competencia.

La propuesta apunta, por un lado, a liberar al Ministerio Público del excesivo procedimentalismo, ritualismo y formalismo que obstaculizan la eficiencia en la prestación de servicios; y por otro, a entender que la organización participa en un cuasi mercado en el que, como productor de servicios (oferta), tiene que competir ante el Poder Ejecutivo por recursos para satisfacer en niveles óptimos las necesidades de justicia de los consumidores ciudadanos (demanda).

La forma como ha venido evolucionando la cultura del “buen servicio” a la del “extraordinario servicio” ha hecho que en el sector público poco a poco se quiebre el monopolio de los servicios, para dar libre participación a otras instituciones públicas y privadas que salen a competir al mercado libre, con la finalidad que el ciudadano tenga soluciones alternativas y tome la decisión que mejor viabilice sus expectativas de justicia.

Ejemplos:

1. Si un ciudadano quiere impugnar judicialmente su paternidad tiene varias alternativas: recurrir para los exámenes científicos a Bio Link o al Ministerio Público, entre otros.

2. Si se trata de determinar los niveles de alcoholemia en una persona, el fiscal puede recurrir a los laboratorios de biología forense del Ministerio Público o a los de la Policía Nacional.

Ahora bien, la ruptura del monopolio de los servicios que hemos comentado no es un tema exclusivo que explique la propuesta de desburocratización de la NGP. El aplanamiento de las jerarquías es otro tema que se suma a la posibilidad de ser examinada por su íntima relación.

Como sabemos, la eliminación de los niveles de fiscales intermedios es una política que apunta a la estructura horizontal, que flexibiliza la pirámide vertical, y que desburocratiza la estructura orgánica del ministerio público. Como sucede en cualquier proceso que pretende promover el cambio, las críticas podrían ser enormes; sin embargo, no se puede negar que la reducción de los niveles intermedios como medida que justifica la desburocratización, tiene las siguientes ventajas: reduce y aligera los procesos, aumenta los niveles de iniciativa, diversifica la asunción de responsabilidades, acelera el proceso de toma de decisiones, y optimiza el uso de los recursos.

En esta misma línea, podríamos afirmar que la competencia interinstitucional entre el Poder judicial y el Ministerio Público ha traído como resultado el debilitamiento del principio de legalidad procesal debido a que el Poder judicial no ha dado respuestas eficaces y eficientes en temas de justicia. Ante esta situación, el legislador ha restado espacios jurisdiccionales al Poder judicial otorgando facultades discrecionales al Ministerio Público para que aplique el principio de oportunidad.

f) Desmantelar la estructura estatutaria

La flexibilización, es el antídoto de la burocratización de los procedimientos que dificultan una gestión basada en los resultados. La propuesta de la NGP que estamos comentando radica en flexibilizar la estructura tradicional de la gestión del personal para estabilizar el empleo y a su vez viabilizar las contrataciones que permitan, por un lado, prescindir del personal que incumpla sus funciones y que no respondan a la competencia que se reclama, y por otro, decidir a quién contratar ofreciéndoles a los competentes inamovilidad en el cargo y buenas remuneraciones.

La OCDE, considera entre sus líneas maestras de la nueva forma de gestión de la Administración Pública a la desregulación. Este planteamiento busca la disminución de reglas y normas en el Sector Público, intentando a la vez que las que existan permitan un planteamiento estratégico de la gestión a través de la

flexibilidad en su aplicación. Se pretende así conseguir una disminución de la tendencia monopolística y una mayor competitividad en algunos servicios.

g) La clientelización

En el sector público, algunas personas apelan al formalismo conceptual y manifiestan su rechazo a la noción de “cliente” por estar relacionado con la mercantilización de los servicios que presta gratuitamente el Estado. Esta postura encuentra reticencia al cambio por parte de magistrados que tienen una concepción clásica de la gestión.

La verdad es que esto depende del significado que demos a ese concepto. Pienso que cuando hablamos de clientes no solamente nos estamos refiriendo a agilizar trámites, también estamos planteando la necesidad de hacernos cargo de nuevas sensibilidades que aparecen en el mundo de nuestros clientes-usuarios. Además, el concepto de enfoque al cliente contiene también otro significado fundamental: el desarrollo de la ciudadanía, el conjunto de derechos que la ciudadanía debe tener en un Estado moderno a fin de aportar al progreso del conjunto de la sociedad.

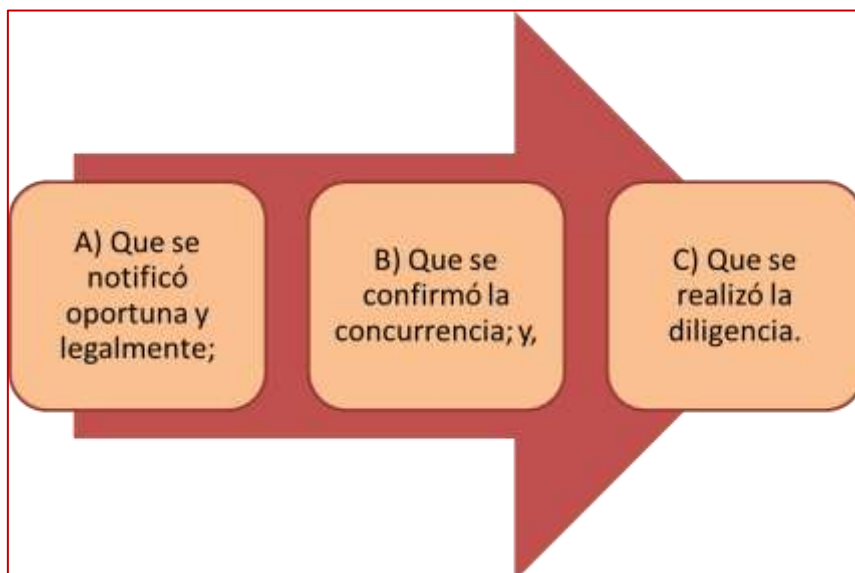
h) La evaluación

Se pretende con esta propuesta reemplazar los sistemas de control por los de evaluación de la gestión. Apunta Olías de Lima, que los sistemas de control persiguen básicamente la reproducción del sistema, asegurando que las conductas o los procesos no se desvíen de los estándares establecidos. La evaluación pone el acento en los resultados de la gestión y busca medir o ponderar la adecuación entre éstos y los objetivos perseguidos.

La forma de evaluación que se practica en la empresa privada y que nos propone la NGP muy bien puede ser adaptada en el Ministerio Público para evaluar el desempeño de nuestro personal en base a una gestión por resultados.

Pero para adoptar una política de gestión por resultados se tienen que dejar de lado los formalismos, los ritos burocráticos y las subjetividades, que no se condicen con los criterios modernos de gestión.

Por eso, las evaluaciones por resultados son más objetivas y prevalecen frente a los juicios puramente subjetivos; así, lo que importa es que el testigo concurra a la fiscalía, no importa como pero que venga. Habrá que hacer llamadas telefónicas un día antes de la diligencia para confirmar su concurrencia del día siguiente y a la hora requerida o usar el correo electrónico para efectuar acciones innovadoras de aseguramiento, pero se tendrán que evaluar algunos indicadores:



TEMA 3: NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN DE LA PERSECUCIÓN PENAL

La complejidad del sistema de justicia y la influencia de los aspectos jurídico-políticos en la toma de decisiones del sector público, hace que la NGP aplicada al ministerio público busque generar ventajas competitivas a través de la creación de valor, con la finalidad de mejorar los procesos y lograr mejores resultados en la producción de servicios públicos en un cuasi mercado en el que se encuentran en juego intereses colectivos.

Esta nueva concepción de gerencia pública aplicada al ministerio público, ha sido afectada por diversos factores durante los últimos años. El tema presupuestal es uno de ellos, el mismo que nos muestra una constante histórica en los últimos años como si las necesidades de mejora de la calidad del servicio no hubiera necesitado mayor inyección de recursos. Es decir, en el ministerio público, y también en el poder judicial, se han mantenido los niveles presupuestarios en niveles constantes sin incrementos sustantivos para enfrentar la reforma judicial.

¿Qué se hace en el Ministerio Público en el tema de políticas públicas?

Para responder la interrogante tenemos que partir de la siguiente idea básica: el Ministerio Público es un ejecutor de las políticas públicas del Estado. Es decir, toda política pública sobre justicia o persecución penal formulada por el Estado, indudablemente, debe ejecutarse por las instituciones que componen el sistema de justicia, entre ellas el Ministerio Público, en lo que fuere de su competencia.

Sin embargo, ello no quiere decir que el Ministerio Público no pueda también diseñar políticas públicas de persecución penal. La iniciativa legislativa o la prevención del delito, por ejemplo, son grandes oportunidades para diseñar políticas de optimización para el Ministerio Público.

La Cámara Gesell para entrevistas en delitos contra la libertad sexual, las facultades discrecionales como el principio de oportunidad y la remisión en casos de familia, los mecanismos de simplificación procesal como la terminación anticipada, son instrumentos de la política pública de persecución penal que utiliza el Ministerio Público como respuesta a la burocratización de los procedimientos.

En efecto, hay políticas e instrumentos de políticas públicas. Ahora bien ¿Puede diseñarse una política en el Ministerio Público de un distrito judicial? Considero que sí. Veamos un ejemplo: El principio de oportunidad se positivizó con el Código Procesal Penal de 1991. Los antecedentes históricos indican que este principio o criterio ha sido subutilizado en el país.

Así, con el propósito de organizar estratégicamente la gestión, el Decanato Superior de Lima Norte emitió la Directiva N° 01-2008, haciendo de esta facultad discrecional una política que, con el compromiso de los fiscales y personal administrativo, logró en el 2008, superar los objetivos propuestos, incrementándose la aplicación del principio de oportunidad en un 70 % respecto al año 2007.

Analicemos los fundamentos utilizados en el ejemplo propuesto, para establecer si estamos o no ante una política. **Primera pregunta: ¿Existe un problema?** Sí, el mismo que se funda en la sobrecarga procesal y la subutilización del principio de oportunidad.

Toda política al igual que la norma jurídica es coercible. Entonces nos hacemos la **segunda pregunta: ¿En el ejemplo propuesto se encuentra reglada la facultad coercitiva?** Sí, porque si un fiscal no cumple con los lineamientos políticos estaría demostrando falta de compromiso e identificación con las políticas de su organización. Debemos hacer mención en efecto que el extremo disciplinario se podría subsumir en el inciso “d” del artículo 23 del Reglamento de Control Interno del Ministerio Público.

Un público o unos públicos son los destinatarios de las políticas. **Tercera pregunta: ¿Cuál es el público al que se dirige la política?**

Está dirigida a los presuntos responsables de la comisión de delitos de mínima lesividad y que no afectan el interés público, así como a las víctimas o agraviados de dichos delitos.

Otro de los elementos fundamentales que se debe tener en cuenta para diseñar una política pública es la determinación de los objetivos. Entonces nos formulamos una última pregunta: ¿La directiva definía objetivos? Si, por un lado se buscaba incrementar la aplicación del principio de oportunidad en un 40%

respecto al año anterior, y por otro, se trataba de coadyuvar a la descarga procesal del sistema que se concretó en evitar el procesamiento de 621 casos judicializables.

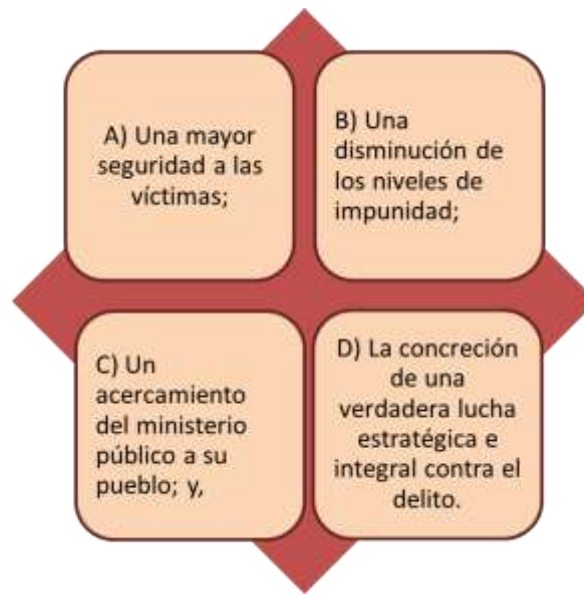
En suma, estos son los elementos básicos que identifican una política y que por lo tanto, deben estar presentes en el diseño, formulación y evaluación de políticas en el Ministerio Público.

¿Qué metodología de trabajo se debería tener en cuenta para organizar una política de persecución penal de manera estratégica?

Hay otro campo que reclama una gestión de la persecución penal de manera estratégica. Veamos el caso de robo de vehículos. Los fiscales y policías tienen responsabilidades si existen situaciones que apuntan a la impunidad en esta clase de delitos.

Se organizan operativos tras operativos por las fiscales de prevención del delito conjuntamente con la policía pero pese a ello aún no se logra minimizar el robo de vehículos y entonces el mercado de auto partes provenientes de ilicitud continúa creciendo. De ello se extrae una consecuencia fundamental: resulta nítida la necesidad de integrar políticas a fin de priorizar una persecución penal estratégica que garantice el concepto de seguridad de acuerdo a las expectativas sociales que conlleva la reducción óptima de los niveles de impunidad.

Desde esta perspectiva, queda claro que siguiendo la política pública de seguridad, el Ministerio Público, la Policía Nacional, las Municipalidades, entre otros, tendrían que ponerse de acuerdo para poner en práctica métodos de trabajo integrales y eficaces, basados en análisis del mercado, medidas tributarias, identificación de las marcas preferidas por los delincuentes, lugares de mayor incidencia de robos, lugares de desmantelamiento, los meses, días y horas de mayor incidencia, evaluación de la evolución de robos de vehículos, etc., lo que definitivamente implicaría alcanzar los siguientes resultados:





RESUMEN

- La gestión pública clásica caracterizada por una gerencia estática, burocrática y excesivamente formal, nunca pensó que la mejora de los servicios públicos era una excelente perspectiva para mejorar, sobre todo, las relaciones entre Estado y sociedad.
- Se ha logrado establecer que las propuestas de la Nueva Gestión Pública son valiosas contribuciones que pueden adaptarse al Ministerio público en forma estratégica, orientando la gestión a la flexibilidad, al rendimiento y a los resultados.
- Se exponen aspectos prácticos que ayudan a comprender la identificación y elaboración de políticas públicas de persecución penal estratégica.
- Se hace un desarrollo de las propuestas de la NGP considerando las que se podrían adaptar al Ministerio Público, incluyéndose la democratización como propuesta de fuente inclusiva que favorecería una legitimación ideal de los fiscales encargados de los órganos de gobierno.



AUTOEVALUACIÓN

1. Luego de haber efectuado el análisis de las bases conceptuales que contiene esta unidad ¿estará usted en condiciones de identificar las propuestas de la NGP que sean aplicables al Ministerio Público?
2. Según su punto de vista ¿La horizontalidad y la democratización son claves para la modernización del Ministerio Público?
3. ¿Está usted en capacidad de identificar una política pública teniendo en cuenta los elementos fundamentales contenidos en el material?
4. Conforme a los conceptos que se han presentado en esta unidad ¿puede diseñarse e implementarse políticas públicas en el ministerio público de un distrito judicial?



LECTURA PROPUESTA

- BAÑÓN I MARTINEZ, Rafael/JIMENEZ MEROÑO, Sergio. (2010). "La nueva gestión pública". Instituto de Educación Superior, TQm Editorial, Madrid, Págs. 81-94.

(Disponible en el anexo de lecturas)



CASOS PROPUESTOS

- a) Supongamos que Ud. es Presidente de la Junta de Fiscales Provinciales y recibe una resolución de la Fiscalía de la Nación para que integre la Comisión Elaboradora del Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público. Indique brevemente cinco propuestas de la Nueva Gestión Pública que debería contener dicho cuerpo pre - legislativo.

- b) Como se sabe, los fiscales encargados de la gestión de gobierno del Ministerio Público son elegidos por sus fiscales pares. Se trata de una medida legislativa que tiende a la democratización porque ya no se elige a dichas autoridades de acuerdo a la antigüedad. Con los datos alcanzados, proponga y justifique otra forma de elección que a su criterio pudiera considerar más representativa y/o democrática. Por el contrario, si considera que no debe formularse propuesta alguna, justifique su opinión. (Se tomará en cuenta el grado de justificación en adecuación al contenido de la temática).

UNIDAD II

LIDERAZGO Y TOMA DE DECISIONES

PRESENTACIÓN

El liderazgo y la toma de decisiones tienen una especial influencia en la gestión de instituciones como el Poder Judicial y el Ministerio Público, y por ende, en la gestión del despacho judicial y fiscal. El desarrollo de estos conceptos y su concreción con las competencias específicas de la gestión pública, dice relación con el éxito de la gestión en la magistratura. Son muchos los jueces y fiscales que inspiran confianza, capacidad, autoridad, humanidad y fuerzas de seguimiento. Estos principios elementales que son la razón de la existencia del liderazgo, hace que denominemos a los magistrados que satisfacen la integridad de esos principios, simplemente, líderes. Es decir, cuando estos principios están presentes a plenitud en un magistrado, estamos diferenciando a los líderes y a los que no lo son.

¿Cómo puede haber líderes en la magistratura si por otro lado existen controles, tensión, inflexibilidad, autoritarismo, excesivo formalismo, sobresaturación de trabajo, etc.? La respuesta es que el magistrado-líder, aún consciente de estos obstáculos, nunca pierde el entusiasmo y el interés por el cambio.

El magistrado cuando desarrolla liderazgo se convierte en un visionario de su Despacho pues se traza metas y objetivos que apuntan a alcanzar altos niveles de excelencia en el ejercicio de sus funciones y en el de sus colaboradores. Se trata de un funcionario que dirige su mirada más allá de donde miran los demás, es un soñador que tiene una visión y que precisamente quiere hacer llegar esa visión al corazón de sus reales y potenciales seguidores.

No cabe duda de que vivimos en un tiempo propicio para mejorar el sistema de justicia a través del desarrollo estratégico del liderazgo y de la toma de decisiones, que haga de la justicia un producto que responda extraordinariamente al clamor social existente de larga data. Son estos dos aspectos de la administración moderna los fundamentales para lograr una gestión con un alto nivel de producción pero también con un comportamiento orientado a los colaboradores, lo que indudablemente repercute en altos niveles de productividad, trabajo en equipo y motivación por alcanzar los objetivos institucionales.

Para lograr dichos objetivos con eficiencia y eficacia, tal como lo exigen los destinatarios, se hace imprescindible efectuar un estudio retrospectivo de la

historia de la reforma judicial, la misma que nos demuestra que en el ministerio público ha existido un déficit de liderazgo y una burocrática e informal toma de decisiones estratégicas que muchas veces no satisface los intereses comunes de la sociedad peruana, déficit que no es de nuestra exclusividad sino que se trasluce inclusive en los ministerios públicos de la región².



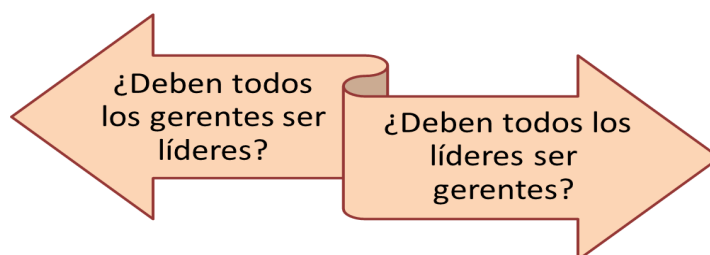
PREGUNTAS GUIA

1. ¿El liderazgo es diferente a la gestión? ¿Deben todos los gerentes ser líderes? ¿Deben todos los líderes ser gerentes?
2. La modernización del estado requiere de líderes ¿Sabe usted cuáles son los atributos para liderar?
3. Aparte de los atributos que se requieren para liderar también se necesitan cuotas de poder sin los cuales no se puede liderar ¿Cuáles son esas cuotas potenciales de poder?
4. ¿Cuáles son los tipos o estilos de liderazgo?

²Sobre el contenido de la presente unidad véase FELIX TAYSACO, Gilberto Félix: *Gestión del Despacho Fiscal. Manual de autoaprendizaje base*, pp.37-72.

TEMA 1: ¿EL LIDERAZGO ES DIFERENTE A LA GESTIÓN?

Los autores y profesionales los equiparan con frecuencia, aunque no son lo mismo necesariamente. Los gerentes son asignados en sus puestos. Su habilidad para influir en los empleados depende de la autoridad formal inherente en ese puesto. En contraste, los líderes son designados o surgen en un grupo de trabajo y tienen la capacidad de influir en los demás por razones que van más allá de la autoridad formal.



Como nadie ha demostrado hasta ahora que la habilidad de liderazgo sea una desventaja para un gerente, creemos que todos los gerentes deben ser líderes en forma ideal. Sin embargo, no todos los líderes tienen las capacidades o destrezas de los gerentes eficaces y, por lo tanto, no todos los líderes deben ser gerentes. El hecho de que un individuo pueda influir en otros no significa que también tenga la capacidad de planear, organizar y controlar. Dado que todos los gerentes deben ser líderes, estudiaremos el liderazgo desde una perspectiva gerencial. Por consiguiente nuestra definición de un líder es alguien que puede influir en otros y que posee autoridad gerencial. Entonces, ¿qué es el liderazgo? Es el proceso que consiste en influir en un grupo para orientarlo hacia el logro de objetivos.

Gerenciar no es nada fácil, liderar tampoco. Para tener el talento de ambos se puede desarrollar un programa de aprendizaje, toda vez que no es verdad que los líderes y gerentes sean necesariamente producto de factores genéticos, pues los mismos no nacen, se hacen. De ahí que la mixtura es el ideal. Pero debemos entender que ser gerente y líder son dos conceptos muy diferentes, aunque ambos se complementan. El gerente o jefe busca la supervivencia, el

líder asume riesgos y peligros y camina en búsqueda de oportunidades y recompensas.

Pero una categoría del nivel de gerencia enmarcado en las jefaturas de departamentos o despachos ha hecho mucho más fácil entender las diferencias existentes entre jefe y líder.

TEMA 2: ATRIBUTOS PARA LIDERAR Y ESTILOS DE LIDERAZGO

2.1. Atributos para liderar

Para dirigir o liderar un despacho judicial o fiscal, son necesarios algunos atributos que siguiendo a Charles Handy vamos a señalar.



- Creer en uno mismo es la única cosa que le da a un individuo la confianza en sí mismo para entrar en lo desconocido y persuadir a otros para que vayan donde nadie ha ido antes; pero esto tiene que estar combinado con una duda considerable, con la humanidad para aceptar que a veces uno puede estar equivocado, que otros también tienen ideas, y que escuchar es tan importante como hablar.
- La pasión por el trabajo proporciona la energía y el enfoque que impulsan la organización y que sirven de ejemplo para otros; pero eso también tiene que combinarse con lo opuesto, con la conciencia de que existen otros mundos, porque el enfoque puede convertirse en anteojeras, en incapacidad para pensar más allá del estrecho terreno en que uno se desenvuelve. Los grandes líderes encuentran tiempo para leer, para reunirse con personas que no pertenecen a su círculo, para ir al teatro o para ver películas, es decir, para entrar en otros mundos.
- El líder debe amar a las personas, porque en una comunidad de individuos, aquellos a quienes los individuos les resultan una lata y una molestia pueden ser respetados o temidos, pero no serán seguidos de buena gana. Sin

embargo, este atributo requiere también su opuesto, la capacidad para la soledad, porque los líderes tienen que ser sinceros. No siempre es posible compartir las propias preocupaciones con alguna otra persona. Pocos darán las gracias al líder cuando las cosas van bien, pero muchos lo culparán si las cosas van mal. Los grandes líderes tienen que marchar solos de vez en cuando. Tienen que vivir también a través de otros, derivando su satisfacción de los éxitos de los demás y dando a esos otros el reconocimiento que ellos mismos suelen negarse.

Sin embargo, aparte de los atributos que hemos citado existen otros factores sin los cuales no se podría liderar. Aquí tienen lugar las cuotas de poder. Para liderar con efectividad el fiscal requiere cuotas potenciales de poder porque la capacidad de influir en los demás a veces se ve mermada por la resistencia pesimista y estática de otros. El poder de autoridad, de fuente institucional, comprende el derecho de pedir coercitivamente a los demás que cumplan las disposiciones, lo que dice relación con que el Ministerio Público es un órgano jerárquicamente organizado; luego tenemos los poderes de fuente personal como el poder referente que sugiere un fiscal carismático y dinámico que inspire respeto por su credibilidad, y el poder de pericia que implica capacidad y experiencia del fiscal que trasluce legitimidad profesional.



Estas fuentes de poder tridimensional son imprescindibles para el desempeño de una gestión fiscal acorde con un liderazgo conceptualmente clásico o tradicional, pero ya inmersos en la reforma no se puede ignorar el poder relacional que busca fomentar las decisiones con criterios comunes en base al reconocimiento y la consideración de la aptitud y el talento de todos, este es el verdadero poder de fuente personal que se amalgama con la filosofía de un liderazgo integrador que se inspira en un cambio social en democracia.

La concepción ideológica del fiscal ideal no se condice con un fiscal gestor con un único poder tridimensional: de autoridad, referente y de pericia. El fiscal ideal o gestor y líder, dice relación con poderes de fuente institucional y

personal, o sea, generalmente con poder de autoridad, referente y de pericia, pero fundamentalmente con poder relacional que apunte hacia una causa común, esencia de una concepción ideológica de liderazgo plural.

2.2 Los estilos de liderazgo

Hay varios tipos o estilos de liderazgo que se pueden encontrar en los trabajos bibliográficos sobre el particular y que guardan relación con el comportamiento del líder. Un enfoque conductual que apunta a explorar que comportamientos muestran los mejores líderes; ¿los líderes deben tomar decisiones de manera autocrática o democrática?. Otro enfoque orientado al desempeño de las tareas que destaca los aspectos orientados hacia los empleados y el contraste orientado hacia la producción.

En efecto, merece especial atención el análisis de los estudios de la Universidad de Iowa en el que se exploran tres tipos de liderazgo:



- **El estilo autocrático** describía a un líder que tendía a centralizar la autoridad, dictar métodos de trabajo, tomar decisiones unilaterales y limitar la participación de los empleados.
- **El estilo democrático** describía a un líder que tendía a involucrar a los empleados en la toma de decisiones, delegar autoridad, fomentar la participación en la decisión de los métodos y objetivos de trabajo, y usar la retroalimentación como una oportunidad para capacitar a los empleados.
- **Por último, el líder al estilo laissez-faire** generalmente daba al grupo la libertad total para tomar decisiones y terminar el trabajo de cualquier manera que considerara adecuada.

Lewin y sus colaboradores investigaron cuál era el estilo más eficaz. Sus resultados parecían indicar que el estilo democrático contribuía con una buena cantidad y calidad de trabajo. ¿Se encontró la respuesta a la pregunta del estilo de liderazgo más eficaz? Por desgracia, esto no era tan sencillo. Estudios posteriores sobre los estilos autocrático y democrático mostraron resultados mixtos. Por ejemplo, el estilo democrático produjo en ocasiones niveles más altos de desempeño que el estilo autocrático pero, otras veces, produjo niveles de desempeño más bajos o similares. Sin embargo, se obtuvieron resultados más consistentes cuando se usó una medida de la satisfacción de los subordinados. Los niveles de satisfacción de los integrantes del grupo fueron generalmente mayores con un líder democrático que con uno autocrático.

Ahora, ¡los líderes tenían un dilema! ¿Deberían centrarse en lograr un desempeño más alto o una mayor satisfacción de los miembros? Este reconocimiento de la naturaleza dual del comportamiento de un líder, es decir, centrarse en la tarea y en el personal, fue también una característica clave de los demás estudios del comportamiento.

Finalmente, se debe destacar que en el interior del Ministerio Público, el liderazgo ha sido reconocido como un principio y valor de la función fiscal, el cual implica que “debemos ejercer nuestro cargo con un elevado nivel de autoestima, basado en la confianza y obtención de logros, el autodominio y las competencias laborales. Debemos sobresalir por el acierto de nuestras iniciativas y la firmeza de nuestras decisiones, promover el diálogo y la concertación, así como una actividad positiva en el grupo, y comprometer a éste en el proceso de toma de decisiones” (Código de Ética del Ministerio Público, aprobado por la Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 018-2011-MP-FN-JFS de fecha 18 de marzo de 2011).

TEMA 3: TOMA DE DECISIONES

¿Debo casarme ahora o esperar un poco más? ¿Vendo mi auto o no lo vendo? ¿Acuso o no acuso? Las interrogantes expuestas ilustran el hecho de que si bien las decisiones son necesarias en la vida cotidiana, también es cierto que cumplen una función vital en el desempeño de las personas de todos los niveles de las organizaciones públicas y privadas.

HAMMOND, KEENEY Y RAIFFA advierten que las decisiones realmente importantes que se le van a presentar en la vida son difíciles y complejas y no se les ve una solución fácil u obvia. Probablemente no lo afectan solamente a usted sino también a su familia, sus amigos, sus compañeros de trabajo y muchos otros, conocidos y desconocidos. Tomar buenas decisiones es, pues, uno de los principales determinantes de cómo cumple un individuo con sus responsabilidades y alcanza las metas profesionales que persigue.

¿Debo casarme ahora o esperar un poco más? ¿Vendo mi auto o no lo vendo? ¿Acuso o no acuso? Las interrogantes expuestas ilustran el hecho de que si bien las decisiones son necesarias en la vida cotidiana, también es cierto que cumplen una función vital en el desempeño de las personas de todos los niveles de las organizaciones públicas y privadas.

HAMMOND, KEENEY Y RAIFFA advierten que las decisiones realmente importantes que se le van a presentar en la vida son difíciles y complejas y no se les ve una solución fácil u obvia. Probablemente no lo afectan solamente a usted sino también a su familia, sus amigos, sus compañeros de trabajo y muchos otros, conocidos y desconocidos. Tomar buenas decisiones es, pues, uno de los principales determinantes de cómo cumple un individuo con sus responsabilidades y alcanza las metas profesionales que persigue.

3.1. El principio de reconstrucción y los árboles de decisión

Este principio consiste en mirar hacia adelante y razonar hacia atrás, lo que puede ayudarnos a minimizar los riesgos y a anticiparnos el resultado final de nuestra decisión. En realidad estamos ante una poderosa estrategia que podríamos homologar al dios Jano de la mitología romana - cabeza con dos rostros, uno que miraba hacia adelante y otro que miraba hacia atrás - que tiende a influir en las decisiones que se toman en la gestión de la magistratura.

Así, los jueces y fiscales en el ejercicio de sus funciones necesitan diseñar y poner en práctica un comportamiento estratégico antes de tomar una decisión, previendo las respuestas futuras de los destinatarios de la decisión.

No podemos pensar ciegamente que cuando emitimos una sentencia o un dictamen lo demás va a permanecer inalterado, porque conforme nos enseña la física “toda acción implica una reacción”. Habrá un recurso impugnativo o una remisión de copias a control interno o un comentario negativo de los medios de comunicación social, pero siempre en las decisiones trascendentes, alguna reacción habrá.

Los árboles de decisión tienen relación con el principio de reconstrucción y nos pueden ayudar a elegir entre varias alternativas la que mejor se adecua a la obtención de los resultados esperados. Lo que implica prever cuáles van a ser las decisiones futuras y retrotraerlas para tomar las decisiones iniciales.

3.2. El verdadero dilema del prisionero

El concepto “dilema del prisionero”, ya sea por mito o realidad, proviene de la historia de dos sospechosos de haber cometido un crimen, que fueron detenidos y puestos en diferentes celdas. El fiscal a cargo de la causa estaba convencido de que ambos prisioneros eran culpables, pero no tenía evidencia suficiente como para demostrar la culpabilidad y dar por cerrado el caso: requería de su confesión.

Teniendo como objetivo la confesión, el fiscal ideó una estrategia y les ofreció el siguiente trato: visitaría a cada uno de los dos sospechosos separadamente y les comunicaría claramente sus opciones de penas de la cárcel, las que dependían tanto de su propia confesión como de la del otro sospechoso. Si ninguno de los dos sospechosos confesaba que había cometido el crimen, les aplicaría, por otras causas menores sí comprobables, penas de dos años a cada uno. Si ambos confesaban, las penas serían de cinco años a cada uno. Si sólo un sospechoso confesaba, éste sería liberado de cualquier pena por haber cooperado con la Justicia, mientras que el que no confesaba recibiría una pena de doce años. Por cierto, cada sospechoso no sabría la respuesta del otro.

El problema a que estaban expuestos ambos sospechosos también puede resumirse en una matriz. La solución de este “juego” también se realiza de forma

análoga al del ejemplo de los precios. De hecho, la estrategia “confesar” es siempre mejor que la estrategia “no confesar” para cada uno de ellos, generándose nuevamente un resultado que, desde el punto de vista de la satisfacción de ambos, es ineficiente. Como consecuencia, el fiscal, quién al parecer sabía de teoría de los juegos, se salió con la suya dado que ambos sospechosos confesaron.

3.3. Asunción de responsabilidad en la toma de decisiones

A veces por partir de premisas falsas tomamos decisiones equivocadas. Es cierto, al tomar decisiones en el ejercicio de la función fiscal nos podemos equivocar. Avalar una detención policial sin fundamentos jurídicos que respalden la medida cautelar lleva implícita una responsabilidad que debe ser asumida por el fiscal: ¡Sí, fui yo! Esta debe ser la respuesta cuando alguien quiere saber quién es el responsable de una decisión fiscal cuestionada.

Lo que no se debe aceptar es que la irresponsabilidad del fiscal lo lleve a negar el cuestionamiento respondiendo: ¡No fui yo! ¡Fueron razones o circunstancias de sobrecarga laboral y de falta de personal lo que nos hizo tomar esa decisión! En este caso, el fiscal no debe adjudicar la responsabilidad de sus decisiones a su personal o a terceros. Es él quien debe asumir dicha responsabilidad, aunque todos hayan participado en la toma de decisión. Es simple cuestión de liderazgo.

FERNANDO SAVATER, catedrático de filosofía de la Universidad Complutense de Madrid, sobre el particular escribe: si en cambio se busca al responsable de algo para darle una medalla o un premio, en seguida proclamamos “he sido yo” con el mayor de los orgullos. Es infrecuente que alguien diga que no fue él sino sólo las circunstancias o la casualidad cuando lo que se le atribuye es un acto heroico o un invento genial...Otra forma de irresponsabilidad, y la más extendida, es la burocrática. Es característica de las instituciones administrativas y gubernamentales en las que nadie da nunca la cara por nada de lo que se hace o no se hace: siempre el encargado es otro, el papel vino de la oficina de arriba, eso se tramita en otro negociado, son los superiores los que decidieron (pero nunca se sabe qué superiores) o los subordinados los que entendieron mal.

3.4. Etapas de la toma de decisiones

La toma de decisiones es un proceso que se desarrolla en base a las siguientes etapas:



a. Identificar el problema

Es la primera etapa de la toma de decisiones que implica verificar la existencia de un problema que generalmente no tiene una sola solución o respuesta correcta. El fiscal debe reconocer que el problema existe; es decir, reconoce la discrepancia entre la situación actual (la sobresaturación de expedientes y denuncias o la mala imagen del Despacho) y la situación deseada (el estatus óptimo en que debería encontrarse dicho Despacho).

Ejemplifiquemos con el siguiente caso:

Juan es fiscal adjunto y es ascendido al Despacho Provincial y reemplaza a un fiscal que fue sancionado y cesado en el cargo por corrupción. En el nuevo Despacho hay una excesiva carga procesal y cunde la mala fama. ¿Qué decisión debe tomar? ¿Tiene los recursos suficientes para actuar? ¿Qué debe hacer para mejorar la imagen? Son las primeras preguntas que debe hacerse Juan para identificar, diagnosticar y solucionar el problema.

Pero hay que tener sumo cuidado para la identificación del problema y su diagnóstico porque pueden existir equivocaciones y por tanto obtendremos

soluciones equivocadas. Hay que ser conscientes de las discrepancias y hay que saber detectarlas. BATEMAN Y SNELL puntualizan que tales discrepancias, en el comportamiento organizacional o departamental, pueden detectarse comparando el desempeño actual con:

- 1) el desempeño pasado,
- 2) el comportamiento actual de otras organizaciones o departamentos, o
- 3) el desempeño esperado futuro, como está determinado en los planes y en los pronósticos.

Los problemas de decisión por algo se llaman “problemas”. Al fin y al cabo, rara vez tomamos decisiones sólo por diversión. Las tomamos porque tenemos que habérnoslas con las circunstancias difíciles o complicadas. Estamos perplejos, estamos en dificultades y necesitamos encontrar una salida. Pero los problemas no siempre son malos. En efecto, si el problema se plantea en forma creativa, se puede transformar por lo general en una oportunidad, abriendo nuevas alternativas útiles y atractivas. Como decía Albert Einstein, “En medio de las dificultades está la oportunidad”. Por mala que parezca una situación, pregúntese: ¿Qué puedo ganar de esa situación? ¿Cuáles son aquí las oportunidades?

b. Identificar los objetivos

Luego de haber formulado el problema debemos pensar en nuestros objetivos. ¿Qué es lo que realmente queremos? ¿Hacia dónde queremos llegar? ¿Cuántas disposiciones y requerimientos debemos producir en el año? ¿Por la calidad de nuestras resoluciones queremos situarnos entre las mejores fiscalías del distrito? Como es lógico, si los objetivos son claros y alcanzables, la decisión que tomemos en el Despacho será una decisión afortunada.

Los objetivos vienen a ser los criterios de decisión que sirven para resolver el problema. No obstante, como apuntan HAMMOND, KEENEY Y RAIFFA, los objetivos son muy personales pero no tienen por qué ser egoístas. Según sea la decisión, los objetivos que se establezcan pueden reflejar consideraciones para con la familia, la empresa, la comunidad, la patria y aun toda la sociedad. Imagínese que es usted un escritor independiente y acaba de terminar un largo encargo de redactar un manual de entrenamiento en computadores para una compañía importante. Su inclinación inmediata es buscar otros encargos parecidos en otras compañías grandes, pues eso cumpliría sus objetivos de maximizar sus ingresos y reforzar su cartera de negocios. Pero luego empieza a pensar en otros objetivos que también son importantes para usted: prestar

apoyo a la comunidad, ayudar a los menos afortunados, ampliar su experiencia. Resuelve aceptar una tarea menos bien pagada, que es redactar una carta y un folleto para recaudar fondos para un dispensario para enfermos de SIDA. Aun cuando ha sacrificado algo de ingreso, comprende que, mirando más allá de sus intereses personales, ha tomado una decisión acertada.

c. Generar soluciones alternativas

En esta etapa el fiscal que va a tomar la decisión tiene que preparar una lista de alternativas u opciones viables y procede a enumerarlas.

Ejemplo:

La Fiscalía Superior Penal recibe un expediente con apelación de sentencia, donde el juzgado penal ha condenado a un Coronel PNP a 10 años de pena privativa de libertad por la comisión del delito de encubrimiento personal. Se le imputa al Coronel el haber dispuesto la citación de dos detenidos por delito de receptación sin existir una providencia del fiscal que disponga la libertad de los mismos. Concluida la investigación preliminar, el fiscal provincial declara no haber lugar a formalizar investigación preparatoria contra el oficial PNP, sin embargo, luego formaliza investigación y acusa por orden del Fiscal Superior. Luego del juzgamiento, el juzgado penal dicta sentencia condenatoria y se interna al procesado en un Establecimiento Penitenciario. El condenado formula recurso de apelación, elevándose a la Sala Penal de Apelaciones, que corre traslado a la Fiscalía Superior para su opinión. Como dato adicional, se sabe que finalmente a todos los involucrados se les formalizó investigación preparatoria en otro proceso, por delito de receptación. En este caso ¿Cuántas alternativas tiene el fiscal superior?:

1. Puede pedir que se confirme la sentencia.
2. Puede pedir que se declare nulo lo actuado y se devuelva a los magistrados de primera instancia para que procedan a su recalificación por usurpación de funciones.
3. Puede pedir que se absuelva al procesado. Entre otras.

d. Evaluar las alternativas

Luego de haber identificado las alternativas para la solución del problema, el fiscal debe proceder a la evaluación de las mismas a fin de poder seleccionar la que mejor convenga a los objetivos del despacho. Uno de los pasos que se debe tener en cuenta en esta etapa de la toma de decisiones es la

comparación de las alternativas. Así, para comparar alternativas que apunten al cumplimiento de los objetivos deseados se utilizan factores cuantitativos y cualitativos.

- **Los factores cuantitativos** se pueden medir en términos numéricos, como la cantidad de expedientes, denuncias e incidentes pendientes, o la aplicación de salidas alternativas en el campo penal y el número de casos donde se ha aplicado la remisión en las fiscalías de familia. También se puede determinar el tiempo que demora la elaboración de una disposición de apertura de investigación o un requerimiento acusatorio así como la producción de cada personal administrativo o fiscal.
- **Los factores cualitativos o intangibles** en cambio, son aquellos que presentan dificultades en su medición numérica, como por ejemplo la calidad de las resoluciones fiscales, el riesgo de cambio de personal fiscal, o administrativo de menor experiencia, etc.

Uno de los aspectos que no se debe descuidar en esta etapa evaluativa es el análisis de costo beneficio. KOONTZ Y WEHRICH apuntan que una versión, o variante, más precisa del análisis marginal es el análisis de costo-beneficio. El análisis de costo-beneficio persigue la mejor proporción de beneficios y costos; esto significa, por ejemplo, determinar el medio menos costoso para el cumplimiento de un objetivo o para la obtención del mayor valor dado ciertos gastos.

Por supuesto que no es posible predecir los resultados con toda precisión. Pero, en ocasiones, quienes toman decisiones pueden prepararse en contra de un futuro incierto si consideran las consecuencias potenciales de diversos escenarios. Entonces pueden generar planes de contingencia, esto es, cursos alternativos de acción que se pueden implementar con base en el desarrollo de los acontecimientos.

e. Seleccionar la mejor alternativa

En esta etapa es necesario que se ponderen los criterios de decisión para luego escoger la mejor alternativa que nos conduzca a la solución del problema planteado. Aquí se debe hacer un benchmarking de opciones para elegir la mejor o la alternativa más aceptable. Ello implica comparar y eliminar

rápidamente las alternativas u opciones inferiores con mayores desventajas que las otras.

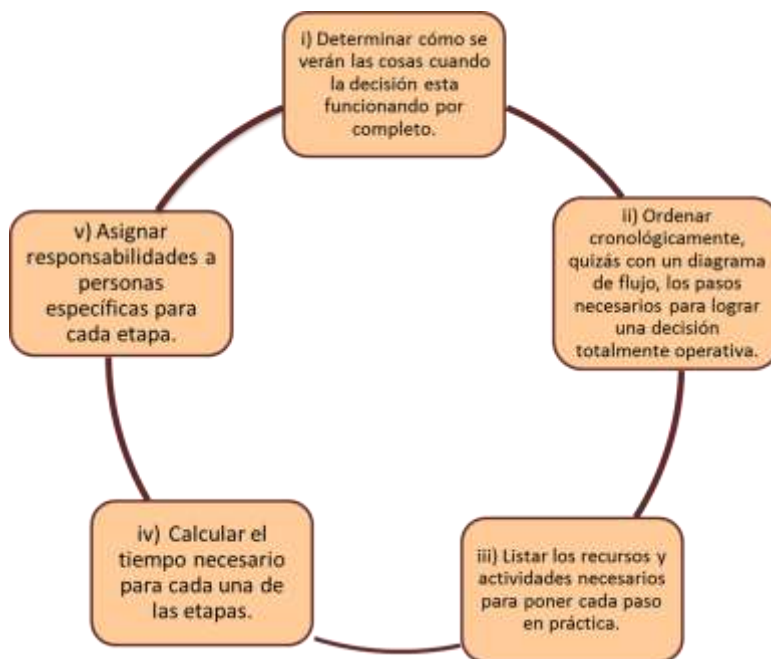
BATEMAN Y SNELL señalan que los conceptos de maximizar, satisfacer y optimizar son importantes en esta etapa:

- **Maximizar** es tomar la mejor decisión posible. La decisión de maximización logra las mayores consecuencias positivas posibles y las menores consecuencias negativas. En otras palabras, se maximizan los resultados con el mayor beneficio al menor costo y el mayor rendimiento total esperado. La maximización exige buscar detenidamente una variedad completa de alternativas, cada una se avalúa cuidadosamente, se compara una con otra y luego se elige o se crea la mejor.
- **Satisfacer** es elegir la primera opción que sea mínimamente aceptable o adecuada; la elección parece satisfacer una meta o criterio buscado. Cuando la satisface, usted compara la elección contra su meta, no contra otras opciones. Satisfacer significa una búsqueda de alternativas que se detiene en la primera que resulta adecuada.
- Finalmente, **optimizar** significa que usted alcanzó el mejor equilibrio posible entre distintas metas.

f. Implementar la decisión

La alternativa elegida debe ser implementada. En ocasiones, las personas que participan en realizar la elección deben ejecutarla. Otras veces, delegan la responsabilidad de la implementación en otros, como cuando un equipo de alta dirección modifica una política, o los procedimientos de operación, y toca a los gerentes operativos llevar a cabo el cambio. Los que instrumentan la decisión deben comprender la elección y las razones por las que se hizo. También deben comprometerse con su implementación exitosa. Estas necesidades pueden satisfacerse si se logra que tales personas se involucren en las primeras etapas del proceso de toma de decisiones.

Los gerentes deben planear con cuidado la ejecución. La planeación adecuada requiere diversos pasos:



g. Evaluar la eficacia de la decisión

¿Qué ocurre si la evaluación muestra que el problema persiste? El gerente tiene que examinar qué salió mal. ¿Definió mal el problema? ¿Cometió errores en la evaluación de las alternativas? ¿Elegió la alternativa correcta pero la implantó mal?. Las respuestas llevarán de vuelta al gerente a una de las etapas anteriores. Incluso es posible que deba repetir todo el proceso. Es decir, si la decisión parece inadecuada, se regresará al pizarrón. Entonces el proceso se vuelve a la primera etapa: (re) definición del problema. El proceso de toma de decisiones se inicia de nuevo, de preferencia con más información, nuevas sugerencias y un planteamiento que intente eliminar los errores que se cometieron en la primera ocasión.

En ese sentido ¿Qué debe hacer el fiscal cuando identifica en la evaluación una toma de decisión equivocada?

Cuando la eficacia de la decisión no se refleja en los resultados esperados, hay que tomar otra decisión rápida antes que el problema degenera la situación. Esto quiere decir que en el ejercicio de la función fiscal, inclusive los mejores fiscales pueden cometer errores en la toma de decisiones. Así, las decisiones equivocadas se ven estimuladas con el trabajo bajo presión que en la práctica

desarrolla el fiscal. Esto significa que los fiscales ideales no son tan inmunes a las decisiones equivocadas, pues tratándose de seres humanos, son susceptibles de equivocaciones. En efecto, al detectarse errores en la toma de decisiones que no reflejan los resultados esperados, inmediatamente el fiscal deberá replantear desde su inicio todo el proceso de toma de decisiones para lograr una decisión reestructurada, totalmente operativa y sobre todo eficaz.

TEMA 4: TRABAJO EN EQUIPO, UNA VENTAJA COMPETITIVA

Hasta hace poco, los fiscales internalizaban la idea antigua de que para llevar mejor el Despacho era necesario trabajar en soledad; precisamente la desconfianza en el personal era el factor preponderante que hacía que el fiscal trabajara de ese modo. Hoy ocurre un fenómeno que marcha al compás de los adelantos de la gerencia moderna, y es que ese trabajo en soledad ha sido desplazado para dar paso primero, al desarrollo de los grupos de trabajo, y segundo a lo que se denomina trabajo en equipo.

Un grupo se define como dos o más individuos interdependientes que interactúan entre sí y se unen para lograr objetivos específicos. Los grupos pueden ser formales o informales.

Los grupos formales son grupos de trabajo definidos por la estructura de la organización que tienen funciones laborales designadas y tareas específicas. En los grupos formales se establecen los comportamientos adecuados y se dirigen hacia los objetivos organizacionales. En contraste, los grupos informales son sociales. Estos grupos se presentan en forma natural en el lugar de trabajo en respuesta a la necesidad de contacto social. Por ejemplo, tres empleados de diferentes departamentos que comen juntos por lo regular constituyen un grupo informal. Los grupos informales se forman en torno a amistades e intereses comunes.

En las instituciones públicas lo característico parece ser la existencia de grupos de trabajo. La gente se ve desplazada y siente que no se valora su trabajo, factor negativo que repercute notablemente en los bajos niveles de rendimiento del despacho y de la organización. La desconfianza se torna así como el caldo de cultivo de los grupos pues se imposibilita el desarrollo de expectativas a través del intercambio de información sensible. Sin embargo, aspectos de mejora del desempeño han llevado a las instituciones públicas a encaminar la gestión guardando distancia con los grupos y poniendo mayor énfasis en el trabajo en equipo. De hecho, el trabajo en equipo en el ministerio

público implica desarrollar ventajas competitivas frente a otras instituciones que sirva de modelo de gestión de políticas en el sistema.

4.1. ¿Qué es un equipo?

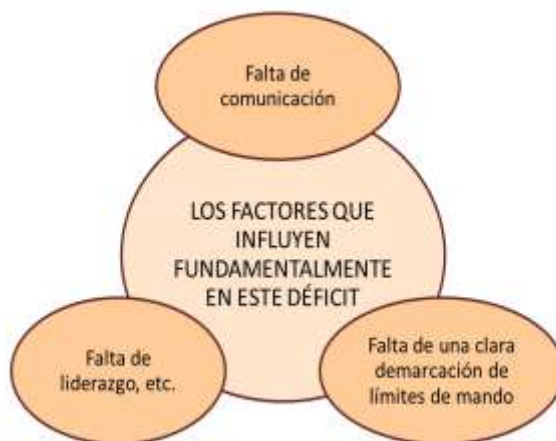
ROBBINS Y COULTER dicen: La mayoría de ustedes ya están familiarizados con los equipos, sobre todo si han observado eventos deportivos organizados. Aunque un equipo deportivo tiene muchas de las características de un equipo de trabajo, los equipos de trabajo son diferentes de los grupos de trabajo y poseen características peculiares propias. Los grupos de trabajo interactúan principalmente para compartir información y tomar decisiones que ayuden a cada miembro a realizar su trabajo con mayor eficiencia y eficacia.

Estos grupos no tienen necesidad ni oportunidad de participar en el trabajo colectivo que requiere un esfuerzo conjunto. Por otro lado, los equipos de trabajo son grupos cuyos miembros trabajan intensamente en un objetivo común y específico usando su sinergia positiva, responsabilidad individual y mutua, y destrezas complementarias. En un equipo de trabajo, los esfuerzos individuales combinados de los miembros del equipo dan como resultado un nivel de desempeño mayor que la suma de esas contribuciones individuales. ¿Cómo? Generando sinergia positiva a través del esfuerzo coordinado.

4.2. Fiscales problemas y problemáticos: Obstáculos para el trabajo en equipo.

Es una regla que en las instituciones del sistema de justicia se tienda a viabilizar las interrelaciones entre los trabajadores con el propósito de lograr maximizar el desempeño con mejoras en la eficiencia y la eficacia de cada organización; sin embargo, por el mismo hecho de tratarse de instituciones del sistema de justicia, se torna muy común que antes de tomar una decisión se presenten serios desacuerdos que, indudablemente, van a afectar negativamente el clima laboral de cada organización. Estos desacuerdos o inconvenientes, aunados a los problemas inherentes del común de las personas, nos llevan a distinguir entre los fiscales con problemas y los fiscales problemáticos.

Es frecuente que en las instituciones públicas existan problemas para lograr la integración de los equipos de trabajo.



Los factores que influyen fundamentalmente en este déficit son la falta de comunicación, la falta de una clara demarcación de límites de mando, la falta de liderazgo, etc. Pero estos no son los únicos problemas inherentes al fiscal; también puede suceder que un fiscal de mayor nivel jerárquico envíe mensajes contradictorios al inferior o que alguna orden de un superior sea incompatible con nuestro código de valores o cuando no se ponen límites a los roles de cada magistrado. Sin embargo, también existen otros problemas como los sentimentales, familiares, de salud, etc., que llegan a generar una disminución en los niveles de producción de los fiscales. Si los fiscales advierten en su Despacho alguno de los puntos antes mencionados, nos encontramos frente a "fiscales con problemas". El punto diferencial es que en este caso, los mismos fiscales pueden alcanzar soluciones a sus propias dificultades. El hiper control, el estrés, la hiper responsabilidad o workholic, entre otros, constituyen sus características particulares.

Los fiscales problemáticos en cambio, son aquellos que tienen una personalidad conflictiva, lo que conlleva a la difusión del problema mediante sus subalternos e inclusive pueden desestabilizar el buen funcionamiento del Despacho o de la organización, pues son personas con actitudes difíciles y obstaculizadoras. Estos fiscales pueden ser narcisistas, hipersensibles o de personalidad inestable. Ahora bien, ¿Cómo es el profesional narcisista? FRANCESC BORRELL define al narcisista como una persona con ínfulas de grandiosidad, necesitada de despertar admiración en los demás e incapacitada de empatizar con la gente, es decir, incapacitada para tener un aprecio sincero por otras personas. Lo que en verdad le motiva es sentirse admirado y atendido por los demás. A un

narcisista solo le importa él. Ésa es en definitiva la característica más importante del narcisista: incapacidad para querer a los demás.

Tanto los narcisistas como los hipersensibles pueden causar daño al trabajo en equipo, pues en esas circunstancias los subalternos se sienten intimidados por las reacciones negativas de dichos fiscales si tienen una posición contraria a la suya. Esta anómala situación trae como resultado trabajadores sin iniciativa y que no puedan expresar libremente sus ideas. En el caso de los fiscales hipersensibles o de personalidad inestable el problema se suscita en que sus ciclos de depresión o de euforia se transmiten inmediatamente a sus subalternos lo que, indudablemente, destruye el desarrollo del trabajo en equipo impidiendo el logro de las metas y objetivos. Además, la falta de motivación es un factor influyente para generar ambientes de trabajo desagradables.

Todo ello indica que los fiscales problemáticos causan dificultades para la realización del trabajo, logrando en algunos casos sabotear el buen trabajo desarrollado por sus colegas. Estos fiscales problemáticos y a su vez saboteadores, pueden llegar a influir negativamente en la organización y en el Despacho; obstaculizando, retrasando, desmotivando al personal, y en algunos casos sin participación activa en los proyectos o con participación aparente en los mismos. Estos actos con el tiempo llegan a causar grandes malestares y deficiencias en el interior del equipo, así como en el resultado del trabajo asignado.

El liderazgo y la gestión son diferentes, aunque complementarios, la capacidad de influir en los demás por razones que van más allá de la autoridad formal marca la diferencia.

Según Charles Handy, los atributos para liderar son: creer en uno mismo, pasión por el trabajo y amar a las personas.

Las cuotas de poder para desarrollar un liderazgo plural son: El poder de autoridad, referente, de pericia y relacional.

Los estilos de liderazgo son: el autocrático, el democrático y el laissez-faire. En el primero se toman decisiones unilaterales y se limita la participación de los empleados. En el segundo se compromete a los empleados en la toma de decisiones y se delega autoridad. Finalmente, el laissez-faire, implica liberación total para tomar decisiones y terminar el trabajo de cualquier manera que se considere adecuada.

En la toma de decisiones se destaca el principio de representatividad que consiste en compararla determinación que se va a adoptar con otras situaciones similares en las que se haya tomado una decisión parecida. Ciertamente, cuando un magistrado busca jurisprudencia que fundamenta su opinión o recurre a su propia experiencia, está haciendo uso de este principio.

Un error en el que se incurre al tomar decisiones es el de la presión social. El fiscal no podría ejercer sus funciones con probidad teniendo como factor decisorio al prejuicio de la presión social y decidir una formalización o un archivo de denuncia sobre la base de la presión, por ejemplo, de los medios de comunicación.

El principio de reconstrucción consiste en mirar hacia delante y razonar hacia atrás, lo que puede ayudarnos a minimizar los riesgos y a anticiparnos el resultado final de nuestra decisión.

Los árboles de decisión tienen relación con el principio de reconstrucción, lo que implica prever cuáles van a ser las decisiones futuras y retrotraerlas para tomar las decisiones iniciales.

El principio de reconstrucción, los árboles de decisión y la teoría de los juegos (dilema del prisionero) no constituyen métodos para dar respuestas correctas y únicas a los fiscales respecto a cómo solucionar los problemas planteados, que suplan la intuición y la experticia, pero es evidente que sí ayudan a estructurar un proceso ordenado en la toma de decisiones estratégicas que minimiza riesgos e incertidumbres, y sobre todo, optimiza los resultados del Despacho.

Las etapas de la toma de decisiones son:

- 1) Identificar el problema.
- 2) Identificar los objetivos.
- 3) Generar soluciones alternativas.
- 4) Evaluar las alternativas.
- 5) Seleccionar la mejor alternativa.
- 6) Implementar la decisión.
- 7) Evaluar la eficacia de la decisión.

El desarrollo del trabajo en equipo podría enmarcarse en las siguientes etapas: trabajo en soledad, grupos de trabajo y trabajo en equipo.



RESUMEN

- Se ha logrado definir los conceptos básicos del liderazgo. Así, líder es alguien que puede influir en otros y que posee autoridad gerencial. Liderazgo es el proceso que consiste en influir en un grupo para orientarlo hacia el logro de objetivos.
- De igual modo, se ha logrado establecer el tipo de fiscal ideal. Ser un buen gerente y mejor líder es el ideal; hacia ese logro se orienta la gestión pública; sin embargo, debemos entender que ser gerente y líder son dos conceptos muy diferentes, pero complementarios.
- Creer en uno mismo, tener pasión por el trabajo y amar a las personas, son los atributos necesarios para liderar. Así mismo, el poder de autoridad, el referente, el de pericia y el relacional, son las cuotas de poder pluridimensional que apuntan a un liderazgo plural.
- Se exponen aspectos teórico-práctico de la toma de decisiones relacionados con el quehacer fiscal. Se analizan los prejuicios y errores que dificultan una adecuada decisión, se indica la importancia de los árboles de decisión y se identifican las etapas de la toma de decisiones.
- Se hace un desarrollo de la importancia del trabajo en equipo y de las dificultades que obstruyen el manejo del despacho o de la organización.



AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Considera usted que la toma de decisiones afortunadas es una destreza fundamental no sólo en el aspecto laboral-profesional sino también en la vida misma?
2. Sabe usted de la existencia de prejuicios y errores que en la práctica dificultan la toma de decisiones? ¿Cuáles son?
3. ¿Qué es el principio de reconstrucción y cuál es su importancia en la toma de decisiones?
4. A estas alturas y conforme al contenido del material ¿Podría usted construir un árbol de decisión relacionado con el Despacho fiscal?
5. ¿Cuáles son las etapas de la toma de decisiones?
6. ¿En el Ministerio Público es posible desarrollar ventajas competitivas a través del trabajo en equipo?
7. ¿Cuál es la diferencia entre fiscales con problemas y fiscales problemáticos?



LECTURA PROPUESTA

- ÁLVAREZ DE MON PAN DE SORALUCE, Santiago. (2006). "El mito del líder". Person Educación S. A. Madrid. Págs. 61-87.

(Disponible en el anexo de lecturas)



CASO PROPUESTO

Usted ha sido nombrado Fiscal Provincial Titular de la Primera Fiscalía Provincial Penal de Condevilla en donde funcionan tres fiscalías penales. Su fiscalía tiene la mayor carga procesal que refleja un tiempo de atención de denuncias de cinco meses de retraso y según su primer diagnóstico situacional con el personal asignado no va a poder reducir la demora en la atención de las denuncias. El personal administrativo está desmotivado y no se han determinado objetivos en el Despacho por los fiscales anteriores. Desarrolle algunas sugerencias para construir un liderazgo en su nuevo Despacho fiscal.

- a) Usted es fiscal provincial provisional y en su fiscalía tiene un personal administrativo - hijo de un distinguido vocal supremo - que no pone empeño en el ejercicio de sus funciones. Pese a las exhortaciones que le ha hecho, no se aprecia el más mínimo cambio en su comportamiento. Hace un año usted puso a disposición a otro administrativo a quien le rescindieron su contrato. ¿Qué decisión tomaría para superar esta problemática?
- b) Identifique y comente dos barreras que considere estructurales en el Ministerio Público que no permitan el desarrollo de un trabajo en equipo y sugiera dos alternativas para lograr superarlas.

UNIDAD III

GESTIÓN DEL DESPACHO FISCAL

PRESENTACIÓN

Si se evaluara a los fiscales respecto a su capacidad profesional o pericial en las áreas jurídicas de su especialidad, creo que casi siempre saldrían airosos de la más estricta evaluación; sin embargo, es indudable que los fiscales necesitan tener competencia gerencial en el ejercicio de sus funciones con el propósito de que puedan efectuar un diagnóstico situacional de su despacho, que diseñen un programa de descarga procesal, que desarrollen estrategias, técnicas y habilidades o que efectúen una determinación de objetivos a fin de que sus Despachos logren una ventaja competitiva respecto a otras fiscalías del sistema. La influencia de la ciencia de la administración en la magistratura, que se afianza extraordinariamente en el ministerio público, no responde a suplir por abogados la función administrativa cuando es de reconocer que el sistema de justicia, del área administrativa, necesita de otros profesionales -no necesariamente abogados- como los administradores, economistas, ingenieros, etc.

Si bien contamos con la presencia de los profesionales no letrados, todavía se hace imprescindible que el fiscal adquiera capacidades, habilidades y destrezas de la ciencia de la administración - no para actuar como un administrador sino como un fiscal con competencia en gestión o gerencia pública - pues es indudable que sus actividades funcionales deberán ser coordinadas con el entorno a fin de que se concreten en los alcances fundamentales de la gestión, como son: la eficiencia y la eficacia.

La importancia de la gestión del despacho fiscal se refuerza por una razón específica: el cambio de un sistema mixto a uno acusatorio. Así, la reforma procesal sugiere un fiscal-gerente que no solo conozca el Derecho sino que además tenga un plus de capacidades en administración, gestión y políticas públicas. Se trata, como decimos, de modernizar esta parte de la administración pública en base al desarrollo del modelo burocrático clásico de Max Weber. Ahora bien, los riesgos de que un fiscal desconozca el precio de no saber gestionar su despacho probablemente refleje: a) un despropósito en el ejercicio de la función; y, b) una ineficacia del desempeño. Por lo pronto, la gestión o gerencia del despacho y la gestión de políticas públicas en el despacho y en el ministerio público, no son un fin en sí mismo sino medios fundamentales para poner orden, crear valor y lograr resultados³.

³Sobre el contenido de la presente unidad véase FELIX TAYSACO, Gilberto Félix: *Gestión del Despacho Fiscal. Manual de autoaprendizaje base*, pp.73-127.



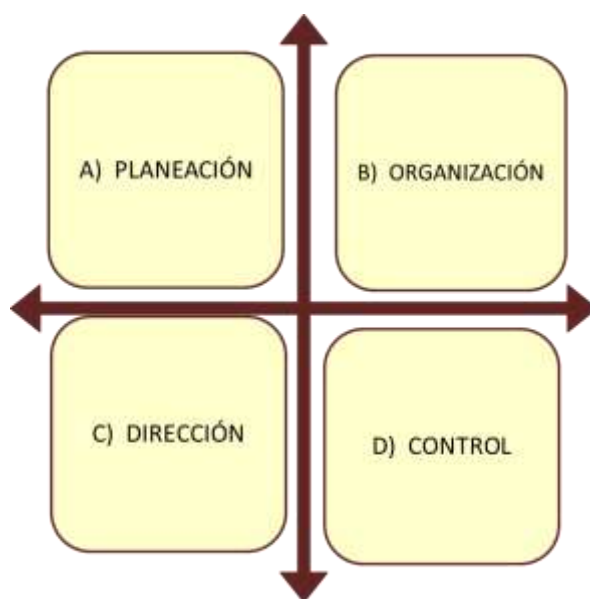
PREGUNTAS GUIA

1. ¿Cuáles son las funciones de la administración? Defina cada una de ellas.
2. ¿Cuáles son las etapas de la administración estratégica?
3. ¿Cuáles son los niveles de la gestión existentes en el ministerio público? Explique.
4. Según su criterio ¿Cómo deben ser los fiscales del cambio?

TEMA 1: ADMINISTRACIÓN ESTRATEGICA Y GESTIÓN DEL DESPACHO FISCAL**1.1. Administración estratégica**

La administración es el proceso coordinado de trabajar con personas y recursos para lograr los objetivos de nuestra organización; sin embargo, para que el gerente logre los objetivos propuestos debe apuntar a la eficiencia y a la eficacia en las actividades laborales. Así, como apunta BATEMAN, ser eficaz es lograr las metas organizacionales. Ser eficiente es hacerlo con el mínimo de recursos, es decir, utilizar el dinero, el tiempo, los materiales y las personas de la mejor manera posible. Algunos gerentes fracasan en ambos, o se centran en uno a expensas del otro. Los mejores gerentes mantienen la atención firme en ambas cosas.

¿Cuáles son las funciones de la administración? Los autores enseñan que las funciones tradicionales de la administración son:



Sin embargo, HENRY FAYOL (1841-1925) interpretó los elementos de la administración como funciones: previsión, organización, dirección, coordinación y control. KOONTZ por su lado agrupa en cinco las funciones en la que se organiza la administración: planeación, organización, integración de personal, dirección y control.

Seguiremos las funciones clásicas, las mismas que son utilizadas por la mayoría de libros o textos sobre la especialidad, es decir, entendiendo que las funciones administrativas son: planeación, organización, dirección y control.

- **La planeación** consiste en especificar los objetivos que se deben conseguir y en decidir con anticipación las acciones adecuadas que se deben ejecutar para ello. Entre las actividades de planeación se cuentan el análisis de las situaciones actuales, la anticipación al futuro, la determinación de objetivos, la decisión de los tipos de actividades en las que participará la compañía, la elección de estrategias corporativas y de negocios, y la determinación de los recursos necesarios para lograr las metas de la organización.

A través de esta función administrativa el fiscal desarrolla planes específicos de trabajo en su unidad operativa o despacho, para un corto, mediano o largo plazo. Los planes pueden ser por ejemplo, incrementar la aplicación del principio de oportunidad en un 30 % respecto al año anterior o reducir en un 10 % las quejas de derecho declaradas fundadas y nulas por la fiscalía superior. Es decir, cuando el fiscal desarrolla la función de planeación define las metas y diseña los mecanismos necesarios para lograrlas.

- **La organización** consiste en ensamblar y coordinar los recursos humanos, financieros, físicos, de información y otros, que son necesarios para lograr las metas. Actividades que incluyan atraer gente a la organización, especificar las responsabilidades del puesto, agrupar tareas en unidades de trabajo, dirigir y distribuir recursos y crear condiciones para que las personas y las cosas funcionen en conjunto para alcanzar el máximo de éxito.

Cuando el fiscal determina los recursos con que cuenta, el qué se debe hacer, el cómo se debe hacer y quién es el responsable de la tarea funcional, está ejerciendo la función de organización necesaria para lograr las metas. Puede haber un atraso de dos meses en dar respuesta a los usuarios, entonces ahí es necesario determinar qué hay que hacer para evitar ese retraso, cómo hay que hacerlo y con quiénes debemos coordinar el trabajo para lograr nuestro propósito.

- **La dirección** consiste en estimular a las personas a desempeñarse bien. Se trata de dirigir y motivar a los empleados, y de comunicarse con ellos, en forma individual o en grupo. La dirección comprende el contacto cotidiano y cercano con la gente, que contribuye a orientarla e inspirarla hacia el logro de las metas del equipo y de la organización. La dirección se da en los

equipos, departamentos y divisiones, y en la cima de organizaciones completas.

Un modelo de Despacho fiscal dinámico, flexible y acorde con los objetivos de cada uno de los subordinados, exige un cambio radical en el pensamiento de los actores fiscales provinciales quienes para cumplir con la función de dirección deben motivar estratégicamente a su personal a través de los mejores canales de comunicación, con la finalidad de identificar y atender sus necesidades, anhelos y deseos.

- **Control,** Después de fijar las metas (planeación), formular los planes (planeación), decidir el esquema estructural (organización) y contratar; capacitar y motivar al personal (dirección), es preciso evaluar si las cosas van como estaba previsto. Hay que comparar el desempeño real con las metas fijadas con antelación. Si hay desviaciones significativas, es deber de la administración retomar las riendas del desempeño. Este proceso de vigilar, comparar y corregir es lo que entendemos por la función de control

1.2. La importancia de la administración estratégica

Antes debemos decir que:



Es una tarea importante de los gerentes y comprende todas las funciones administrativas básicas. Ahora bien ¿Por qué es importante la administración estratégica? Una de las razones más significativas es que puede marcar la diferencia en el desempeño de la organización. Las preguntas esenciales sobre la estrategia se refieren a por qué las empresas triunfan o fracasan y porqué, al enfrentarse a las condiciones del entorno, su desempeño varía. En los estudios

de los factores que contribuyen al desempeño organizacional se muestra una relación positiva entre planeación y desempeño. En otras palabras, las organizaciones que recurren a la administración estratégica tienen mejor desempeño. Por eso es tan importante la administración estratégica. Algo más, si los gerentes realizan el proceso de administración estratégica enfrentan mejor las incertidumbres del ambiente.

¿Cuáles son las etapas del proceso de la administración estratégica? Vamos a detallar siguiendo a ROBBINS y COULTER las seis etapas.



a). Identificar la misión, visión, objetivos y estrategias actuales

Resulta fundamental para toda organización que se identifique la razón por la que ella está en el mercado. Para ello se tiene que efectuar un diagnóstico situacional a fin de establecer el propósito básico, la filosofía o la misión de la organización o del Despacho. Así como en la interpretación se utiliza el método de ratio legis para desentrañar la razón de ser de la norma jurídica, en la administración estratégica la identificación de la misión es la etapa que tiene el propósito de determinar la razón de ser de la organización o del Despacho. Veamos un ejemplo paradigmático de la empresa privada. De los artículos periodísticos escritos sobre Gastón Acurio, la misión de este exitoso empresario

peruano es convertir a la cocina peruana y a sus insumos en grandes productos de exportación no tradicional.

Pero, a su vez, en el interior del ministerio público las unidades orgánicas también tienen determinada su misión. La declaración de la misión del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de la Libertad Efectiva – RENADESPPLE – reza: “Organismo Público Descentralizado del Ministerio Público que le permitirá al Despacho de la Fiscalía de la Nación y a las instituciones vinculadas con el sistema de justicia integrarse y adoptar políticas adecuadas para frenar la delincuencia convirtiéndose en un observatorio del crimen. Para tal efecto se ha trazado la meta de interconectar la información que maneja el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, Poder Judicial, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, de tal manera que la ciudadanía pueda conocer de manera eficaz la situación real y jurídica de las personas procesadas y sancionadas penalmente”.

Centrémonos ahora en la noción de visión o sueño alcanzable como podría graficarse terminológicamente. La visión nos señala la dirección a la que se orienta la organización o el Despacho en un plazo determinado. Por ejemplo, la visión del Instituto de Medicina Legal de Perú es “ser el órgano rector de la medicina legal y ciencias forenses a nivel nacional que brinde servicios especializados con calidad, eficiencia, ética y respetando las normas jurídicas, contribuyendo positivamente a la administración de justicia en el Perú”. Su homólogo, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Panamá tiene como visión: “Ser la institución de referencia nacional en materia de medicina legal y ciencias forenses, con una organización moderna, eficaz-eficiente, con personal altamente capacitado en todas las áreas de experticia forense y con un profundo compromiso docente, científico-investigativo, ético y legal”.

Los objetivos son determinados por los altos niveles jerárquicos de la organización o del Despacho con la colaboración de los subordinados. Su génesis se desprende de la visión y la misión. Identificados los objetivos y conociendo las estrategias actuales aplicadas se pueden tomar decisiones de cambio si la situación así lo amerita.

b) Análisis externo

El análisis del ambiente externo es la segunda etapa de la administración estratégica. Es de suma importancia que los fiscales conozcan cuáles son los componentes del entorno y como es que afecta ese entorno a los fiscales cuando tienen que hacer gestión en el ministerio público. A veces, suceden repercusiones sorprendentes por no haber efectuado un análisis de las oportunidades y las amenazas, por haber descuidado el análisis de los competidores, del aspecto político, regulador de normas jurídicas, grupos de consumidores del servicio, recursos humanos, tecnológicos, etc.

En esta etapa se examina a personas con intereses en la empresa. Las personas con intereses en la empresa son grupos y personas que afectan y son afectados por el logro de la misión, metas y estrategias de la organización. En estas personas están incluidos los compradores, proveedores, competidores, agencias gubernamentales y reguladores, grupos de empleados, sindicatos, la comunidad financiera, propietarios, accionistas y asociaciones del ramo. El análisis ambiental proporciona un mapa de estas personas con intereses en la empresa y de las maneras en que influyen en la organización. El análisis ambiental debe incluir también otras fuentes en el ambiente, aspectos como la situación macroeconómica y los factores tecnológicos. Una tarea fundamental en el análisis ambiental es el pronóstico de las tendencias futuras.

c) Análisis interno

En esta tercera etapa el análisis se orienta a la evaluación de las fortalezas y las debilidades de la organización o del Despacho. Un punto clave del análisis interno es la determinación de las capacidades centrales de creación de valor, de los recursos y de los niveles de desempeño. Y decimos clave porque las capacidades centrales determinan las ventajas competitivas de la organización o del Despacho fiscal. Ahora bien, si entendemos por ventaja competitiva el hacer algo mejor de los que otras no pueden hacer, entonces podemos ejemplificar el caso de una fiscalía provincial penal que tiene ventaja competitiva respecto a otras en aplicar la terminación anticipada. De igual modo, una fiscalía provincial de familia puede tener ventaja competitiva en la aplicación de la remisión.

La combinación de los componentes del análisis externo (oportunidades y amenazas) con los del análisis interno (fortalezas y debilidades) es lo que se

denomina el análisis FODA que implica el estudio integrado de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Efectuado el análisis FODA el fiscal puede estar en condiciones de identificar la capacidad clave que oriente a la obtención de una ventaja competitiva capaz de explotar en su despacho.

d) Formulación de estrategias

Después de realizar el análisis FODA, los gerentes deben determinar y evaluar alternativas estratégicas y enseguida elegir las que aprovechan las fuerzas de la organización y explotan las oportunidades, o bien que corrigen las debilidades de la organización y menguan las amenazas. Hay que establecer estrategias para los niveles corporativo, empresarial y funcional de la organización. Esta etapa termina cuando los gerentes elaboran las estrategias que darán a la organización una ventaja relativa sobre sus rivales.

e) Implementación de estrategias

Recientemente las corporaciones y consultores de estrategias han prestado más atención a la implementación. Se dan cuenta de que las técnicas astutas y un buen plan no garantizan el éxito. Esta importante apreciación se refleja en dos tendencias fundamentales. En primer lugar, las organizaciones están adoptando una perspectiva más amplia respecto a la implementación. La estrategia debe estar apoyada por decisiones sobre la estructura adecuada de una organización, tecnología, recursos humanos, sistemas de recompensas y de información, cultura de la organización y estilo de liderazgo. En la misma forma que la estrategia de la organización debe adecuarse al ambiente externo, también debe adaptar los múltiples factores responsables de su ejecución. En segundo lugar, muchas organizaciones han ampliado el proceso más participativo de la administración estratégica para la implementación. Los gerentes de todos los niveles están involucrados en la formulación de estrategias e identificación y ejecución de los medios para implementar las nuevas estrategias. Los ejecutivos senior todavía pueden dirigir el proceso general de implementación, pero ponen mucha más responsabilidad y autoridad en manos de otros de la organización.

f) Evaluación de los resultados

La última etapa del proceso de administración estratégica consiste en evaluar los resultados. ¿Han sido eficaces las estrategias? ¿Se requieren ajustes? ANNE MULCAHY, presidenta y directora ejecutiva de Xerox Corporation, hace ajustes estratégicos para mejorar la competitividad de su empresa en el sector de los servicios de información. Para ello evalúa los resultados de las estrategias anteriores y decide qué cambios se requieren.

Para finalizar este apartado citaremos al Profesor CARLOS VILLAJUANA que sobre administración estratégica hace una acertada advertencia vital: Todo lo que se haga en cada etapa debe servir a la misión de elegir patrones de actuación diferenciados, de crear o desarrollar ventajas competitivas o de conocer dónde concentrar las fuerzas. Todo trabajo que no sea útil a la generación de estrategias debe eliminarse sin vacilación. La visión y la misión deben traducirse en objetivos, metas y estrategias concretas. La visión del futuro debe dar lugar a estrategias concretas relacionadas a cómo adelantarse a las reglas de juego futuras y respecto a la forma de aprovechar las oportunidades futuras. De igual modo, del análisis externo e interno se inferirán, por un lado, las oportunidades que darán origen a objetivos y metas estratégicas y por otro, las razones por las cuales una unidad estratégica es fuerte o débil, y estas conclusiones a su vez, se reflejarán en objetivos y metas concretas. Finalmente, de los objetivos y metas se deducirán los “cuellos de botella” y por ende, el paquete de estrategias. Desde la perspectiva corporativa, los análisis estratégicos de cada unidad estratégica deben constituirse en insumos del análisis estratégico corporativo y en consecuencia deben servir para el establecimiento de objetivos y metas en este ámbito. En conclusión, nada debe hacerse por moda o por alguna otra razón parecida que no tenga sentido estratégico.

1.2. Gestión del Despacho Fiscal

El desarrollo de este ítem requiere una delimitación del tema que nos ocupa. La gestión en el Ministerio Público tiene tres niveles de análisis diferenciados. El nivel estratégico, que corresponde al nivel jerárquico más alto de la organización u órgano de gestión macro, el mismo que recae en la Fiscalía de la Nación y la Junta de Fiscales Supremos, encargados del diseño de políticas generales y manejo de recursos presupuestales, y con responsabilidades en la conducción estratégica de la institución. El segundo nivel corresponde a la Presidencia y

Junta de Fiscales Superiores del Distrito Judicial que en ocasiones se encarga del desarrollo táctico de los instrumentos, mecanismos y herramientas para la aplicación de las políticas generales emitidas por el nivel estratégico y ejecutan las funciones administrativas que señala la Gerencia General. El tercer nivel le corresponde al despacho fiscal, el mismo que se sitúa como el nivel operativo del Ministerio Público en el que el tema de gestión cobra mayor importancia. Precisamente la gestión en el nivel operativo es el que a continuación vamos a desarrollar.

1.2.1. Gestión del Despacho en una fiscalía provincial penal

a) Estructura

Componen el Despacho de una fiscalía provincial penal el fiscal provincial, los fiscales adjuntos al provincial y el personal administrativo. Este modelo es uniforme para todas las fiscalías en el Perú; sin embargo, el número de personal fiscal y administrativo para cada unidad orgánica varía según el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) que elabora anualmente la Gerencia de Potencial Humano del Ministerio Público.

b) Labores funcionales

Conforme la Constitución de 1993, Ley Orgánica del Ministerio Público de 1981 y el Código Procesal Penal de 2004 vamos a señalar algunas de las funciones del fiscal provincial en lo penal.

- i. Se encarga del ejercicio público de la acción penal y sólo debe proceder a ejercer tal función cuando exista causa probable de la existencia de un delito.
- ii. Asume la conducción y el control de la investigación desde su inicio. El fiscal debe procurar conducir directamente la investigación y en su caso delegar al adjunto.
- iii. Aplica facultades discrecionales como el principio de oportunidad y mecanismos de simplificación procesal como la terminación anticipada. La

disposición de abstención que se emita por el fiscal, en el caso del principio de oportunidad, constituye cosa decidida especial por el cual otro fiscal no podrá reabrir investigación por los mismos hechos, cosa distinta sucede con la cosa decidida administrativa por el que sí puede recurrirse a la vía judicial a través de la acción contenciosa administrativa.

- iv. Formula acusación cuando se ha probado el delito y la responsabilidad del autor y/o partícipe del mismo.
- v. Solicita que se transfiera la competencia cuando, por las circunstancias, tal medida fuere la más conveniente para la oportuna administración de justicia.
- vi. La visita a los establecimientos penitenciarios es también una de las funciones que debe cumplir el fiscal provincial en lo penal; siendo que a través de dicha diligencia el fiscal toma conocimiento directo del cumplimiento de la legalidad en la ejecución de penas privativas de libertad, el oportuno otorgamiento de los beneficios penitenciarios, y la protección de los demás derechos fundamentales de los internos durante la ejecución de la pena. Así, se torna clave para los fines del ministerio público la realización de las visitas a los establecimientos penitenciarios.

Algo que debemos recomendar muy especialmente es que el fiscal nunca debe dejar de hacer sus proyectos de resoluciones. Ello, será fundamental para no perder destreza en el manejo de los códigos y tener la mente ágil en los procesos de generar hipótesis, realizar subsunciones o verificaciones de tipicidad y, sobre todo interpretar debidamente las normas. La mala costumbre de apoyarse en el personal y solamente revisar los proyectos de otros, poco a poco enmohece las facultades del fiscal haciéndolo dependiente y poco diestro en su tarea. Por otro lado, debe tenerse presente que los fiscales adjuntos están para reemplazar al fiscal cuando materialmente le sea imposible asumir sus funciones y no deban convertirse en reemplazantes permanentes en las funciones propias del provincial.

1.2.2. Implementación de Fiscalías Provinciales Corporativas

Es viable afirmar que la implementación progresiva del Código Procesal Penal del 2004 trajo como consecuencia un cambio sustancial en la actuación fiscal. El proceso de reforma de la justicia penal demandó el rediseño de la estructura orgánica de las Fiscalías Provinciales, las que actualmente asumen una estructura corporativa, ágil y flexible orientada al logro de objetivos y resultados. Surgen así las Fiscalías Provinciales Corporativas, las que dependiendo de la carga procesal y del tipo de diseño estandarizado, pueden estar conformadas por un Fiscal Provincial y tres Fiscales Adjuntos (Diseño Estandarizado E) y hasta con cuatro Fiscales Provinciales y ocho Fiscales Adjuntos (Diseño Estandarizado A).

Conforme a su regulación actual (Manual de Organización y Funciones de la Fiscalía Provincial Corporativa, aprobada por Resolución N° 2914-2016-MP-FN de fecha 24 de junio de 2016), el Fiscal Provincial Penal o Mixto es el responsable de dirigir, diseñar y supervisar las estrategias de investigación, juzgamiento y ejecución del proceso penal. En efecto, es el responsable de la carga procesal de todo el despacho, además tiene como funciones distribuir, organizar y supervisar el trabajo de los Fiscales Adjuntos y del personal administrativo que conforman su equipo de trabajo.

Por su parte, el Fiscal Adjunto Provincial debe cumplir con las acciones impartidas por el Fiscal Provincial. En su condición de fiscal subordinado realiza los actos de investigación y demás acciones encomendadas por el Fiscal Provincial, siendo corresponsable del diseño de la estrategia de investigación, juzgamiento y ejecución del proceso penal.

1.2.3. Fiscalías Provinciales Penales Especializadas

Tal como ocurre con las exitosas disciplinas científicas, la "especialización" es un factor fundamental que busca optimizar la realización de actividades para el mejor logro de los objetivos, máxime si éstos se refieren a una organización de presencia nacional como es el caso del Ministerio Público. Es así que al interior del Ministerio Público, se ha diseñado como política una estrategia de persecución penal en base a la especialidad, con la finalidad de fortalecer el

ejercicio de la función fiscal en atención a la especial relevancia de los bienes jurídicos afectados, y a la necesidad de brindar una respuesta oportuna a la colectividad.

a) Fiscalía Provincial Especializada en delitos de Corrupción de Funcionarios

Conforme a su regulación actual (Reglamento de Fiscalías Especializadas en Corrupción de Funcionarios, aprobado por Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1423-2015-MP-FN del 22 de abril de 2015), existen Fiscales Supraprovinciales y Fiscales Adjuntos Supraprovinciales Especializados con competencia nacional, así como Fiscales Provinciales y Fiscales Adjuntos Provinciales Especializados con competencia distrital.

En cuanto a su competencia material, las Fiscalías Especializadas en delitos de Corrupción de Funcionarios conocen e investigan los delitos tipificados entre los artículos 382 al 401 del Código Penal, así como los supuestos de delitos conexos con éstos, conforme lo dispone la Ley N° 29574.

Las Fiscalías Supraprovinciales Corporativas Especializadas son competentes para conocer las investigaciones que revistan los siguientes presupuestos: Organización criminal (conforme la regulación contenida en la Ley N° 30077), gravedad, complejidad, repercusión nacional y/o internacional, que el delito sea cometido en más de un distrito fiscal o que sus efectos supere dicho ámbito.

Las Fiscalías Especializadas en delitos de Corrupción de Funcionarios son competentes para conocer, en el ámbito de su distrito fiscal, los delitos de su especialidad que no presenten los criterios de competencia nacional antes señalados.

b) Fiscalía Provincial Especializada contra la Criminalidad Organizada

La regulación actual de esta clase de fiscalía se encuentra contenida en el "Reglamento de Fiscalías Especializadas Contra la Criminalidad Organizada", aprobado por Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1423-2015-MP-FN del 22 de abril de 2015. Ejercen sus labores en estas fiscalías los Fiscales Supraprovinciales y Fiscales Adjuntos Supraprovinciales Especializados con

competencia nacional, así como Fiscales Provinciales y Fiscales Adjuntos Provinciales Especializados con competencia distrital.

En cuanto a su competencia material, las Fiscalías Especializadas contra la Criminalidad Organizada dirigen la investigación de los delitos previstos en el art. 3 de la Ley N° 30077 -Ley contra el Crimen Organizado- con excepción de los delitos contra la Administración Pública (art. 382 al 401 del Código Penal) y los delitos de Lavado de Activos (Decreto Legislativo N° 1106). Es importante destacar que las excepciones se dan en atención al criterio de especialidad, pues dichos casos se encuentran a cargo de las Fiscalías Especializadas correspondientes.

Las Fiscalías Supraprovinciales Corporativas Especializadas son competentes para conocer las investigaciones que revistan los siguientes presupuestos: Organización criminal (conforme la regulación contenida en la Ley N° 30077), gravedad, complejidad, repercusión nacional y/o internacional, que el delito sea cometido en más de un distrito fiscal o que sus efectos superen dicho ámbito.

Las Fiscalías Especializadas contra la Criminalidad Organizada son competentes para conocer, en el ámbito de su distrito fiscal, los delitos de su especialidad que no presenten los criterios de competencia nacional antes señalados.

c) Fiscalía Provincial Especializada de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio

La regulación actual de esta clase de fiscalías se encuentra contenida en el "Reglamento de Fiscalías Especializadas en Lavado de Activos y Pérdida de Dominio", aprobado por Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1423-2015-MP-FN del 22 de abril de 2015. En ese sentido, existen Fiscales Supraprovinciales y Fiscales Adjuntos Supraprovinciales Especializados con competencia nacional, así como Fiscales Provinciales y Fiscales Adjuntos Provinciales Especializados con competencia distrital.

En cuanto a su competencia material, las Fiscalías Especializadas en Lavado de Activos y Pérdida de Dominio son competentes para la investigación de los delitos previstos en el Decreto Legislativo N° 1106 -Lucha eficaz contra el Lavado

de Activos- concordante con el artículo 21 del art. 3 de la Ley N° 30077. Asimismo, conocerá del procedimiento de pérdida de dominio regulado en el Decreto Legislativo N° 1104.

Las Fiscalías Supraprovinciales Corporativas Especializadas son competentes para conocer las investigaciones que revistan los siguientes presupuestos: Organización criminal (conforme a la regulación contenida en la Ley N° 30077), gravedad, complejidad, repercusión nacional y/o internacional, que el delito sea cometido en más de un distrito fiscal o que sus efectos supere dicho ámbito.

Las Fiscalías Especializadas en Lavado de Activos y Pérdida de Dominio son competentes para conocer, en el ámbito de su distrito fiscal, los delitos de su especialidad que no presente los criterios de competencia nacional antes señalados.

d) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental

Conforme a su regulación actual (Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y Fiscalías de Prevención del delito con competencia en materia ambiental, aprobado por Resolución N° 1177-2014-MP-FN del 02 de abril de 2014), las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y las que asumen similar función tienen competencia para prevenir e investigar los delitos ambientales previstos en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal (art. 304 al 314-B), y los demás relacionados en materia ambiental, incluyendo los cometidos por organizaciones criminales conforme a la Ley N° 30077.

Se debe agregar que las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y las que tienen similar función, tienen competencia territorial supraprovincial para prevenir e investigar los delitos de su especialidad, acontecidos en la jurisdicción que corresponda a su Distrito Fiscal, sin perjuicio de la competencia supranacional otorgada excepcionalmente por el Fiscal de la Nación, para las acciones de erradicación de minería ilegal en todo el territorio nacional.

Asimismo, en cuanto a las funciones principales de los Fiscales Provinciales Especializados y demás Fiscales con similar competencia, tenemos:

- Prevenir e investigar hechos relacionados a delitos ambientales puestos en su conocimiento, directa o indirectamente, por escrito, por teléfono o por otro medio.
- Requerir el informe fundamentado de carácter técnico legal a la autoridad ambiental respectiva (Ley General del Ambiente), así como solicitar, dependiendo de la magnitud del daño ambiental, el peritaje especializado al Equipo Forense Especializado en materia ambiental (EFOMA), Laboratorio Forense Especializado de Medicina Legal u otros, asimismo, remitir copia de los actuados pertinentes a la Fiscalía Penal competente, respecto al presunto delito de omisión de funciones (art. 377 CP) y desobediencia a la autoridad (art. 368 CP), en los casos que la autoridad administrativa ambiental incumpla con evacuar el informe técnico legal.

d) Fiscalías Especializadas en delitos de Tráfico Ilícito de Drogas

Conforme a su regulación actual (Reglamento de las Fiscalías Especializadas en delitos de Tráfico Ilícito de Drogas, aprobado por Resolución N° 626-2014-MP-FN del 21 de febrero de 2014), las Fiscalías Especializadas tienen competencia para conocer la investigación de los delitos tipificados en el Título XII del Libro Segundo del Código Penal, específicamente el Capítulo III Sección II, excepto el delito previsto en el art. 298 del Código (microcomercialización o microproducción).

En aquellos lugares en los que no exista una Fiscalía especializada, los Fiscales Penales o Mixtos que conozcan casos por macrocomercialización de drogas, pondrán en conocimiento de la Oficina de Coordinación quien dará cuenta oportunamente al Fiscal de la Nación.

En aquellos distritos fiscales que aún se encuentre vigente el Código de Procedimientos Penales, las investigaciones por delitos de Tráfico Ilícito de Drogas, será dirigido por Fiscales Especializados desde la investigación preliminar hasta la formulación de la denuncia y realización de audiencia de prisión

preventiva, salvo en las provincias en las que se encuentra ubicada la sede, en las que seguirán conociendo hasta que concluya la instrucción.

En aquellos distritos fiscales en los que se encuentra vigente el Código Procesal Penal del 2004, los Fiscales Especializados conocerán las investigaciones desde la fase preliminar hasta la conclusión del proceso en primera instancia.

e) Fiscalías Especializadas en delitos de Trata de Personas

Conforme a su regulación actual (Manual de Operaciones de las Fiscalías Especializadas en delitos de Trata de Personas, aprobado por Resolución N° 290-2016-MP-FN del 22 de enero de 2016), existen Fiscalías Provinciales Corporativas Especializadas en delitos de Trata de Personas y Fiscalías Provinciales Especializadas en delitos de Trata de Personas.

Las Fiscalías Especializadas tienen competencia para dirigir la investigación del delito previsto en el art. 153 y agravantes del art. 153 del Código Penal.

Las Fiscalías Especializadas a nivel nacional tienen competencia para conocer la investigación por los delitos antes señalados, incluso en las que se contemple como agravante su comisión mediante una organización criminal.

Las Fiscalías Supraprovinciales Corporativas Especializadas tienen competencia para conocer investigaciones por delito de trata de personas que tenga los siguientes supuestos: Organización criminal, gravedad, complejidad, repercusión nacional o internacional.

Para la investigación del delito de Trata de Personas en las que se contemple como circunstancia agravante su comisión mediante una organización criminal o comisión de cualquier otro en concurso con trata de personas, rigen las normas y disposiciones del Código Procesal Penal del 2004, así como las contenidas en la Ley N° 30077. En aquellos distritos fiscales donde no se encuentre vigente el referido Código, rigen las normas y disposiciones del Código de Procedimientos Penales.

1.2.3.1. Cuándo y cómo tomar la decisión de acusar?

El estudio de este apartado pretende determinar los aspectos que el fiscal penal debe tener en cuenta para decidir la acusación ante el órgano jurisdiccional. Esos aspectos son los siguientes:

a) que los elementos probatorios sean suficientes para acreditar la teoría del caso; y,

b) que el procesamiento sea de interés público

Como es lógico, debe haber una relación directa entre los suficientes elementos probatorios con la existencia de una expectativa de condena, porque de lo contrario no habría la conveniencia de acusar o de procesar.

Respecto al primer aspecto, debemos indicar que la teoría del caso tiene dos componentes: uno legal y otro fáctico, de manera que no puede manejarse lo uno independientemente de lo otro; no estamos acá, entonces, frente a la técnica del aforismo romano *mihi factum dabo tibi jus* (dame los hechos y te daré el derecho), sino más bien ante un eslogan un tanto distinto que diría más o menos «dame los hechos y del derecho la interpretación, que yo te daré la decisión». El diseño de la teoría del caso es una línea estratégica que, de acuerdo a cada evento, tendrá un esquema particular; implicará determinar, a lo largo del juicio, qué se quiere y qué se puede. En el fondo, es el proyecto de «vida» del juicio para cada una de las partes.

Pero la suficiencia de pruebas con expectativas de condena no lo es todo, es fundamental la verificación de la afectación del interés público para decidir si se justifica o no propiciar un procesamiento. Así, el fiscal debe evaluar los criterios de interés público tales como antigüedad del delito imputado, si el procesamiento puede afectar el prestigio de la administración de justicia, edad, salud y antecedentes del imputado, verificación de posibles salidas alternativas, frecuencia del delito imputado y necesidad de garantizar la seguridad pública, desidia o actitud dinámica de la víctima para el procesamiento, análisis costo –

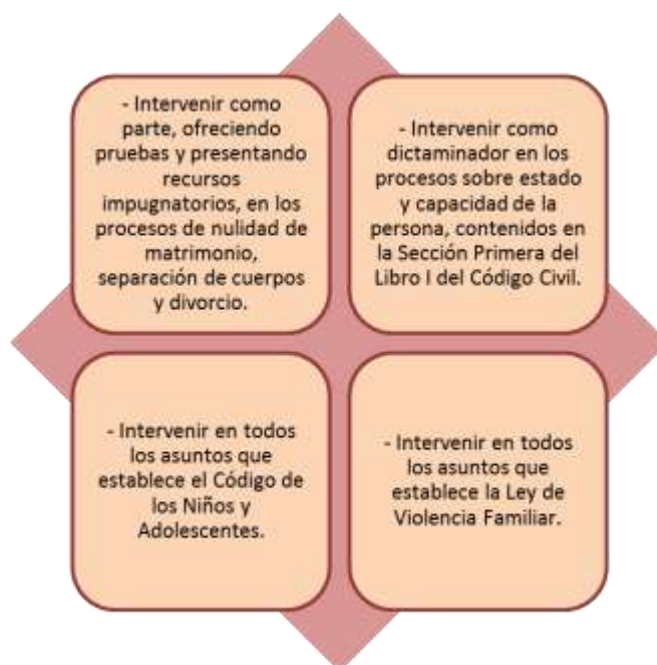
beneficio del procesamiento, predisposición y credibilidad de los testigos, existencia de pruebas prohibidas o ilícitas, uso racional de recursos, etc.

Un fiscal no sólo considerará el peso de la evidencia, sino también otros factores como el daño causado por el delito, la actitud de la víctima y su disposición a testificar, los antecedentes del capturado, la posibilidad de otros remedios distintos del proceso penal, etc.; sí, una persona puede ser claramente culpable, pero el fiscal podrá considerar que un proceso penal en tal caso beneficie los fines de la justicia, o que puede ser inapropiada dada la limitación de los recursos de los órganos que sirven a la justicia.

1.3. Gestión del Despacho en una fiscalía provincial de familia.

La existencia de dichas Fiscalías se sustenta en el art. 1 de la Ley Orgánica del Ministerio Público -Decreto Legislativo N° 052- que establece como una de sus funciones principales la defensa de la familia, menores, incapaces y el interés social.

El art. 96-A de la Ley Orgánica del Ministerio Público -modificado por la Ley N° 28494- ha establecido las siguientes atribuciones del Fiscal Provincial de Familia:



Resulta relevante la participación del Fiscal de Familia en las investigaciones por presunto delito contra la libertad sexual en agravio de menores de edad, siendo obligatoria su participación en la declaración de las presuntas víctimas, bajo sanción de nulidad y responsabilidad funcional (art. 144 literal 'b' del Código de los Niños y Adolescentes).

En el ámbito de la intervención del Fiscal de Familia en los asuntos de Violencia Familiar, la Ley N° 26260 "Ley de Violencia Familiar", establecía que el Fiscal de Familia estaba facultado a dictar las medidas de protección inmediatas y formular demanda ante el Poder Judicial (art. 7). Similar disposición se reguló en el Reglamento del TUO de la Ley de Violencia Familiar -Decreto Supremo N° 002-98-JUS- que también lo facultaba a dictar las referidas medidas de protección (art. 11), entre las cuales podemos mencionar el impedimento de acoso a la víctima, retiro del agresor del hogar, etc.

El 23 de noviembre de 2015, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 30364 -Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar- la cual deroga la Ley N° 26260, y modifica sustancialmente las facultades del Fiscal de Familia en los asuntos de violencia familiar, suprimiéndole la facultad de dictar medidas de protección inmediatas, disponiendo que éstas sólo pueden ser dictadas por el juez especializado de familia o mixto (art. 22).

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP se aprobó el Reglamento de la Ley N° 30364, el cual incorpora algunas facultades al Fiscal de Familia en asuntos de violencia familiar. Señala que las denuncias sobre dicha materia pueden realizarse ante la Fiscalía de Familia en caso de violencia que involucre a niñas, niños y adolescentes. Asimismo, cuando la denuncia comprenda como víctimas a niñas, niños y adolescentes, o personas agresoras menores de 18 años y mayores de 14 años (art. 14).

Agrega que recibida la denuncia, la Fiscalía de Familia procede a aplicar la ficha de valoración de riesgo y dispone la realización de los exámenes y diligencias correspondientes, remitiendo los actuados en el plazo de 24 horas al Juzgado de Familia para la emisión de las medidas de protección a que hubiera lugar a favor de la víctima. Si de los hechos se desprende la presunta comisión de un delito también se pondrá en conocimiento de la Fiscalía Penal,

de ser el caso. Todas las actuaciones de la Fiscalía de Familia deben ser remitidas al juzgado en el plazo de veinticuatro horas (art. 28).

1.4. Gestión del Despacho en una fiscalía provincial de prevención del delito

La fiscalía de prevención del delito es una unidad orgánica con una obvia función de naturaleza preventiva, la cual se enmarca dentro de la estructura orgánica del Ministerio Público. Su especialidad le permite flexibilidad y una pro actividad e iniciativa particular.

La existencia de esta Fiscalía se sustenta en el art. 1 de la Ley Orgánica del Ministerio Público –Decreto Legislativo N° 052- que señala como una de sus funciones “velar por la prevención del delito dentro de las limitaciones que resulten de la presente ley”. En el ámbito reglamentario, su regulación ha sido aprobada recientemente por Resolución de Fiscalía de la Nación N° 3377-2016-MP-FN de fecha 02 de agosto de 2016.

Las Fiscalías de Prevención del delito son las unidades orgánicas encargadas de ejecutar acciones destinadas a prevenir la comisión de delitos, tanto de oficio como a solicitud de parte, tiene a su cargo la ejecución de líneas de acción del programa de prevención estratégica del delito, emite disposiciones recomendando y exhortando la realización de acciones que contribuyan a la prevención del delito.

En cuanto a su competencia funcional, dichas Fiscalías conocen las acciones destinadas a prevenir el delito, sin que ello signifique el inicio de diligencias preliminares, investigación preparatoria o de otra índole. También conocerán las líneas de acción del programa de prevención estratégica del delito (art. 6).

Entre las funciones del Fiscal de Prevención del delito podemos señalar las siguientes (art. 11):



La actuación desarrollada por el Fiscal de Prevención de delito se documentará mediante un acta fiscal, consignándose el lugar, año, mes, día y hora de la diligencia, dejándose constancia de las personas que han intervenido en la misma, una relación sucinta de los actos realizados, conteniendo además las exhortaciones, recomendaciones u otros actos cuyo cumplimiento se requiera (art. 22).

Realizada la acción preventiva, el Fiscal dispondrá la conclusión del procedimiento así como el archivo definitivo, de ser necesario formulando la recomendación o exhortación pertinente, notificándose al solicitante y los que correspondan. En caso de advertir indicios de la comisión de delito, derivará los actuados al Fiscal Penal competente (art. 24).

Corresponde a la Presidencia de la Junta de Fiscales Superiores de cada Distrito Fiscal, resolver las quejas de derecho que se interpongan contra las

disposiciones de archivo definitivo emitidas por las Fiscalías de Prevención del delito (art. 9.1).

Asimismo, se debe señalar que en aquellos Distritos Fiscales donde no se ha creado o implementado Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, son competentes en vía de prevención e investigación las Fiscalías de Prevención del Delito, por lo que también deben brindar apoyo en la ejecución de acciones de erradicación de Minería Ilegal a nivel nacional.

1.5. Fiscalía de Control Interno del Ministerio Público.

La potestad disciplinaria sobre el personal Fiscal del Ministerio Público -con excepción de los Fiscales Supremos cuya evaluación corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura- se encuentra a cargo de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público, órgano encargado de la gestión del control disciplinario y de la evaluación permanente de la función y servicio fiscal. Sus funciones comprende también la investigación contra los magistrados del Poder Judicial -excepto a los magistrados supremos- por la presunta comisión de delito en el ejercicio de la función. El respaldo normativo es el Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno, aprobado por Resolución de la Junta de Fiscales Supremos N° 071-2005-JFS-MP-FN de fecha del 03 de noviembre de 2005.

El Órgano de Control Interno del Ministerio Público está compuesto por las siguientes unidades:

a) Fiscalía Suprema de Control Interno, con competencia nacional, a cargo del Fiscal Supremo de Control Interno, con competencia en vía disciplinaria para investigar a los Fiscales Superiores y Fiscales Adjuntos Supremos, por presunta inconducta funcional. En el ámbito penal, además de los funcionarios antes señalados, también tiene competencia para investigar a los jueces superiores del Poder Judicial, por presunto delito funcional.

b) Fiscalía Superior de Control Interno u Oficina Desconcentrada de Control Interno, con competencia en un Distrito Fiscal, se encuentra a cargo de un Fiscal Superior, con competencia en vía disciplinaria para investigar a los Fiscales Adjuntos Superiores, Fiscales Provinciales, y Fiscales Adjuntos Provinciales del distrito. En el ámbito penal, además de los funcionarios antes señalados, también tiene competencia para investigar a los jueces especializados, jueces

mixtos y jueces de paz letrados de la Corte Superior respectiva, por presunto delito funcional.

Conforme lo prescribe el art. 20 del acotado Reglamento, son funciones de los Jefes de las Oficinas Desconcentradas de Control Interno, entre otras:

Conocer de las quejas y denuncias propias de su competencia.	Programar las Visitas a las diferentes visitas de su jurisdicción (Visitas Ordinarias, así como las Visitas Extraordinarias que se efectúan de manera inopinada cuando el caso lo requiera, conforme lo señala el art. 51 del ROF).
Iniciar investigación por mandato de la Oficina Central de Control Interno, o de oficio cuando tome conocimiento de irregularidades cometidas en el ejercicio de la función.	Imponer en primera instancia, las sanciones de amonestación, multa y suspensión.
Proponer la sanción definitiva de destitución ante la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público.	Proponer la medida de abstención en el ejercicio de la función fiscal, medida cautelar en aquellos casos en que la infracción funcional esté suficientemente acreditada con medios probatorios idóneos, y circunstancias que hagan prever que la sanción a imponer será la destitución (art. 56 del ROF).

Las infracciones o faltas disciplinarias están reguladas en el art. 23 del ROF, entre ellas se destaca una infracción con fuerte contenido ético, ej. literal a) "cometer hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo y lo desmerezca en el concepto público". Asimismo, otras formuladas con normas remisivas en el literal c) "transgredir las prohibiciones contenidas en el art. 20 de la Ley Orgánica del Ministerio Público", literal d) "Incumplir las disposiciones legales, normas complementarias y de carácter interno emitidas por la Fiscalía de la Nación o la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público y por sus superiores jerárquicos".

En cuanto al trámite de la acción disciplinaria, el art. 33 del ROF prescribe que recibida la queja o subsanada la omisión, el Jefe de la Oficina de Control

Interno podrá abrir investigación preliminar cuando el caso lo amerite. Es decir, no es una fase obligatoria, pues en atención a los elementos de prueba existentes, el Jefe de la Oficina de Control Interno podrá abrir directamente procedimiento disciplinario. La investigación preliminar permitirá actuar las diligencias necesarias para reunir información que permita precisar los cargos, incluyendo un informe escrito del quejado.

Concluida la investigación preliminar, el Jefe de Control Interno decide en base a dos alternativas: no ha lugar a abrir procedimiento disciplinario, archivándose la queja (decisión impugnabile en el plazo de cinco días hábiles), o, abrir procedimiento disciplinario, resolución en la que se deberán precisar los hechos investigados y se calificará la presunta falta disciplinaria incurrida, notificándose al investigado para que efectúe su descargo en el plazo de cinco días hábiles, disponiéndose también actuar otras diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos (art. 35).

Concluido el procedimiento disciplinario, y habiéndose garantizado el derecho de defensa y debido proceso del investigado, el Jefe de la Oficina de Control Interno emite pronunciamiento final bajo las siguientes alternativas:

- a) Declara infundada la queja, y dispone el archivo de los actuados, cuando los hechos investigados o la responsabilidad del quejado no han sido probados.
- b) Declara fundada la queja e impone la sanción disciplinaria, cuando los hechos investigados constituyen infracción y se acredita la responsabilidad del investigado.

La resolución final es apelable por la parte legitimada en el plazo de cinco días hábiles de notificada, elevándose a la Fiscalía Suprema de Control Interno para su pronunciamiento.

En cuanto a las sanciones disciplinarias, el art. 24 del ROF señala que éstas serán aplicadas según la naturaleza y gravedad de la infracción, sin que sea necesario seguir el orden expuesto:

- Amonestación.
- Multa, la cual no podrá ser menor del 5% ni mayor del 25% del haber básico mensual.
- Suspensión, la cual no podrá exceder de 30 días con rebaja del haber básico del 50% por el tiempo de suspensión.
- Destitución, cuando cometa un hecho grave que sin ser delito comprometa la dignidad del cargo y lo desmerezca en el concepto público, reincida en un hecho que configure causal de suspensión, intervenga en procesos judiciales a sabiendas de su prohibición, o son sentenciados a pena privativa de libertad por delito doloso. La propuesta de destitución es elevada a la Fiscalía Suprema de Control Interno, que por intermedio de la Junta de Fiscales Supremos, lo remite al Consejo Nacional de la Magistratura para su pronunciamiento, de conformidad con el art. 154 numeral 3 de la Constitución.

En cuanto a las investigaciones de carácter penal, el art. 58 del ROF prescribe que corresponde al Jefe del Órgano de Control Interno, la investigación por los delitos cometidos en el ejercicio de la función por los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, con excepción de los magistrados supremos, haciendo uso de las atribuciones señaladas en la LOMP y el Código Procesal Penal.

En cuanto a su trámite, recibida la denuncia, el Fiscal a cargo de la investigación podrá disponer (art. 59 ROF):

• Rechazar la denuncia de plano en los casos que corresponda, archivándola mediante decisión motivada (facultad reconocida también en el art. 94 núm. 2) de la LOMP.

• Abrir investigación preliminar cuando el caso lo amerite.

La investigación preliminar tiene por objeto practicar actos de investigación -de cargo y descargo- para un debido esclarecimiento de los hechos y garantizar el derecho de defensa del investigado, debiendo tener en cuenta que los plazos de investigación son los regulados en el art. 334 del Código Procesal Penal del 2004, vigentes a nivel nacional para todas las investigaciones de conformidad con el D. Leg. N° 1206.

Concluida la investigación preliminar, se pueden tomar las siguientes decisiones (art. 60 ROF):

- a) Declara infundada la denuncia, de no encontrar indicios de responsabilidad funcional del investigado. Dicha resolución es apelable por la parte legitimada en el plazo de cinco días hábiles de notificada.
- b) Eleva un informe a la Fiscalía de la Nación, en caso de encontrar indicios suficientes de responsabilidad funcional, opina porque se declare fundada la denuncia, informe que debe encontrarse debidamente motivado. Es inimpugnable. La Fiscalía de la Nación puede estimar o desestimar el referido informe. En caso de ser estimado, la Fiscalía de la Nación autoriza el ejercicio de la acción penal respectiva contra el juez o fiscal denunciado, remitiendo los actuados a la Fiscalía Superior o Suprema Penal competente de acuerdo a la jerarquía del magistrado.

Se debe tener en cuenta que el 06 de julio de 2016, se publicó en el diario oficial “El Peruano” la Ley N° 30483 -Ley de la Carrera Fiscal- que entre sus artículos 43 al 63 regula diversos aspectos sobre la responsabilidad administrativo-disciplinaria de los magistrados del Ministerio Público. La Ley modifica sustancialmente el Reglamento de Control Interno del MP, lo que implica que éste debe adecuarse en forma oportuna a la Ley antes indicada.

Entre los cambios más relevantes de la Ley de Carrera Fiscal es que efectúa una clasificación de faltas disciplinarias, entre faltas leves (tipificadas en el art. 45), faltas graves (tipificadas en el art. 46) y faltas muy graves (tipificadas en el art. 46). Ahora, independientemente de la regulación expresa de algunas infracciones no señaladas expresamente en el ROF de Control Interno, la calificación de determinada falta como leve, grave o muy grave tiene como

consecuencia directa determinado tipo de sanción, pues conforme al art. 50 de la ley:

INFRACCIONES	SANCIÓN
Las faltas leves	En su primera comisión se sancionan con amonestación, y en su segunda comisión con multa.
Las faltas graves	Se sancionan con multa o suspensión. En el caso de suspensión tendrá una duración mínima de 15 días y máxima de tres meses.
Las faltas muy graves	Se sancionan con suspensión, con una duración mínima de 4 meses y máxima de seis meses, o con destitución.

Sin perjuicio de ello, los órganos competentes pueden imponer sanciones de menor gravedad si al examinar el caso resulta que los hechos objeto de procedimiento merecen un inferior reproche disciplinario. Se trata de otorgar un espacio a la discrecionalidad del órgano de control.

Asimismo, se aprecia una modificación en cuanto al contenido de las sanciones disciplinarias, específicamente en el caso de la multa (que tiene como límite máximo el 10% de la remuneración total mensual del fiscal conforme al art. 52), y la suspensión (será sin goce de haber, con una duración mínima de 15 días y máxima de seis meses conforme al art. 53).

En la investigación preliminar y en el procedimiento disciplinario también se advierte una modificación sustancial de lo previsto en el ROF de Control Interno. Así, el art. 63 de la nueva Ley prescribe "El órgano encargado de la investigación preliminar debe ser distinto de aquel competente para tramitar el procedimiento disciplinario, salvo las excepciones previstas por ley".

A diferencia del ROF de Control Interno, donde el Jefe de la Oficina de Control es el responsable de la investigación preliminar, del procedimiento disciplinario y decisión final, la nueva Ley de Carrera Fiscal exige la distinción entre el órgano a cargo de la investigación y el órgano a cargo del procedimiento disciplinario y

resolución final. Esta medida, desde nuestro punto de vista, garantiza la imparcialidad en este tipo de procedimientos sancionadores. En efecto, los Órganos de Control Interno a nivel nacional deberán adecuar su estructura a la nueva Ley, para que al interior de cada una se implemente un Órgano de investigación preliminar (a cargo de un Fiscal Provincial o Fiscal Adjunto Superior) y un Órgano a cargo del procedimiento disciplinario y decisión final (Fiscal Superior Jefe de la Oficina). De manera homóloga se deberá gestionar la adecuación en la Fiscalía Suprema de Control Interno.

TEMA 2: INTEGRACIÓN DE PERSONAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL DESPACHO FISCAL.

Apunta KOONTZ Y WEHRICH que la función administrativa de integración de personal consiste en ocupar y mantener así los puestos de la estructura organizacional. Esto se realiza mediante la identificación de los requerimientos de fuerza de trabajo, el inventario de las personas disponibles y el reclutamiento, selección, contratación, ascenso, evaluación, planeación de carreras, compensación y capacitación o desarrollo, tanto de candidatos como de empleados en funciones a fin de que puedan cumplir eficaz y eficientemente sus tareas. Es evidente que la integración de personal debe vincularse de manera estrecha con la función de organización, es decir, con el establecimiento de estructuras intencionales de funciones y puestos.

Muchos autores de textos sobre la teoría de la administración consideran que la integración de personal es una fase más de la organización. En este material, en cambio, tratamos la integración de personal como una función administrativa independiente por varias razones:



Como puede notarse, es importante la integración del personal que tiene una sinonimia con la coordinación, pues implica un mejor trabajo en equipo que apunta al logro de los objetivos organizacionales y personales de los individuos. En este campo es determinante una evaluación del clima organizacional que importa el análisis del ambiente externo e interno y de las políticas de selección de potencial humano y de compensaciones. Por la integración del personal el fiscal al asumir un Despacho deberá efectuar un inventario de sus recursos, dentro de los cuales determinará la necesidad real de personal para afrontar la producción y productividad de dicho despacho. Esto supone la determinación del número de personal fiscal y administrativo necesario, el desempeño de sus funciones y el perfil que la Fiscalía de la Nación y la Oficina Desconcentrada de Control Interno del Distrito Judicial, en su caso, deberán tener en cuenta para el reclutamiento y la selección de los mejores candidatos a fiscales provisionales y personal administrativo, respectivamente.

No debemos olvidar que para la determinación del perfil del fiscal y del personal administrativo debe ignorarse toda señal de discriminación. La Constitución Política del Perú en su artículo 2º inciso “1” prevé que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley, prohibiéndose prácticas de empleo discriminatorias por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. Así, en lo que respecta al género, vemos que en el Ministerio Público desde hace más de una década, se ha verificado un repunte en el ascenso de las mujeres a los altos niveles jerárquicos. Claros ejemplos son los casos de las tres últimas fiscales de la nación: Doctoras Nelly Calderón Navarro, Flora Adelaida Bolívar Arteaga y Gladis Margot Echaíz Ramos. Durante esos años el ministerio público ha crecido y sigue creciendo en confiabilidad, pues como puede suponerse, existe una actitud favorable de la sociedad hacia las mujeres en este ministerio, las mismas que proyectan confianza, credibilidad y una imagen de fiscales calificadas en temas de gestión de políticas públicas.

El presente apartado pretende cumplir además con el propósito de dar una aproximación conceptual de la importancia de incluir en la gestión fiscal la evaluación del desempeño del personal. Son diversos los aspectos que se enfocan en el diseño de las estrategias de la reforma judicial; sin embargo, la evaluación del desempeño no ha recibido la suficiente atención en el pensamiento de los reformadores, a pesar de las continuas deficiencias en la atención a los usuarios, a la lentitud de respuestas a la solución de sus conflictos y al anclaje en la vieja gestión tradicional que no asimila las bondades de los

nuevos mecanismos de evaluación fundamentales en la modernización del sistema de justicia.

¿Qué se evalúa? Sobre el particular existen dos categorías para medir el desempeño: subjetivas y objetivas. Las primeras tienen como características el análisis del liderazgo, iniciativa, criterios, actitudes y comportamientos. Las categorías objetivas se orientan a la evaluación de los resultados, por ejemplo, dictámenes producidos por cada fiscal o número de sentencias pronunciadas de conformidad con el dictamen fiscal. Pero para hacer la evaluación es necesario que previamente exista un acuerdo de desempeño entre el evaluador y el personal, con la finalidad de generar un compromiso en la determinación de indicadores, estándares y metas. Luego, en la evaluación se deberá recurrir a indicadores, por ejemplo, para medir el tiempo de elaboración de un dictamen o para medir la efectividad del mismo. Del mismo modo, se recurrirá a diseñar un adecuado sistema de información relevante y confiable así como a un sistema de recompensas y de sanciones.

El sistema de recompensas debe ser evaluado desde la perspectiva de la integración del personal. La necesidad de un cambio organizacional en base a recompensas relacionadas con el desempeño en el cumplimiento de las metas, implica un reto en la gestión del Despacho, que tiene que ver con la motivación del personal. Por ello, en palabras de KOONTZ Y WEHRICH, quizá no exista tema más controvertido que la relación entre evaluación de desempeño y salario. Al personal de General Electric (GE) se le paga según su desempeño, lo que quiere decir que recibe bonificaciones cuando cumple metas ambiciosas en lugar de que se le pague de acuerdo con su cargo o antigüedad en el servicio. Este método implica claridad en las metas y que la gente sepa lo que se espera de ella. Asimismo, se debe explicar a los empleados lo comprendido en sus compensaciones totales, incluidas prestaciones. El cuerpo de profesores de cierta universidad estadounidense, por ejemplo, recibe cada año un “estado de cuenta de prestaciones” que incluye no sólo la cifra de su sueldo anual, sino también las referentes a las contribuciones de la universidad al plan de salud, programa de asistencia al profesorado, seguro de vida, seguro dental, incapacidad prolongada, compensaciones, seguro contra accidentes de viaje, impuestos de seguridad social y retiro.

Un aumento salarial es difícil de revocar. En cambio, el otorgamiento de una bonificación bien puede depender del hecho de haber conseguido un

desempeño sobresaliente. STEVEN KERR, de GE, ha sugerido la conveniencia de aplicar una escala de compensaciones variables según el desempeño alcanzado, bajo la advertencia de que se trata de una modalidad aplicable a compañías estadounidenses, no necesariamente a las de otros países; en Japón, una bonificación en efectivo podría ser considerada soborno, ya que equivale al pago de labores que de cualquier manera forman parte de las funciones obligatorias. Asimismo, quizá algunos empleados prefieran vacaciones extra en lugar de pagos en efectivo. Por lo tanto, en la aplicación de escalas de compensaciones variables deben tomarse en cuenta las diferencias culturales.

En efecto, los mecanismos económicos basados en compensaciones o políticas de incentivos motivan el atractivo de la permanencia e incorporación de personal competente en el sector privado; sin embargo, en el sector público se aprecian dificultades para la implementación de incentivos económicos al personal de mejor desempeño y mecanismos de castigo para los de bajo rendimiento. Veamos qué es lo que apunta OBANBO PRESTOL. Este autor sostiene que en el sector privado, los beneficios económicos constituyen el mecanismo idóneo para “premiar” o “castigar” a una empresa, accionistas o grupo de empleados. Mejor desempeño significa mayores ganancias, e inversamente. Sin embargo en el sector público no resulta tan fácil crear dicha conexión. Muchos de los servicios públicos son provistos libres de costos directos para el usuario, pues son financiados con recursos provenientes de los impuestos. Otros servicios son ofrecidos a través de monopolios. Por otra parte, los fondos recibidos por las agencias no aumentan ni disminuyen atendiendo a la demanda que tenga la ciudadanía del servicio o a los niveles de satisfacción de los clientes -como ocurre en el sector privado- sino que el presupuesto es fijado anualmente por lo general a través de una ley. En los países con sistemas sólidos de carrera administrativa, la existencia de un sistema de servicio civil con escalas salariales rígidas hace difícil el establecimiento de incentivos económicos para departamentos o empleados que exceden los estándares establecidos. Por el contrario, en gobiernos de escasa institucionalidad en donde el servicio civil se integra bajo prácticas clientelistas para favorecer al partido político de turno, lo que se dificulta es implementar mecanismos de castigo para empleados públicos de bajo rendimiento.

Eso es lo que estaría sucediendo, exactamente, en el sector público. Pues bien, la evaluación del desempeño corre paralela a una política de motivación basada en los incentivos al personal que excede los estándares establecidos. La

modernización del Despacho fiscal torna favorable su implementación; sin embargo, el factor motivacional implica pensar que el trabajo no debe ser considerado únicamente como el medio necesario para obtener dinero, sino también como una fuente de satisfacción y realización personal. Por eso, si bien es cierto, mejorar las remuneraciones de los trabajadores administrativos a través de bonos por mejor producción en el desempeño individual es un factor motivacional de reforzamiento, también lo es que el reconocimiento al trabajador inscrito en su legajo personal, la flexibilidad para la auto capacitación, la propuesta de ascenso en la carrera fiscal o administrativa, las felicitaciones públicas por mérito profesional, constituyen también motivaciones no dinerarias que pueden otorgarse al personal de mejor rendimiento.

Es importante recordar que a veces nos vamos a encontrar con quienes son reacios a la evaluación y por tanto aducen que en el sector público no se requieren indicadores de desempeño. Falso, porque si bien en el sector privado hay una transacción y puede decirse “yo te vendo mi producto y tú me pagas” en el sector público en cambio se puede decir “Yo, Poder Ejecutivo, te doy mayor presupuesto para que mejores el sistema de persecución penal con la implementación del Código Procesal Penal, pero tú debes probarme que lo estás haciendo bien”. Las diferencias de ambos sectores son notables. Pero ¿Cómo demostramos que lo estamos haciendo bien? Con el desarrollo de indicadores. Aún en la complejidad del sector público que no mide utilidades como en el sector privado se puede evaluar el desempeño - siguiendo a MARIO WAISBLUTH - con cuatro tipos de indicadores: indicadores de eficacia, que se refieren a la cantidad de usuarios que se benefician con un servicio determinado; indicadores de calidad, que muestran si estos servicios son o no satisfactorios; indicadores de eficiencia, entendidos como costos por usuario; y el indicador de economía de recursos públicos, es decir, capacidad de movilizar recursos de terceros a fin de lograr nuestra misión.

TEMA 3: GESTIÓN DEL CAMBIO EN EL MINISTERIO

En el análisis de un proceso de cambio en la gestión fiscal, debemos previamente responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la posición institucional del Ministerio Público? La Constitución de 1993 en su artículo 158° y la Ley Orgánica del Ministerio Público en su artículo 1° establecen una posición certera de esta institución como organismo autónomo del Estado; es decir, el Ministerio Público, figura vital de la administración de justicia, no depende de ningún poder del Estado pero si forma parte de su estructura.

La Constitución de 1979 fue la que, por primera vez en la historia del Perú, organizó al Ministerio Público como ente autónomo. Así lo refiere BERNALES BALLESTEROS, quien señala que aquella vez dieron su opinión diversas organizaciones públicas y privadas, inclusive la Corte Suprema de Justicia, que - dicho sea de paso- fue la que pidió que el Ministerio Público no fuera separado de la organización interna del Poder judicial. Las críticas originales a la reinstauración plena del Ministerio Público consistieron, básicamente, en que durante su gestión en décadas pasadas había significado un factor de demora y entorpecimiento de la administración de justicia, al haberse convertido en dictaminador previo de las causas antes de emitir resolución final la Corte Suprema, lo que llevaba a dos factores negativos; uno, que los expedientes se acumulaban interminablemente en las fiscalías esperando ser dictaminados; el otro, que la mayoría de dictámenes emitidos resultaban intrascendentes. Esto que hoy pareciera una crítica formal tiene trascendencia al encontrarnos inmersos en un proceso de reforma que exige vocación, responsabilidad y entrega de los fiscales para asegurar la plena autonomía e independencia de la institución.

Pese a todo, y aun cuando se escuchan voces minoritarias de concepción clásica que propugnan un Ministerio Público integrante del Poder Judicial, o las posturas que sostienen la necesidad de un Ministerio Público dependiente del Poder Ejecutivo, o las posiciones intermedias que abogan por un Ministerio Público vinculado con el poder político o independiente-dependiente, la configuración del Ministerio Público peruano como órgano autónomo o extra poder, encuentra su primera justificación en un modelo que por su función de defensor de la legalidad y en el marco de un sistema acusatorio adversativo, conviene en el espacio, tiempo y coyuntura política actual. Debemos destacar, como segunda justificación, que el Ministerio Público autónomo dice relación con las orientaciones consagradas en los procesos de reforma de los países

latinoamericanos como Argentina, Chile, Ecuador, Bolivia, Venezuela, El Salvador, Guatemala y Honduras, en donde se erige como órgano autónomo o extra poder.

Pero al margen de los comentarios que anteceden, sorprende advertir la escasa atención que se le otorga a la reformulación de la Ley Orgánica del Ministerio Público que data de 1980 y que resulta de trascendencia vital para la construcción del nuevo sistema acusatorio en el Perú. Veamos el siguiente cuadro.

¿Cómo deben ser los fiscales de la reforma? Revisemos ahora los cambios en la gestión que debe experimentar el fiscal de la reforma planteándonos la siguiente pregunta ¿Cómo deben ser los fiscales de la reforma? El fiscal de la reforma, protagonista principal en los sistemas acusatorios modernos, es el profesional que debe utilizar un estilo de gestión que armonice con la política integral del sistema de justicia, que estructure consistentemente una toma de decisiones acertada, creativa e innovadora, que destierre el anticuado sistema de administración basado en métodos folklóricos, burocráticos o de costumbre, sin niveles óptimos de científicidad, y que deje de lado la cultura del “aquí y ahora” para dar paso a la cultura de la modernidad consistente en “vivir y pensar estratégicamente en el futuro.

Un fiscal para el cambio no es un hombre acrítico, con pensamiento estático, aplicador estricto de los textos legales que no piensa en las consecuencias e implicancias de sus decisiones; por el contrario, es un hombre con amplia visión crítica, actualizado y consciente del desarrollo social de su comunidad, que para buscar el orden social se más allá de los textos legales usando siempre la dialéctica de la razón. En efecto, así como al elaborar un dictamen hay que ver más allá del expediente, en el diseño del nuevo estilo de gestión fiscal hay que ver más allá de los textos legales, más allá de la reforma.

Cuando un fiscal toma una decisión desarrolla su propia filosofía acorde con su forma de vida y su pasado histórico. Por eso el fiscal debe ser consciente de que ante un conflicto de intereses no existe una única solución justa sino diversas soluciones todas igualmente válidas. De allí que el fiscal del cambio debe tener una definida concepción del Derecho, y eso en un proceso de reforma, es un gran activo fiscal. En efecto, entiendo que el Derecho no es una ciencia exacta como las matemáticas, es creación normativa, con nutrientes de

discrecionalidad objetiva y relativa. Objetiva porque las decisiones deben adoptarse teniendo en cuenta los valores sociales de la comunidad y no sobre la base de los valores personales del fiscal. Discrecionalidad relativa porque el fiscal no puede hacer con sus decisiones o con sus interpretaciones de la norma lo que quiera sin considerar los límites de la justicia. Actuar así sería caer en un imperialismo decisonal o interpretativo.

Los fiscales deben ser eficaces y eficientes en el manejo de los recursos, señalándose metas u objetivos alcanzables y buscando mejorar los niveles de producción y productividad. En sí, hablamos de eficacia y eficiencia en la labor del fiscal y de los gerentes en el ámbito de la administración. THOMAS S. BATEMAN Y SCOTT A. SNELL enseñan que los buenos gerentes administran con eficacia y con eficiencia. Ser eficaz es lograr las metas organizacionales. Ser eficiente es hacerlo con el mínimo de recursos, es decir, utilizar el dinero, el tiempo, los materiales y las personas de la mejor manera posible. Algunos gerentes fracasan en ambos, o se centran en uno a expensas del otro. Los mejores gerentes mantienen la atención firme en ambas cosas. En definitiva, la eficacia y la eficiencia son los factores sistemáticos interactuantes que apuntan al logro de los objetivos organizacionales con un mejor uso de los recursos y que le dan sentido al nuevo estilo de gestión.

Pero cuando hablamos de gestión, tenemos que admitir que la racionalización es un tema que ante los recortes presupuestales debemos prestar fundamental atención. Entendemos por racionalización al área de gestión que implica priorización, selectividad o efectividad en el uso de los recursos y en la organización del trabajo. Es “sacarle un poco más de punta” a los recursos, como se utiliza el término en Latinoamérica.

En el CEJA se dice que, es común escuchar a los ministerios públicos quejarse de falta de recursos como explicación a la situación de colapso. Es posible que en muchas fiscalías latinoamericanas éste sea realmente el caso. Sin embargo, cuando uno observa las prácticas de las fiscalías de la región, se observan a la par dos factores adicionales que resultan determinantes para esta situación: a) débil o ninguna racionalización de los recursos de persecución; y, b) malos métodos de organización del trabajo. Si el Ministerio Público gasta sus recursos persiguiendo delitos ininvestigables, insignificantes o falsos delitos, entonces no se puede quejar de no tener recursos para investigar apropiadamente los homicidios y las violaciones; simplemente está gastando los recursos en otra cosa. Y si los fiscales gastan la mitad del día sacando fotocopias o rellenando

planillas de escritos, entonces no es que no haya suficientes fiscales: es solo que le estamos pagando a un abogado entrenado, con sueldo de abogado y mucha información universitaria para que haga el trabajo de una secretaria.

Esta circunstancia nos obliga a revisar nuestros métodos de trabajo y la racional distribución de los más de 2100 fiscales que ejercen la función a nivel nacional, pues es indudable que existen fiscales con bajos niveles de carga procesal mientras que otros se encuentran sobresaturados de denuncias y expedientes que no pueden resolver dentro de los plazos de ley, situación anómala que refleja una injusta distribución del trabajo y que por tanto amerita la implementación de cambios de políticas en este sector.

Punto aparte merece la decisión de gestión de “lege ferenda” que apunta a otorgar facultades de los fiscales provinciales a los fiscales adjuntos.

ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO		
PERU	CHILE	COLOMBIA
<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal de la Nación • Fiscal Supremo • Fiscal Adjunto al Supremo • Fiscal Superior Decanos • Fiscales superiores • Fiscal Adjunto al Superior • Fiscal Provinciales • Fiscal Adjunto al provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal de la Nación • Fiscal Regional • Fiscales Adjuntos 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal General de la Nación • Vice Fiscal General de la Nación • Fiscales delegados
Son los fiscales adjuntos y los fiscales delegados que general y directamente investigan.		

En el Perú a los fiscales adjuntos al provincial solo les faltan algunas funciones para hacerlo todo. Entonces: ¿No sería mejor que los fiscales adjuntos asuman responsabilidades? Creemos que sí, con el proceso de reforma, pues solo habría que darles facultades para denunciar y acusar. Se generarían así mejores

resultados en la gestión compatibles con la construcción de un sistema de servicio excepcional a la comunidad.

De otro lado, es necesario anotar que el clima presupuestal dice relación con el cumplimiento de los fines en la persecución del delito. Los frenos presupuestales como política pública, hacen más vulnerable la rápida reestructuración del Ministerio Público para hacer frente a la reforma. No obstante, la creatividad del fiscal apuntará a una urgente gestión en racionalización de recursos a fin de evitar circunstancias disfuncionales que puedan provocar una especie de corto circuito en el sistema de persecución penal.



RESUMEN

- El conocimiento de la importancia de la gestión del despacho fiscal es fundamental. Los riesgos de que un fiscal desconozca el precio de no saber gestionar su despacho probablemente refleje: a) un despropósito en el ejercicio de la función; y, b) una ineficacia del desempeño. Por lo pronto, la gestión o gerencia del despacho y la gestión de políticas públicas en el despacho y en el ministerio público, no son un fin en sí mismo sino medios fundamentales para poner orden, crear valor y lograr resultados
- Se ha logrado determinar que en el ministerio público existen tres niveles de gestión, de ahí que podríamos ensayar las siguientes denominaciones: nivel estratégico, nivel táctico y nivel operativo. El último ha sido el centro de atención en la presente unidad.
- Se han desarrollado temas sobre gestión en una fiscalía penal, civil y de familia y de prevención del delito, los mismos que ayudarán a sugerir soluciones a la problemática planteada.
- En el desarrollo de la temática se trata la integración del personal como una función administrativa independiente que no debe pasarse por alto cuando nos toque gestionar un despacho. De ahí que se acentúa la consideración al potencial humano tratando de interiorizar la idea que la integración del personal del despacho también forma parte de las responsabilidades del fiscal y que no sólo responde al manejo exclusivo de la gerencia de recursos humanos.
- La evaluación del desempeño es desarrollado desde la perspectiva de la integración del personal, entendiéndose que los mecanismos económicos y no económicos de compensaciones son uno de los principales factores que impulsarían el cambio en el ministerio público.



AUTOEVALUACIÓN

1. Según lo desarrollado en el material de lectura respecto a la gestión en las fiscalías señale las conclusiones básicas que se pueden extraer de las mismas.
2. En la evaluación del desempeño del personal de un Despacho ¿Qué se evalúa?
3. ¿Cuántos tipos de indicadores para evaluar el desempeño usted conoce?
4. ¿Cuál es la importancia de las compensaciones económicas y no económicas en la motivación del personal?



LECTURA PROPUESTA

- PÉREZ LÓPEZ, Juan Antonio. (1993). “Las funciones de la dirección” en Introducción a la dirección de empresas, las decisiones de gobierno, Universidad de Piura, Piura. Págs. 5-33.

(Disponible en el anexo de lecturas)



CASO PROPUESTO

En respuesta a las quejas respecto al atraso o demora de sus procesos, el Ministerio Público ha implementado una serie de pasos para medir la satisfacción del litigante e introducir mejoras con base en los resultados para lo cual deben examinar sus procesos desde el punto de vista de los procesados y de los miembros del Despacho Fiscal.

Antes, casi todas las mediciones estaban referidas a la cantidad de denuncias y expediente a cargo de un despacho fiscal. Hay una tendencia a considerar que los temas que no son estrictamente jurídicos tienen poca importancia, cada vez el Ministerio público está desarrollando mediciones de desempeño enfocadas en cada proceso. Estas modificaciones pueden incluir parámetros como que tan bien informados están los litigantes respecto a sus procesos, si se vienen cumpliendo los plazos, etc. El Ministerio Público utiliza esta información para mejorar el nivel de atención a los litigantes y sus empleados.

Preguntas:

1. ¿Qué indicadores de Gestión se utilizan en el presente caso?:
 - a) Para medir el grado de satisfacción del público usuario.
 - b) Para medir la cantidad de expedientes y denuncias resueltas cada mes por el despacho fiscal.

CONCLUSIONES / DESAFIOS / RECOMENDACIONES

A continuación, se propone un conjunto de ideas que pueden representar conclusiones, desafíos o recomendaciones y que deben guardar relación directa con las preguntas generadoras de interés que se plantearon al inicio del documento.

1. Las funciones clásicas de la administración son: planeación, organización, dirección y control.
2. Las etapas de la administración estratégica son: 1. Identificar la misión, visión, objetivos y estrategias actuales. 2. Análisis externo. 3. Análisis interno. 4. Formulación de estrategias. 5. Implementación de estrategias. 6. Evaluación de resultados.
3. El fiscal provincial penal para decidir la acusación ante el órgano jurisdiccional debe tener en cuenta los siguientes aspectos: a) que los elementos probatorios sean suficientes para acreditar la teoría del caso; y, b) que el procesamiento sea de interés público.
4. El fiscal provincial penal para decidir una acusación debe evaluar los criterios de interés público tales como antigüedad del delito imputado, si el procesamiento puede afectar el prestigio de la administración de justicia, edad, salud y antecedentes del imputado, verificación de posibles salidas alternativas, frecuencia del delito imputado y necesidad de garantizar la seguridad pública, desidia o actitud dinámica de la víctima para el procesamiento, análisis costo – beneficio del procesamiento, predisposición y credibilidad de los testigos, existencia de pruebas prohibidas o ilícitas, uso racional de recursos, etc.
5. A criterio de la temática tratada, podemos afirmar sobre la gestión del despacho fiscal de una fiscalía de prevención del delito, lo siguiente:
 - a) El encargado del despacho debe tener liderazgo y capacidad de gestión.
 - b) El encargado del despacho debe actuar como un gerente público.

- c) El encargado del despacho debe tener una visión política, social y multidisciplinaria.
 - d) El despacho debe tener independencia logística.
 - e) El despacho debe contar con personal calificado y en número suficiente.
 - f) Los conceptos de la nueva gestión pública deben ser adoptados en la gestión de este despacho.
6. La función administrativa de integración de personal consiste en ocupar y mantener así los puestos de la estructura organizacional. Esto se realiza mediante la identificación de los requerimientos de fuerza de trabajo, el inventario de las personas disponibles y el reclutamiento, selección contratación, ascenso, evaluación, planeación de carreras, compensación y capacitación o desarrollo, tanto de candidatos como de empleados en funciones a fin de que puedan cumplir eficaz y eficientemente sus tareas.
7. Es importante la integración del personal pues implica un mejor trabajo en equipo para el logro de los objetivos organizacionales y personales de los individuos. En este campo es determinante una evaluación del clima organizacional que importe el análisis del ambiente externo e interno y de las políticas de selección de potencial humano y de compensaciones.
8. Hay cuatro tipos de indicadores para la evaluación del desempeño: indicadores de eficacia, que se refieren a la cantidad de usuarios que se benefician con un servicio determinado; indicadores de calidad, que muestran si estos servicios son o no satisfactorios; indicadores de eficiencia, entendidos como costos por usuario; y el indicador de economía de recursos públicos, es decir, capacidad de movilizar recursos de terceros a fin de lograr nuestra misión.
9. El fiscal del cambio es el profesional que debe utilizar un estilo de gestión que armonice con la política integral del sistema de justicia, que estructure consistentemente una toma de decisiones acertada, creativa e innovadora, que destierre el anticuado sistema de administración basado en métodos folklóricos, burocráticos o de costumbre, sin niveles óptimos de científicidad, y que deje de lado la cultura del “aquí y ahora” para dar paso a la cultura de la modernidad consistente en “vivir y pensar estratégicamente en el futuro.

10. El fiscal del cambio debe entender que el Derecho no es una ciencia exacta como las matemáticas, es creación normativa, con nutrientes de discrecionalidad objetiva y relativa. Objetiva porque las decisiones deben adoptarse teniendo en cuenta los valores sociales de la comunidad y no sobre la base de los valores personales del fiscal. Discrecionalidad relativa porque el fiscal no puede hacer con sus decisiones o con sus interpretaciones de la norma lo que quiera sin considerar los límites de la justicia. Actuar así sería caer en un imperialismo interpretativo.