

La brecha de la justicia y el agujero negro del presupuesto

PROMOVRIENDO EL ACCESO A JUSTICIA A TRAVÉS DE UN TRABAJO BASADO EN PRESUPUESTO



Este reporte fue escrito por Gustavo Maurino bajo el apoyo de Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, del Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York.

Sobre el Autor

Gustavo Maurino es asesor no residente del Centro Internacional de Cooperación de la Universidad de Nueva York y director de ELAC (Escuela Latinoamericana de Abogacía Comunitaria y Activismo Jurídico). También, se desempeñó como Director Nacional de Acceso a Justicia en el Ministerio de Justicia de Argentina entre 2016-2020. Previamente, fue co-fundador y co-director de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), una ONG dedicada a fortalecer las prácticas democráticas y el estado de derecho en Argentina, trabajando para aumentar la participación civil, erradicar la discriminación y permitir a las comunidades marginalizadas el ejercicio de sus derechos. Gustavo es profesor de derecho y educación clínica legal en la Universidad de Palermo y la Universidad de Buenos Aires. Maurino ha publicado artículos sobre derechos humanos y teoría constitucional, derechos sociales, acceso a justicia, y teoría democrática. Recibió su título de abogado por la universidad nacional de Córdoba y también realizó un maestría en derecho en la universidad de Palermo.

Sobre el gran desafío de Pathfinders en justicia

5.1 mil millones de personas – dos tercios de la población mundial—no tienen acceso significativo a la justicia. Para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16+ - ODS16+ - y el acceso a justicia para todos para el 2030, se necesita poner a las personas en el centro de los sistemas de justicia y partir de la retórica y planeamiento a la acción e implementación.

El Gran Desafío sobre la Justicia de Pathfinders actúa como un centro de impacto, uniendo países, sociedad civil, y organizaciones multilaterales y regionales para cerrar la brecha de justicia, acelerando las acciones de justicia centrada en las personas. El gran desafío provee una plataforma para el intercambio de prácticas innovadoras y datos, políticas basadas en evidencia, y el efectivo uso de recursos para construir puentes y transformar los sistemas de justicia para prevenir y resolver los problemas de justicia comunes de las personas.

El Gran Desafío es una iniciativa de Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, un grupo interregional, compuesto por 46 estados miembros, así como socios de organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado comprometido con el avance de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la paz, la justicia, la inclusión y la igualdad (ODS16+). Pathfinders está alojado en el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York.

Agradecimientos

Al autor le gustaría agradecer a las siguientes personas por su contribución: Mark Weston por su tiempo y aporte durante todo el proceso de redacción, al equipo de justicia de Pathfinders por su revisión y aportes sobre este reporte, a Symphony Chau por su edición y coordinación del proceso de publicación, a Ben Brockbank por el diseño gráfico. Esta publicación fue posible por el generoso soporte financiero del Ministro de Relaciones Exteriores del reino de Holanda.

Sobre esta publicación

Este trabajo está bajo una licencia internacional Creative Commons Attribution 4.0 (CCBY 4.0). Bajo Licencia Commons Attribution, usted es libre de copiar, distribuir, transmitir y adaptar este trabajo, incluso con fines comerciales, siempre que se dé la atribución y se indiquen los cambios realizados.

Gustavo Maurino, "La brecha de la justicia y el agujero negro del presupuesto: promover la justicia para todos a través del trabajo basado en el presupuesto," (Nueva York: Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, octubre de 2023), disponible en sdg16.plus/justice.

Indice

Sumario Ejecutivo.....	4
1 Introducción.....	5
2 Presupuesto para justicia: la brecha de conocimiento.....	5
3 Convergencia entre las agendas de justicia social y el presupuesto.....	5
4 Democratizando los presupuestos.....	6
5 Poner a las personas en el centro de los presupuestos.....	7
6 Presupuesto para un cambio social: Ejemplos para un nuevo paradigma.....	7
6.1 Presupuesto en derechos humanos.....	8
6.2 Presupuesto de género.....	9
6.3 Presupuesto sobre igualdad y bienestar.....	9
6.4 Presupuesto Verde.....	10
7 Elementos claves para un presupuesto para el Acceso a Justicia para todos.....	10
7.1 Costos.....	10
7.2 Recursos.....	11
7.3 Resultados e impacto.....	11
Conclusiones.....	11
Notas finales.....	13

Sumario ejecutivo

El campo de la justicia va detrás de otros sectores en la vinculación de las políticas fiscales y presupuestarias para el logro de objetivos centrados en las personas, porque las personas asumen que el desafío es principalmente legal y las evaluaciones a menudo no se basan en los costos fiscales, recursos e impactos. Este reporte avanza sobre **cómo el acceso a justicia para todos quedará rezagado** a menos que los expertos en justicia comiencen a evaluar y tener en cuenta la dimensión fiscal de la brecha de justicia.

En la mayoría de los países, **los datos sobre inversiones públicas y privadas en los servicios de justicia son limitados**. Muchos países no tiene información ni de los niveles de inversión ni tampoco de la efectividad de estos. Otros, solo abordan inversiones en instituciones tradicionales y formales de justicia, que solo contienen una pequeña proporción de los problemas de justicia de la gente.

En el campo de los derechos humanos, entre otros, en los últimos años se ha incrementado el reconocimiento de que los presupuestos no son solo **temas técnicos**, sino determinantes de qué necesidades se priorizan y atienden. Los presupuestos **reflejan decisiones políticas y prioridades** y se encuentran en el centro de la gobernabilidad y la rendición de cuentas democráticas.

Esto ha llevado a una **democratización de los procesos presupuestarios** – con personas aumentando su participación en el proceso – demandando una mejor transparencia y rendición de cuentas para aquellos responsables de diseño y ejecución de presupuesto.

Asimismo, este reporte busca resaltar cómo **modelos de presupuesto basados en resultados y presupuestos orientados al desempeño** han sido los más importantes desarrollos para conectar presupuesto con agendas sustantivas de justicia social. Los expertos en justicia pueden aprender sobre modelos exitosos de presupuesto implementados en otras áreas, como presupuestos de recursos humanos, género, igualdad y bienestar y presupuesto “verde”.

Abrir el presupuesto de justicia y asegurarse que este responda más efectivamente a las necesidades de las personas, requerirá un abordaje comprensivo sobre el costo social de las necesidades de justicia insatisfechas; el costo de los servicios actualmente desplegados; el costo potencial de intervenciones alternativas; y el impacto de la inversión en los resultados de justicia que las personas necesitan y requieren.

Por último, este reporte examina la importancia de considerar no solo el rol institucional del presupuesto de justicia sino también el **rol funcional, en afectar a los resultados sociales**. Esto requerirá expandir la tradicional concepción sobre cómo se constituyen los servicios de justicia, más allá de las cortes formales y abogados; basar las decisiones de inversión en evidencia de qué funciona para abordar las necesidades de justicia de las personas; llevar a cabo un re-balance de las inversiones para asistir comunidades hasta ahora desatendidas y grupos populares, y considerar el rol de otros sectores y actores no estatales en promover o denegar la justicia.

*ES CRITICO QUE EL SECTOR JUSTICIA
REALICE UN ESTUDIO DE CASO SOBRE
INVERSIÓN EN JUSTICIA COMO CLAVE PARA
ALCANZAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE*

1 Introducción

Más de 5 mil millones de personas alrededor del mundo carecen de un efectivo acceso a justicia. Incluso antes de la crisis económica que atacó a tantos países en los últimos años, la mayoría de los países ya se encontraban luchando por satisfacer las crecientes necesidades de justicia de las personas.¹ Ahora, con las finanzas aún más ajustadas, mientras el mundo enfrenta una crisis del costo de vida, es aún más importante defender la inversión en justicia como clave para lograr el desarrollo sostenible.

El trabajo basado en un presupuesto puede ayudar a los expertos en justicia de los gobiernos y a la sociedad civil para evaluar la dimensión fiscal de la brecha de justicia. Dándoles las herramientas necesarias para medir y mejorar el rendimiento e impacto de políticas públicas en el campo. Asimismo, puede asistir a quienes desarrollan políticas, en el diseño de iniciativas a largo plazo para el sector justicia, que acelerarían el alcance de una justicia para todos.

Las mejores prácticas que surgieron en políticas fiscales y de financiamiento – así como investigaciones y activismos basados en data y análisis- demostraron la relación existente entre la dimensión fiscal y presupuestaria de las políticas públicas y la evolución de los objetivos de justicia social en diversos campos. **Este reporte busca demostrar qué representará en términos prácticos tomar el primer paso hacia incorporar enfoques basados en el presupuesto y herramientas en el trabajo sobre acceso a la justicia.**

2 Presupuesto para Justicia: La brecha de conocimiento

La brecha de justicia es fundamentalmente una brecha de inversión pública, en términos cuánto se invierte en justicia y en qué se invierte. La reforma estructural que se necesita para alcanzar justicia para todos puede únicamente ser implementada con una transformación sostenida en la calidad y cantidad de las inversiones dedicadas a estos desafíos.

A pesar de que la necesidad de este tipo de inversiones es ampliamente reconocida, existe una falta de prácticas establecidas y herramientas para evaluar los costos y beneficios de la inversión pública en servicios que son consistentes con la perspectiva de justicia centrada en las personas.² Ningún país posee un conocimiento detallado sobre cuánto, se invierte en las necesidades de justicia de las personas, el tipo de servicio, los tipos de necesidad y con qué niveles de efectividad y resultados.³

3 Convergencia entre las agendas de justicia social y el presupuesto.

En general, la única información consistente que se produce regularmente en relación con el sector de la justicia se relaciona con las instituciones formales de justicia y la gestión de sus procesos formales.⁴ Sin embargo, la evidencia global revela que estas instituciones y procedimientos solo congregan menos del 25% de las necesidades y problemas de justicia de la población. ⁵Faltan en gran medida datos sobre la inversión para abordar el 75 por ciento restante de los problemas, así como datos sobre el impacto de la inversión en todo el sector de la justicia.

La segunda mitad del siglo XX consolidó el paradigma de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho como ejes de esperanza para avanzar hacia la igualdad política y social. Sin embargo, inicialmente las agendas de progreso social se separaron de las cuestiones generales de política fiscal y, en particular, de la política presupuestaria.

4 Democratizando los presupuestos

Esta desconexión se ha transformado radicalmente en las últimas décadas, a medida que se ha hecho evidente que la eficacia de los enfoques de derechos humanos y su capacidad para activar el desarrollo y promover la dignidad de todos los ciudadanos depende fundamentalmente del compromiso constante de los Estados de desplegar bienes, servicios e instituciones con mecanismos justos e igualitarios que los protejan y respeten.

La gestión de las finanzas públicas, la política presupuestaria y la ejecución de los ciclos presupuestarios se reconocen cada vez más como opciones políticas. Son un elemento central de la gobernanza democrática y la rendición de cuentas. El presupuesto no se trata sólo de un conjunto de supuestos macroeconómicos y una cuenta de ingresos y gastos; se trata de qué derechos se priorizarán o no entre los diversos intereses y preferencias públicas, qué brechas sociales se cerrarán o ampliarán y hasta qué punto una determinada comunidad política está avanzando o no hacia una vida digna.

Recientemente, la ejecución y el seguimiento de las políticas presupuestarias a menudo han estado desconectados de los fundamentos de la gobernabilidad democrática. Han sido escondidos en la jerga, hojas de cálculo y procedimientos exclusivos de la tecnocracia en los ministerios de finanzas, o archivados sin que nadie les preste atención en las legislaturas o en diversos órganos técnicos.

Sólo hacia finales del siglo pasado la participación cívica en las políticas presupuestarias comenzó a ocupar un lugar en la agenda global, comenzando con iniciativas novedosas como la presupuestación participativa, que abrió algunas áreas de la toma de decisiones presupuestarias a la participación y la voz de las comunidades afectadas.

Este incipiente movimiento para conectar las decisiones presupuestarias con la gente se ha profundizado en este siglo, a medida que ha crecido un consenso sobre el valor de la gestión presupuestaria tanto para la legitimidad institucional como una especie de contrato público entre las autoridades y el público.⁶

Esto dio origen al paradigma de Presupuestos Abiertos, que enfatiza la importancia de la información transparente, la participación pública y la rendición de cuentas. En este paradigma de democratización presupuestaria, todos los procesos e información relacionados con la política presupuestaria deben estar disponibles para el público.⁷

En la última década, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) ha promovido y abogado por la adopción de compromisos nacionales de información fiscal y presupuestaria abierta, como elemento crítico para fortalecer las relaciones entre el Estado y los ciudadanos de manera consistente con los ideales del estado de derecho y rendición de cuentas y

Figura 1: 3 Dimensiones claves para la apertura de presupuestos



participación democráticas. Organizaciones internacionales, incluido el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁸ y la Organización para la Economía Cooperación y Desarrollo (OCDE)⁹ han desarrollado estándares y consenso sobre buenas prácticas relacionadas con la apertura presupuestaria. En la Encuesta de Presupuesto Abierto se puede encontrar una matriz completa y establecida desde hace mucho tiempo de dimensiones e indicadores de apertura presupuestaria.¹⁰ que ha sido implementado por la International Budget Partnership desde 2006 y ya ha producido siete rondas globales de evaluación.

Las tres dimensiones clave de la apertura presupuestaria son la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Se apoyan y refuerzan mutuamente. Ninguna de estas dimensiones puede activarse eficazmente o fortalecerse sin la activación y el fortalecimiento de las demás. Existe una correlación entre los niveles de desarrollo económico e institucional y los niveles de apertura y transparencia presupuestaria.¹¹

Los veinte países con los mejores indicadores son países de ingresos medianos altos y tienen sistemas democráticos funcionales, dentro de los veinte últimos países se encuentran los que carecen significativamente de una o ambas dimensiones.

5 Poner a las personas en el centro de los presupuestos

Poner a las personas en el centro de la política fiscal y presupuestaria depende de que las políticas se diseñen, implementen y evalúen de manera que respondan a sus necesidades. Desde esta perspectiva, el presupuesto se convierte cada vez más en un instrumento para gestionar y responder a las prioridades de las personas, en lugar de un dispositivo técnico para la gestión financiera.

Los resultados más importantes al conectar los presupuestos con agendas sustantivas para justicia social y los objetivos de igualdad son los **modelos de presupuestos basados en resultados**¹² y los **presupuestos orientados al desempeño**.¹³

La presupuestación por resultados es la utilización de información sobre el rendimiento con el fin de asignar o reasignar recursos públicos (ejemplo, vincular un incremento o una reducción de la financiación con un incremento o una reducción de los productos u otros resultados).¹⁴

El valor de este nuevo paradigma consiste en proveer un marco funcional para las decisiones de presupuesto basadas en prioridades públicas y objetivos.¹⁵ Se centra en los impactos concretos de los bienes, servicios y actividades proporcionados por el Estado, y proporciona indicadores, datos y mecanismos objetivos para evaluar la efectividad de la inversión pública en relación con las previsiones adoptadas al momento de la formulación del presupuesto.

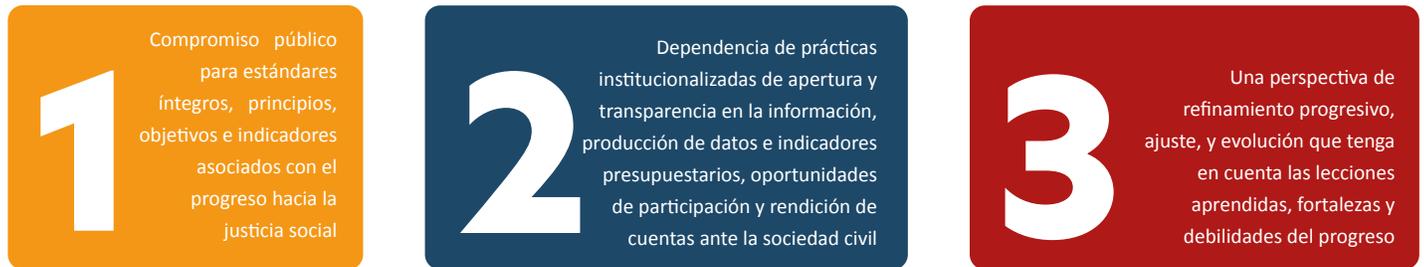
6 Presupuesto para un cambio social: Ejemplos para un nuevo paradigma

Existen ejemplos de éxito en vincular más estrechamente las agendas sociales con la presupuestación. Todas estas prácticas comparten una serie de elementos que pueden ser replicados en otros campos. Están

El presupuesto se convierte cada vez más en un instrumento para gestionar y responder a las prioridades de las personas, en lugar de un dispositivo técnico para la gestión financiera.

basados en compromisos públicos, al más alto nivel político, para Integrar la gestión institucional de la política presupuestaria con estándares, principios, metas e indicadores asociados al progreso hacia la justicia social. Se basan en prácticas institucionalizadas de apertura y transparencia de la información, producción de datos e indicadores presupuestarios especialmente diseñados, oportunidades de participación y rendición de cuentas ante la sociedad civil sobre el desempeño y los resultados de la gestión presupuestaria. Adoptan una perspectiva de progresivo perfeccionamiento, ajuste y evolución, que toma en cuenta las lecciones aprendidas, las fortalezas y debilidades del proceso, y permite fortalecer la iniciativa tanto en sus procesos como en su sustancia.

Figura 2: Elementos claves para vincular las agendas sociales con los presupuestos



Las siguientes secciones incluyen ejemplos de presupuestar para el cambio social.

6.1 Presupuesto de derechos humanos

La comprensión del contenido de los derechos humanos como un conjunto de competencias asociadas a diversos niveles de deberes y obligaciones estatales llevo al reconocimiento de la relación fundamental entre derechos e instituciones, inversiones y acciones públicas y, por tanto, de su conexión directa con las finanzas públicas, políticas y presupuestos públicos.¹⁶

Algunas de las herramientas y prácticas más extendidas a través de las cuales se ha desarrollado esta conexión son:

- **Principios basados en presupuesto y estándares para alcanzar las obligaciones de los derechos humanos:** Se han desarrollado una serie de estándares en materia de políticas fiscales y presupuestarias en relación con los compromisos de derechos humanos, que orientan las decisiones públicas sobre política fiscal y presupuestaria, además de ayudar a analizar, evaluar y activar la movilización social hacia compromisos efectivos de derechos humanos.
- **Indicadores basados en presupuesto para monitorear la realización de los derechos humanos:** Se han desarrollado indicadores fiscales y de presupuesto para la evaluación de la situación y progreso en la realización de las obligaciones de derechos humanos. Estos resaltan los niveles de inversión pública en servicios que se necesitan para avanzar en la realización de los derechos.
- **Herramientas de seguimiento y evaluación basadas en el presupuesto para una evaluación integral de las políticas económicas y las inversiones en materia de derechos humanos:** Se han desarrollado varios modelos y prácticas destinados a resaltar las tendencias generales en el desempeño de los Estados en materia de derechos humanos. Algunos de los ejemplos más completos y sofisticados incluyen el análisis de las prácticas y resultados de las dimensiones fiscal y presupuestaria de las políticas públicas que tienen impacto en los derechos humanos.

6.2. Presupuesto de Género

La más desarrollada y extendida de las prácticas que apuntan a hacer del presupuesto una herramienta de política pública institucional para promover sociedades más justas e inclusivas es la presupuestación con perspectiva de género. En sus casi cuatro décadas de evolución, esto ha mostrado un enorme potencial transformador.

La presupuestación con perspectiva de género pone la brecha de género en el centro de las discusiones sobre la asignación de recursos públicos, arroja luz sobre los sesgos que tradicionalmente han estado presentes en este campo y proporciona herramientas para calibrar los impactos de las decisiones fiscales y presupuestarias sobre la situación estructural de las mujeres. Como se describe en el Marco de Presupuestación con Género de la OCDE, entre las herramientas típicamente utilizadas en el campo de la presupuestación con perspectiva de género se encuentran las siguientes:

- **Evaluaciones de impacto de género:** Análisis del impacto de género en medidas y políticas fiscales y presupuestarias nuevas o existentes.
- **Dimensión de género en el entorno del desempeño:** Identificar indicadores y objetivos de igualdad de género como parte del marco de presupuestación por desempeño, que vincula los presupuestos con los resultados esperados.
- **Declaración presupuestaria de género:** Producir un resumen o informe público integral sobre cómo se pretende que las medidas presupuestarias apoyen las prioridades de igualdad de género.
- **Etiquetado presupuestario de género:** Dirigir recursos específicos para financiar programas y actividades que apoyen los objetivos de igualdad de género, y realizar un seguimiento de ellos a lo largo de todo el ciclo presupuestario.
- **Perspectiva de género en la evaluación y auditoría de desempeño:** Identificar si se lograron los objetivos de género relacionados con diferentes políticas y programas.
- **Perspectiva de género en la revisión del gasto:** Garantizar la repriorización del gasto tiene un impacto positivo en los objetivos de igualdad de género

6.3. Presupuesto sobre igualdad y bienestar

En la última década, algunos países han intentado incorporar sus políticas presupuestarias en compromisos explícitos para promover la igualdad social. Han institucionalizado la participación pública en el diseño, implementación y evaluación del presupuesto dentro de un marco de presupuestación por desempeño, que vincula los presupuestos a objetivos específicos relacionados con la igualdad y el bienestar.

El esfuerzo presupuestario más nuevo y ambicioso orientado hacia objetivos de justicia social se puede encontrar en Nueva Zelanda, donde se introdujo la práctica de la elaboración de presupuestos para el bienestar en 2019. Las políticas y decisiones presupuestarias se toman y evalúan en términos de su contribución a la realización del objetivo de bienestar, trabajando en todo el gobierno para evaluar, desarrollar e implementar políticas que lo mejoren.

Canadá ha comenzado a trabajar en una iniciativa similar, que busca generar la evidencia y los datos necesarios para vincular la política presupuestaria con el bienestar social. Irlanda y Escocia también han sido pioneras en incluir la perspectiva de igualdad en el centro de sus políticas presupuestarias.

6.4. Presupuesto Verde

Los llamados enfoques de “presupuesto verde” (y más ampliamente, presupuestos ambientalmente sensibles) identifican y evalúan los impactos ambientales de las políticas presupuestarias y fiscales generales, especialmente aquellas relacionadas con programas o políticas donde las implicaciones climáticas o ambientales generalmente no se toman en consideración.

Aunque estas iniciativas se encuentran en las primeras etapas de desarrollo y se han probado principalmente en países desarrollados con una fuerte tradición de compromiso ambiental, los pasos iniciales son prometedores en términos de desarrollar herramientas basadas en el presupuesto para mejorar el alcance de la responsabilidad ambiental en las primeras etapas de desarrollo y se han probado principalmente en países desarrollados.

7 Elementos claves para un presupuesto de acceso a la justicia para todos

Es hora de abrir el presupuesto de justicia para comprender cómo funciona la inversión actual en acceso a la justicia (sus tendencias, prioridades y resultados), así como las transformaciones relevantes que pueden impactar la brecha de justicia. Un número creciente de investigaciones relacionadas con el impacto y los costos de los servicios de justicia han demostrado el valor probatorio de estas metodologías y marcan un camino prometedor para fortalecer la urgente necesidad de justicia para todos.

7.1. Costos

Primero, en la medida en que la brecha de justicia es también una brecha de inversión pública, la determinación adecuada de su tamaño y alcance requiere una identificación y calibración integral de:

- **Costos sociales** asociados con situaciones de necesidades de justicia insatisfechas
- **Costo real** asumido por el Estado y por los individuos de los servicios que se están implementando actualmente, así como los costos potenciales de iniciativas alternativas o adicionales que podrían implementarse para abordar las necesidades de justicia de manera más efectiva.

En los últimos años, algunas iniciativas fueron desarrolladas en este ámbito.¹⁷ Una ha consistido en ponderar los costos individuales y sociales asociados tanto a las necesidades de justicia no cubiertas como a la gestión de aquellas necesidades cubiertas por los servicios de justicia.¹⁸ Hasta ahora, la mayor parte de la investigación en esta área se ha centrado en ejercicios de cálculo de costos aplicados a los servicios de justicia tradicionales y formales.¹⁹ Sin embargo, el valor de tales estudios aumentará a medida que los ejercicios de cálculo de costos abarquen toda la gama de servicios de justicia y sopesen adecuadamente su efectividad; un ejemplo de ello incluye un estudio reciente e innovador que mide los costos por caso atendido por los servicios de resolución de disputas para comunidades e individuos que incluye mecanismos de justicia consuetudinarios e informales.²⁰

Queda un largo camino por recorrer para desarrollar e implementar herramientas de análisis adecuadas sobre el impacto de la inversión en justicia en relación con las necesidades sociales.²¹ Sin embargo, ha sido posible estimar el nivel de inversión en servicios básicos de justicia para las comunidades, especialmente en comunidades de bajos ingresos. - y países de ingresos medios.²² Este tipo de estudio es la base para una conversación global abierta que se centre en compromisos concretos para reducir la dimensión fiscal de la brecha de justicia.

7.2. Recursos

En la mayoría de los países es difícil establecer con precisión el volumen de recursos públicos asignados a los servicios de justicia, cómo se distribuyen estas asignaciones, en qué medida se aplican efectivamente durante el ciclo presupuestario, cómo evolucionan con el tiempo y las evidencias y prioridades que subyacen a ellos. La forma en que se clasifica el gasto en justicia también varía según el país: las actividades de muchas otras partes del gobierno (por ejemplo, vivienda, inmigración o medio ambiente) afectan y son afectadas por la justicia, pero no siempre se consideran parte de la inversión en justicia.

La falta de transparencia presupuestaria en la mayoría de los países crea obstáculos importantes para ampliar el conocimiento sobre la asignación de recursos. En el sector de la justicia (como en otros), la diferencia entre los recursos programados, asignados y ejecutados tiende a ser especialmente significativa en estados con dificultades económicas, capacidades institucionales débiles y dinámicas de rendición de cuentas poco desarrolladas. Esto dificulta la evaluación de los niveles efectivos de compromiso financiero con la agenda de justicia.

Una consideración meticulosa de la inversión en justicia requiere que se sopesen adecuadamente el impacto fiscal resultante de las exenciones, los incentivos fiscales, las cargas tributarias indirectas, los ajustes inflacionarios, las amortizaciones de capital, los costos fiscales y los ahorros resultantes de los retrasos en la aplicación de los recursos durante el ciclo presupuestario.²³

7.3. Resultados e impacto

La consideración de los niveles de inversión en servicios de justicia sólo tiene sentido en la medida en que nos permite medir los resultados que produce. Las mejores prácticas de análisis y programación presupuestaria incorporan la consideración de los resultados asociados con los bienes y servicios que produce la aplicación de recursos públicos. Sin embargo, estos elementos a menudo están ausentes en las discusiones, definiciones, análisis y evaluaciones presupuestarias relacionadas con el acceso a la justicia.

Las variables típicas de desempeño y resultado de la inversión presupuestaria en el sector justicia consisten en el seguimiento de la cartera total de casos o mediaciones atendidas, o de sentencias dictadas en un período determinado por los tribunales, etc. Este enfoque desalienta centrarse en los resultados que las personas necesitan y desean. Hay muchos servicios de justicia (en sentido amplio), ubicados tanto dentro como fuera de la estructura tradicional del sector justicia, cuyas actividades no están formalizadas en procedimientos judiciales o administrativos tradicionales, y que carecen de sistemas administrativos para registrar, medir y ponderar sus resultados, alcance e impacto.

El ejemplo más común de esto es el de los servicios de alfabetización e información jurídica. Es común que este tipo de actividad sea tratada como un elemento colateral, una externalidad de las operaciones centrales. Las definiciones presupuestarias relacionadas con este amplio campo de servicios, así como su seguimiento y evaluación, generalmente carecen de cualquier tipo de apoyo en indicadores de desempeño y resultados, y no se identifican como componentes relevantes del acceso a la justicia.

Si bien los resultados de la inversión en justicia son un elemento fundamental para comprender cómo abordamos la brecha de justicia (o no lo hacemos), es precisamente en esta área donde las políticas y el análisis basados en el presupuesto tienen el camino más largo de crecimiento y desarrollo por delante.

Conclusión

Para integrar la perspectiva del acceso a la justicia centrado en las personas en el trabajo y el análisis basados en el presupuesto, será importante considerar no sólo el papel institucional del presupuesto de justicia para afectar los resultados sociales y promover el desarrollo, sino también su papel funcional en la prestación de servicios. Una perspectiva orientada a los servicios requiere ampliar la concepción tradicional de lo que constituyen los servicios de justicia.

Los estudios de costo-beneficio aplicados al acceso a la justicia generalmente se han basado en mecanismos formales de asistencia jurídica,²⁴ especialmente en relación con procesos judiciales o de mediación. Sin embargo, numerosos estudios han revelado el valor de los diferentes tipos de servicios de justicia, concebidos de manera más amplia e integral.²⁵

Desde una perspectiva centrada en las personas, los servicios de justicia también incluyen, por ejemplo, programas que promueven la conciencia jurídica, servicios de asesoramiento jurídico y apoyo interdisciplinario para hacer frente a los factores estresantes psicológicos, económicos o familiares relacionados con las necesidades de justicia, mecanismos comunitarios de resolución de disputas y servicios administrativos para facilitar a las personas la documentación necesaria para participar plenamente en la sociedad. Estos servicios pueden ser proporcionados por diversos tipos de instituciones de instituciones, ya sean estatales o comunitarias, formales o informales, con o sin fines de lucro. Mirar el sector de la justicia de esta manera más amplia cambia radicalmente la matriz de funciones y roles que deben considerarse al conectar el presupuesto y el acceso a la justicia.

Una perspectiva orientada a los servicios fomentaría un reequilibrio de las asignaciones presupuestarias. Los modelos de análisis y evaluación de inversiones se construirían a partir de evidencia de “lo que funciona” para resolver las diferentes dimensiones de la brecha de justicia, incluidas las comunidades hasta ahora desatendidas.²⁶ Análisis, programación y evaluación del desempeño deberán hacerse basándose en evidencia sobre las necesidades de justicia insatisfechas y el tipo de servicios, funciones y roles que son efectivos para remediarlas, en lugar de basarse únicamente en las demandas de las instituciones tradicionales.

La perspectiva de la justicia como servicios también implica que diversas actividades, programas y políticas públicas de los ministerios, incluidos los ministerios de igualdad, género, medio ambiente y otros, deben considerarse como parte central de la inversión en justicia. Aunque están institucionalmente desconectados de los ministerios de justicia y otras instituciones de justicia tradicionales, estos otros ministerios a menudo desempeñan papeles clave en la impartición de justicia y la prevención de la injusticia.

En conclusión, vincular más estrechamente el trabajo de justicia con los presupuestos es vital si se quiere lograr un progreso sostenible hacia la justicia para todos. El trabajo basado en el presupuesto puede ayudar a los profesionales de la justicia a identificar los aspectos fiscales de la injusticia, desarrollar respuestas rentables y transformadoras, y evaluar y mejorar las políticas. Esta vinculación está más avanzada en otros campos que en el de la justicia. Es hora de que el sector judicial se ponga al día.

Notas Finales

- 1 “Task Force on Justice, Justice for All – Final Report,” *NYU Center on International Cooperation*, 2019, <https://www.sdg16.plus/resources/justice-for-all-flagship-report>.
- 2 Para obtener una descripción general de las iniciativas y metodologías en este campo emergente, consulte Mark Weston, “The Benefits of Access to Justice for Economies, Societies, and the Social Contract: A Literature Review,” *Pathfinders-OGP*, 2022, <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/The-Benefits-of-Access-to-Justice-for-Economies-Societies-and-the-Social-Contract-A-Literature-Review.pdf>.
- 3 Para obtener un análisis genral de estos desafíos, consulte Maurits Barendrecht et al., “Charging for Justice: SDG 16.3 Trend Report 2020,” *Hiil*, 2020, <https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2020/04/Hiil-report-Charging-for-Justice-3.pdf>.
- 4 “CEPEJ tools on evaluation of judicial systems,” *Council of Europe*, European Commission for the Efficiency of Justice, <https://www.coe.int/en/web/cepej/eval-tools>.
- 5 “Global Insights on Access to Justice,” *World Justice Project*, 2019, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/global-insights-access-justice-2019>.
- 6 Por un enfoque integral de la política presupuestaria como un contrato entre el Estado y el pueblo, y sus implicaciones para la gobernanza, consulte Allen Schick, “Repairing the Budget Contract between Citizens and the State,” *OECD Journal on Budgeting*, Vol 11, no 3 (2011), <http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg3pdgctc8v>.
- 7 “Manual on Fiscal Transparency,” *International Monetary Fund*, 2007, <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>.
- 8 “Fiscal Transparency Code,” *International Monetary Fund*, <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency#Fiscal%20Transparency%20Code>.
- 9 “Principles of Budgetary Governance,” *OECD*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>; “Budget transparency,” *OECD*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>.
- 10 “Open Budget Survey Report,” *International Budget Partnership*, 2021, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/reports>.
- 11 “Country Results – Open Budget Survey 2021,” *International Budget Partnership*, 2021, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results>.
- 12 “Implementing results-based budget management frameworks an assessment of progress in selected countries,” *Asian Development Bank*, December 2017, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/388981/implementing-rbbm-frameworks.pdf>.
- 13 “Good Practices for Performance Budgeting,” *OECD*, 2019, <https://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>.
- 14 “OECD International Database on Performance Budgeting,” *OECD*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/senior-budget-officials-performance-and-results/>.
- 15 Allen Schick, “Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?,” *OECD Journal on Budgeting* 7, no. 2 (2007): 109, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/42188101.pdf>.
- 16 Radhika Balakrishnan, Diae Elson, and Raj Patel, “Rethinking Macro Economic Strategies from a Human Rights Perspective Article,” *Development* 53 no. 1 (March 2010): 27-36, https://www.researchgate.net/publication/46526186_Rethinking_Macro_Economic_Strategies_from_a_Human_Rights_Perspective.
- 17 Una revisión exhaustiva de algunos de estos estudios se puede encontrar en Lisa Moore and Trevor Farrow, “Investing in Justice. A Literature Review in Support of the Case for Improved Access,” *Canadian Forum on Civil Justice and the Task Force on Justice*, August 2019,

<https://cfcj-fcjc.org/wp-content/uploads/Investing-in-Justice-A-Literature-Review-in-Support-of-the-Case-for-Improved-Access-by-Lisa-Moore-and-Trevor-C-W-Farrow.pdf>.

18 One of the most recognized exercises in recent years, which integrates and complements the studies of unmet legal needs that have been carried out in Canada, can be found in Trevor Farrow et al., "Everyday Legal Problems and the Cost of Justice in Canada: Overview Report," *Canadian Forum on Civil Justice*, 2016, <https://www.cfcj-fcjc.org/sites/default/files/Everyday%20Legal%20Problems%20and%20the%20Cost%20of%20Justice%20in%20Canada%20-%20Overview%20Report.pdf>. A more limited work, along the same lines, referring to the type of legal needs attended by the Network of Access to Justice Centers in Argentina can be found in, "Study of the impact of Justice on the inclusive growth of citizens," *Ministry of Justice and Human Rights*, 2019, <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj>

19 Trevor Farrow and Lesley Jacobs, *The Justice Crisis: The Cost and Value of Accessing Law* (Vancouver: UBC Press, May 2021); Moore and Farrow, "Investing in Justice."

20 Marcus Manuel and Clare Manuel, "'Small is beautiful, but scale is necessary': front-line justice services in lower-income countries with the potential to scale up," *ODI*, July 3, 2023, <https://odi.org/en/publications/small-is-beautiful-but-scale-is-necessary-front-line-justice-services-in-lower-income-countries-with-the-potential-to-scale-up>.

21 Trevor Farrow, "Ten Steps Forward on the Way to Justice for All," *NYU Center on International Cooperation*, 2020, <https://medium.com/sdg16plus/ten-steps-forward-on-the-way-to-justice-for-all-c84cae998e1d>.

22 Marcus Manuel and Clare Manuel, "People-centred justice for all: a route to scaling up access to justice advice and assistance in low-income countries," *ODI*, April 13, 2021, <https://odi.org/en/publications/people-centred-justice-for-all>.

23 Sobre la dinámica y el impacto de la subejecución presupuestaria y otras dimensiones de la política fiscal que impactan la asignación de recursos para hacer efectivos los derechos humanos en general, a la luz de los deberes del Estado de asignar el máximo de recursos disponibles, consulte Radhika Balakrishnan et al., "Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report," *Center for Women's Global Leadership*, 2011, <https://www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailableresources-pdf/file>.

24 Consulte un análisis general con esta perspectiva en : "A Tool for Justice: The Cost Benefit Analysis of Legal Aid," *World Bank*, September 2019, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/592901569218028553/pdf/A-Tool-for-Justice-The-Cost-Benefit-Analysis-of-Legal-Aid.pdf>.

25 Algunos de ellos fueron documentados en Moore and Farrow, "Investing in Justice" y es precisamente la perspectiva centrada en las personas adoptada en este trabajo la que permite mostrar estas dimensiones críticas de los servicios de justicia más allá de las esferas institucionales tradicionales.

26 Un modelo de análisis sobre el aumento de los niveles de inversión para ampliar el alcance de los servicios de justicia innovadores se puede encontrar en IDRC-OSF, "Developing a portfolio of financially sustainable, scalable basic legal service models - Briefing paper," *The Law & Development Partnership Ltd*, May 2016, <https://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Documents%20EN/resources/bls-briefing-paper-en.pdf>.

Para más información:

<https://www.sdg16.plus/>