

PROYECTO DE SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS DE REFORMA JUDICIAL EN AMERICA LATINA

El proyecto que iniciamos con este documento pretende ser una contribución a un proceso que desde hace algún tiempo se viene manifestando como necesario en el contexto del amplio movimiento de reformas judiciales que ha tenido lugar en la región latinoamericana en el último tiempo y que han recaído con especial énfasis en el área del proceso penal. Nos referimos a las reformas que en numerosos países han pretendido el abandono del sistema inquisitivo tradicional y su cambio por un sistema acusatorio.

A partir de la discusión que podamos tener sobre este texto esperamos poder desarrollar un proyecto concreto de evaluación comparativa que nos permita medir empíricamente algunos de los logros y fracasos de los procesos de reforma, de una manera lo suficientemente sistemática y rigurosa para permitir que esta evaluación sirva a su vez para generar los cambios o adaptaciones necesarios para un mejor proceso de instalación de las reformas. Asimismo, a partir de esta discusión general esperamos pasar a la etapa de elaboración de los instrumentos concretos de medición con los cuales recogeremos la información necesaria de ser considerada en el proceso de evaluación.

Es evidente que la evaluación es un proceso complejo y que para su adecuado desarrollo se requiere de una multiplicidad de perspectivas de análisis, así como de diversas iniciativas y voces que participen en una discusión abierta entre quienes estamos interesados profesionalmente en el desarrollo de los sistemas judiciales y con el conjunto de la comunidad. Este trabajo no pretende ser sino una contribución a esta discusión a la que queremos contribuir generando información cuantitativa y cualitativa acerca de algunos aspectos relevantes así como proponer un cierto modelo de análisis de esa misma información.

1) Complejidad de los procesos de reforma

Los sistemas judiciales son sistemas complejos en varios sentidos, en primer lugar lo son por la variedad de sus componentes que abarcan desde elementos normativos, culturales, institucionales y hasta recursos materiales y humanos. Lo son también por confluir en ellos varias instituciones, muchas de ellas dotadas de altos márgenes de poder y autonomía. Pero además, son complejos por la variedad de objetivos que se les atribuyen. De hecho los procesos de reforma judicial que en las últimas dos décadas se llevan adelante en la mayor parte de los países de la región se han planteado desde diversos sectores políticos y sociales con el propósito de lograr afianzar o reforzar algunos de estos múltiples objetivos. De esta manera si uno se fija en los planteamientos que han estado detrás de las reformas al proceso penal en los diversos países en que estas se han impulsado, se encuentra con una amplia variedad de propósitos que las han impulsado y justificado: conseguir que los sistemas judiciales sean accesibles para recibir las denuncias y demandas de todas las personas especialmente de los más débiles, que sean rápidos en resolver las cuestiones planteadas, que sean predecibles en sus decisiones, que sean eficaces en el control del crimen, que sean respetuosos de las garantías judiciales y que repriman a quienes vulneran los derechos humanos, que sean eficientes en su gestión administrativa, que sean eficaces en la determinación de los derechos de propiedad, que controlen la corrupción, que sean transparentes y que contribuyan a la legitimación del sistema democrático, entre las mas comunes.

Esta multiplicidad de propósitos de los procesos de reforma constituye una dificultad en cuanto a la posibilidad de evaluar sus resultados puesto que tal amplitud permite también una casi ilimitada posibilidad de justificar el éxito o fracaso de un determinado proceso a lo menos en términos relativos. Se trata por otra parte de propósitos que se ubican en muy diversos niveles en cuanto a su relación con el sistema judicial, mientras algunos de ellos pertenecen al ámbito de su funcionamiento interno, otros se

refieren a efectos indirectos del trabajo del sistema judicial y requieren de para su logro factores ajenos al mismo, que no son posibles de controlar por el proceso de reforma.

- 2) Evaluación de los cambios producidos en la forma de operación del sistema, las prácticas de los operadores.

Nos parece que cualquier intento de evaluación supone simplificar la cuestión de los parámetros a la luz de los cuales han de ser evaluados estos procesos de reforma. La manera más normal de hacer esta sería la de seleccionar uno o más de los objetivos que han justificado las reformas, para construir instrumentos de evaluación en relación con esos parámetros, abandonando el resto. Esta es sin duda una opción posible y probablemente productiva, en cuanto se haga explícito su alcance. No obstante, nos parece que ella corre el riesgo de alejarnos de lo que constituye uno de los elementos más característicos de estas reformas y que ha sido precisamente su capacidad de convocar, en torno a proyectos bastante concretos de cambio, un abanico muy amplio de intereses y expectativas. Es por otra parte esta característica de las reformas la que en muchos casos ha posibilitado su concreción al generar alianzas políticas sociales e institucionales amplias, creemos en consecuencia que la evaluación debiera dar cuenta también de esta pluralidad. Por último los sistemas judiciales están cruzados por esta amplitud de propósitos, son sistemas que se caracterizan por precisamente pretender articular intereses y expectativas múltiples y hasta conflictivas y en consecuencia deben ser evaluados precisamente en su capacidad de responder a la vez, y a lo menos en alguna medida a esa complejidad de propósitos y expectativas.

El problema entonces consiste en cómo simplificar la definición de un conjunto de parámetros específicos a ser evaluados manteniendo a la vez la capacidad de dar cuenta del logro o fracaso de la multiplicidad de propósitos que han justificado la reforma. Nuestra propuesta para intentar acercarnos a esa meta consiste en retomar otra característica común y central de la formulación de las propuestas de reforma y esta es su énfasis en el cambio de un conjunto de prácticas muy concretas en el funcionamiento normal de los sistemas

judiciales. Las reformas procesales penales se han caracterizado en general por postular sobre todo una modificación sustancial del modo en que los órganos del sistema judicial hacen su trabajo, un cambio del paradigma de funcionamiento del conjunto del sistema judicial, y han atribuido este cambio la posibilidad de a su vez impactar positivamente un conjunto de variables de diverso signo y que operan en diversos niveles y que a su vez constituyen lo que nosotros aquí hemos denominado los objetivos de la reforma o las expectativas en torno a la misma.

Nos parece entonces que lo primero es intentar medir este primer y común conjunto de elementos que constituyen el nuevo paradigma, esto es, ¿han sido capaces las reformas de cambiar verdaderamente el funcionamiento del sistema judicial del modo en que lo postularon? ¿En que medida? ¿En qué áreas este cambio se ha producido y en cuales no? Creemos que existen buenas razones para estimar que estas preguntas son muy relevantes y que probablemente existan muchas dificultades y disparidades en estos niveles.

La medición de estos elementos característicos de la reforma, como son los cambios de prácticas, constituye un paso indispensable para aproximarse a los objetivos finales de la reforma. Si ésta no ha logrado cambiar la operatoria del sistema judicial no tiene sentido interrogarse sobre, por ejemplo, si ha contribuido a la eficacia del control del delito o una mayor legitimidad del sistema frente a la ciudadanía, objetivos todos cuya consecución siempre se concibió como dependiente del cambio efectivo del funcionamiento del sistema. Por otra parte, si tomamos en cuenta la experiencia de reformas legales acumulada en la región latinoamericana en diversas áreas y en diverso períodos históricos veremos que los fracasos que éstas muchas veces exhiben no se deben tanto a la inadecuación entre el diseño y sus fines, relación que normalmente no se logra constatar en la práctica, sino a la falta de capacidad de los cambios legales para producir cambios en la realidad que regulan.

En algunos casos la constatación de la efectividad del cambio permitirá conocer directamente o de manera muy cercana algunos objetivos finales, por ejemplo, si constataráramos que todos los casos son atendidos por un defensor y que este actúa con

grados importantes de eficacia que podamos definir, esto nos conduce rápidamente a concluir que ha existido un mejoramiento en el respeto por los derechos de los imputados que es un objetivo final en sí mismo. En otros casos, la vinculación entre los cambios operativos y los objetivos finales no es tan clara y va a requerir de una discusión y, eventualmente, de otros métodos de evaluación, por ejemplo si se trata de apreciar el impacto que las reformas puedan tener en el mayor o menor prestigio del sistema frente a la ciudadanía. Este segundo paso en el proceso de evaluación no será parte de este estudio aunque si pudiera generarse a partir de él.

Creemos que esta forma de evaluación centrada en las prácticas es inicialmente la más apropiada por varias razones: En primer lugar, porque todos los objetivos finales que se han postulado las suponen. Dicho de otra manera, todos los que esperan algo de la reforma lo esperan como producto del cambio del paradigma de funcionamiento en sus diversos componentes. En segundo lugar, porque creemos que esta aproximación es capaz de entregar información útil para el propio proceso de reforma sobre todo en cuanto a la posibilidad de identificar aspectos deficitarios, resistencias a los cambios y diseñar intervenciones para superarlos. En tercer lugar, porque esta manera de medir los resultados de las reformas se basan en aspectos muy concretos, identificables, observables y cuantificables que permiten además su comparación en realidades nacionales que son a veces bastante diversas.

Como ya hemos dicho este es solo el primer paso en un proceso de evaluación que necesariamente ha de ser amplio en cuanto a quienes participen en él, así como comprensivo en cuanto a las dimensiones a ser evaluadas. Nos parece que un segundo paso en el proceso de evaluación será el de, una vez constatado el cambio o a lo menos hasta donde éste ha llegado, verificar la vinculación entre ese cambio y los objetivos y expectativas finales que han justificado la reforma. Este segundo paso es tan importante como el primero puesto que a lo menos respecto a algunos de sus posibles objetivos finales, la reforma ha trabajado hasta ahora solo en base a supuestos y queda pendiente entonces una discusión ya no especulativa sino con base empírica de hasta donde las reformas que se

han hecho, no las que se diseñaron, han impactado o no estos objetivos finales, los que se encuentran vinculados a temas tan amplios y de difícil apreciación como los de gobernabilidad, estabilidad democrática y calidad de vida de la población.

3) ¿Cuales prácticas?

Las reformas procesales penales se reconducen en sus diversas dimensiones a un cambio sustancial en las prácticas del sistema procesal penal, esto es a cómo funciona el sistema en el tratamiento de los diversos casos de que conoce. Estas nuevas prácticas, a su vez, dan cuenta de un nuevo paradigma, esto es, de una nueva lógica, que expresa o se supone al menos que expresa los valores que han sido planteados como objetivos finales de las reformas. El tema es entonces determinar cuáles son esas prácticas y cómo podemos identificarlas en términos de ser susceptibles de ser observadas y recogidas por instrumentos relativamente estandarizados de recopilación de información.

Es necesario seleccionar un conjunto de cambios esperados que tengan dos características centrales: por una parte, deben ser comunes a todos o a muchos de los procesos de reforma a ser analizados y, en tal sentido, deben reconocer su fuente en los cambios legislativos o en las expresiones formales de sus fundamentos y propósitos. Por la otra, deben ser parte constitutiva de la nueva lógica de funcionamiento del sistema. Dicho de otra manera, es necesario excluir actividades triviales, seleccionando aquellas cuya realización o en que la forma particular de su realización influye o puede influir en la consecución de los objetivos finales del sistema. Esta selección de prácticas relevantes a los objetivos de la reforma tiene un grado importante de arbitrariedad. No obstante, pensamos que es posible reducirla recurriendo a la percepción de un conjunto de personas con experiencia en el funcionamiento de los sistemas de justicia criminal y en la reforma de manera más específica.

El siguiente es un primer intento para sistematizar el conjunto de prácticas que debiera ser objeto de medición empírica, para luego ser incorporadas a la evaluación. Para efectos de su orden las hemos vinculado a algunos de los objetivos generales del sistema o la organización de algunos de sus componentes. En cada caso indicamos cuáles son las conductas o resultados que queremos observar y que constituyen las prácticas que nos parecen centrales. Mas adelante intentaremos avanzar algo en la definición del tipo de metodologías que nos permitirán sistematizar las observaciones que hagamos.

a) Prácticas relativas a la transparencia del sistema respecto del público

En esta categoría agrupamos todas aquellas prácticas que nos pueden permitir evaluar el grado de apertura del sistema al control público en general que es uno de los objetivos principales de todas las reformas.

i) Transparencia institucional

Aun antes de entrar a la temática de la transparencia de los procesos debemos intentar determinar el grado de transparencia de los aspectos institucionales generales del sistema. Esto es cómo el funcionamiento de las instituciones en sus aspectos de selección de personal, manejo de estadísticas, instrucciones administrativas, entre otras, están o no abiertas al escrutinio público.

ii) Publicidad de los juicios

El elemento más característico de la publicidad es que el juicio propiamente tal, aquél en que se basa la sentencia, sea público. Esto probablemente sea la regla general, no obstante, es necesario observar las restricciones que esta regla tiene, por ejemplo, la existencia de actuaciones, lecturas, relaciones que no son públicas, la existencia de restricciones de acceso, por edad, vestimenta, etapa del juicio. Asimismo, es importante

observar si existen prácticas relacionadas con el acceso a los medio de comunicación especialmente cuando estos pretenden obtener imágenes del juicio.

También es muy importante constatar la publicidad de la decisión y sus fundamentos, los que forman parte fundamental del acceso y del control sobre la actividad del sistema.

iii) Publicidad del debate relativo a otras decisiones de importancia

Es necesario también poder constatar el grado de publicidad de otros debates que dan lugar a decisiones importantes, así como de estas últimas, algunas veces tanto o más importantes que la sentencia propiamente dicha. En esta situación se encuentra, por ejemplo los debates sobre prisión preventiva, sobre formas alternativas de terminación del proceso y aquellos relativos a los recursos destinados a obtener una revisión de la sentencia.

iv) Medios de información y consulta

Queremos aquí verificar si además de la publicidad de las audiencias existe un adecuado sistema de información para acceder a esas instancias públicas y para conocer además cualquier otra circunstancia de un caso determinado, así como las facilidades de acceso de los interesados o de cualquier persona a esa información. Nos interesa constatar aquí la existencia de elementos como personal de atención de público especializado, cartillas, folletos, acceso computacional, etcétera.

También resulta relevante conocer las posibilidades reales que tienen los interesados de acceder a la jurisprudencia, a las estadísticas y a la información financiera sobre el funcionamiento de las instituciones del sector.

b) Prácticas relativas al respeto por los derechos del imputado

Este es otro de los objetivos centrales de todas las reformas y nos interesa conocer aquí el grado de realidad de algunos elementos operativos que condicionan la vigencia de esos derechos.

i) Defensa Letrada

Nos interesa conocer con mucha precisión la existencia o no de un abogado en cada caso y su presencia en las oportunidades requeridas por la ley. Nos interesa también conocer la preparación con los abogados enfrentan cada etapa de la defensa, en especial el acceso a los antecedentes y su relación personal y permanente con el propio imputado.

En lo posible queremos tener alguna información acerca de la idoneidad de los abogados que intervienen y su carácter público o privado. También quisiéramos tener alguna información acerca de su efectiva intervención en cada caso.

ii) Pruebas

Queremos conocer aquí la efectiva participación de la defensa en la actividad probatoria, esto se relaciona con la presentación o no de pruebas por parte del imputado, de la forma de su recepción inmediata por el juez, la aceptación o no de registros anteriores en reemplazo de la prueba, y la oportunidad efectiva de los defensores de confrontar las pruebas que se presentan en contra del imputado.

iii) Tratamiento de reclamos contra la policía

Nos interesa conocer la existencia de oportunidades para hacer valer reclamos respecto de la actuación policial y poder determinar cuales son las respuestas del sistema en aquellos casos en que los reclamos efectivamente se producen.

iv) Duración del proceso

Nos interesa conocer cuánto es el tiempo de demora de un proceso entre el comienzo de la persecución y la decisión definitiva sobre absolución o condena, en especial cuando la persona afectada ha permanecido en prisión preventiva y cuánto dura ésta.

c) Prácticas relativas al respeto por los derechos de la víctima

Este suele ser un objetivo de los procesos de reforma aunque los mecanismos efectivos para su consecución se encuentran en general menos desarrollados.

i) Atención e información

Interesa conocer si es que existen mecanismos específicamente instalados para procurar una mejor atención de las víctimas, entre ellos sistema de atención especializados, carteles, panfletos, recintos separados o cualquiera otro.

ii) Acceso a asesoría legal

En este aspecto queremos conocer la existencia o no de sistemas que ofrezcan a la víctima acceso a asesoría legal para intervenir en el proceso o al menos para realizar las actuaciones o peticiones que le estén permitidas. Así como su efectiva utilización.

iii) Medidas de protección

Queremos saber si tienen las víctimas la oportunidad de solicitar medidas de protección frente a amenazas o eventuales ataques que este sufriendo o puedan sufrir como producto de su comparecencia al proceso. También queremos saber cuales son los resultados de esas peticiones cuando se formulan.

iv) Reparación

Nos interesa conocer si es que existen mecanismos concretos, oportunidades específicas para que las víctimas puedan acceder a formas de reparación y como operan en concreto.

d) Prácticas relativas a la organización del trabajo en el Ministerio Público.

Queremos conocer hasta que punto la organización interna del Ministerio Público y sus procesos de trabajo se han modernizado de acuerdo con los parámetros predicados por los procesos de reforma.

i) Relación con organismos policiales

Nos interesa conocer el dinamismo de la relación entre Ministerio Público y la policía, si trabajan los fiscales cargo de los casos con los policías específicos que los iniciaron o los investigan. Cuál es el tiempo de demora en el traspaso de información.

ii) Relación con los jueces

Queremos aproximarnos a determinar la relación que se da entre jueces y fiscales en sus nuevos roles, el grado de asimilación o distanciamiento institucionales y las actitudes que en los hechos se adoptan en la litigación de los casos.

iii) Análisis y selección de casos

Existen mecanismos de selección de los casos que se van a perseguir, existen parámetros y mecanismos predeterminados para la toma de esas decisiones. Cuales son los resultados de esas decisiones, cuántos casos son desechados o conducidos por vías alternativas.

iv) Distribución del trabajo

Cuáles son los métodos de distribución del trabajo, si están ellos destinados a compensar las cargas de trabajo.

v) Dirección y supervisión

Nos interesa saber si el ministerio público ha desarrollado las capacidades analíticas y estratégicas destinadas a dictar parámetros generales de funcionamiento, selección de casos, apoyo al trabajo de los fiscales. También nos interesa saber si es que esos parámetros, de existir, son seguidos por los fiscales.

Existen mecanismos de supervisión del trabajo de cada fiscal, están estos mecanismos de supervisión conectados con la promoción u otra forma de estímulos. Si existen unidades o mecanismos de apoyo especializado para los fiscales.

vi) Registro y custodia

Existen sistemas formalizados para el registro de las investigaciones y para la custodia de los objetos y documentos que se manejan en las investigaciones.

e) Prácticas relativas a la organización del trabajo en los tribunales

En el caso de algunas reformas ellas han contemplado la modernización del despacho judicial, en otros este no ha sido un aspecto central sino que ha habido una adaptación del trabajo a los nuevos requerimientos. Queremos conocer algunos aspectos básicos del grado de adecuación de la gestión judicial a los requerimientos del nuevo sistema.

i) Mejoramiento de la gestión

Nos interesa conocer el grado en que los cambios en la gestión planteados en la ley o en los programas se ha concretado en cuestiones específicas como el aprovechamiento de economías de escala, establecimiento de sistemas de control de gestión, la profesionalización de la gestión, la especialización del personal y la utilización de la tecnología.

ii) Distribución de casos

Queremos conocer si existen sistemas de distribución de casos destinado a equiparar las cargas de trabajo y que además impida su manipulación por las partes respecto de un caso determinado.

iii) Organización de las audiencias

Queremos saber si existe un sistema especializado para la organización de las audiencias así como cual es su efectividad en cuanto a la comparecencia de los imputados testigos y demás personas así como la proporción de fracasos de las mismas.

iv) Registros

Queremos saber si existen sistemas de registro de las audiencias y de las resoluciones y cuales son sus características específicas.

Las prácticas descritas corresponden a las que en general deben ser la expresión concreta de las reformas en su funcionamiento real. No obstante, es posible que respecto de algunas de ellas, en algunos países, existan definiciones legales que hagan que esa particular practica no sea admitida, en tal caso la observación que se haga es irrelevante de lo que deberá darse adecuada cuenta.

4) Otros aspectos relativos al impacto del cambio.

Creemos que las prácticas descritas constituyen los elementos centrales a ser medidos puesto que su realidad constituye el grado de avance de la reforma. No obstante, es necesario obtener alguna información adicional para efectos de contextualizar el impacto de cada reforma en relación con sus particulares circunstancias. Esto es, mas allá de los cambios producidos en el funcionamiento concreto del sistema que puede haber sido desde mínimo hasta muy alto, esto debe ser puesto en el contexto de las circunstancias generales del sistema judicial de que se trata, para dimensionar el alcance específico de la reforma y sobre todo para poder comparar sus resultados.

Entre estos elementos contextuales nos parece necesario medir los siguientes:

- Tamaño del sistema judicial. Para comprender el alcance de la reforma es necesario tener en cuenta cual era el tamaño del sistema judicial antes del cambio si es que este tamaño ha experimentado cambios como producto del proceso de reforma.
- Cobertura. También es necesario conocer la cobertura territorial y en cuanto al numero y tipo de causas de que el sistema conoce, esto puede ser bastante diverso en los diferentes países de la región por el grado de desarrollo del aparato estatal o también por la concurrencia del sistema reformado con otros sistemas que pueden absorber parte de la cobertura total.

- Productividad del sistema judicial: Relación entre casos ingresados y terminados, según forma de término
- Alcance de la reforma. En tanto que en algunos países se han reformado todas o casi todas las instituciones que condicionan la operación del sistema en los términos a ser medidos en la parte principal del proyecto, en otros has subsistemas que no han sido objeto de reforma y esto debe ser explicitado claramente al momento de la evaluación.
- Costo de la reforma. Finalmente creemos que los costos del cada proceso de reforma constituyen un elemento central para su evaluación, en algunos casos la carencia de recursos puede explicar resultados negativos, en otros los resultados positivos pueden verse opacado por el monto de la inversión realizada (este tema será objeto de un estudio especial, oportunidad en que especificarán sus componentes).

5) ¿Cómo medir las variables que van a ser evaluadas?

La información que hemos descrito como relevante para la determinación de las prácticas de los nuevos sistemas después de las reformas tiene diversas formas de manifestarse y eso hace que su obtención por medio de instrumentos estandarizados parezca bastante complicada. Algunos de los elementos descritos son fácilmente observables por cualquier persona sin que se requiera un proceso más complejo de elaboración. Por ejemplo aquella que dice relación con la existencia o no de publicidad de las audiencias o de la comparecencia o no de un abogado a las mismas. Ese tipo de información creemos que es posible recogerla por medio de la observación del funcionamiento de cada sistema procesal penal, de acuerdo a una pauta elaborada especialmente, en un número de casos y lugares que resulte suficientemente representativo de a lo menos alguna región o circunscripción del país de que se trata.

Otra porción de información requiere de la integración de un conjunto de información y la elaboración de una conclusión por parte del observador. Esto ocurre por ejemplo cuando preguntamos por la idoneidad de los abogados. En otros casos no se trata tanto de elaborar una conclusión sino de la necesidad de informar sobre la regularidad de conductas que tienen muchas alternativas posibles de desarrollo. Es el caso por ejemplo cuando tratamos de preguntar por como responde el sistema frente a los reclamos de diverso tipo. En estos dos casos, cuando preguntamos por conclusiones o por comportamiento regulares nos parece que es posible recurrir a encuestas de percepción de los propios actores del sistema, las que constituyen un a herramienta útil en especial en cuanto es posible corregir los sesgos de las percepciones de unos actores con las de otros.

Algunos antecedentes deberán ser recabados de la información estadísticas disponible en el lugar, producida por las propias instituciones del sector. Ciertamente este es un aspecto complejo dada la tradicional debilidad de los sistemas de información en los sistemas judiciales del continente, los que impiden las más de las veces contar con información estadística completa, oportuna y fiable. Uno de los aspectos a analizar será precisamente cuánto se puede confiar y cuánto se pueden utilizar estas fuentes, en donde por lo demás hay grandes diferencias entre los países, lo que implica una dificultad adicional para comparar la información obtenida por esta vía.

Finalmente, hay parte de la información que difícilmente será recogida por los mecanismos antes descritos y para ella así como para tener una percepción mas detallada de algunos de los temas nos parece necesario obtener un informe narrativo de parte de quien tiene a su cargo el levantamiento de información en cada país con el fin de que nos entregue información complementaria y que contextualice los datos obtenidos.

Para la determinación de los que llamamos elementos contextuales es necesario utilizar diversos mecanismos los que dependen de la naturaleza de cada uno de ellos.

Para poder dimensionar el tamaño del sistema judicial es necesario obtener un conjunto de datos que resulten comparables como son el número de los diversos funcionarios involucrados, como jueces, fiscales, defensores y funcionarios administrativos.

La determinación de la cobertura del sistema se vincula directamente con su tamaño, básicamente se trata de contar con los datos relativos al número y tipo de causas de que el sistema conoce y las etapas procesales a las que estas causas llegan o en las cuales son objeto de decisiones que implican su terminación. También es necesario tener los datos relativos al alcance territorial de sistema en especial en aquellos casos en que la cobertura este limitada solo a algunos territorios o por ejemplo solo a ciudades de mayor tamaño.

También aquí es indispensable tener un claro conocimiento de la existencia y la cobertura de otros sistemas que puedan estar cubriendo alguna parte de los casos que es posible caracterizar como de tipo penal, esto puede ser por la existencia de sistemas de justicia de paz u otros similares, por la existencia de sistemas federales diferenciados u otros que pudieran existir.

En cuanto al alcance de la reforma, se trata de una información mas bien normativa que dice relación con cuáles de los componentes del sistema procesal ha sido modificado en cada caso, en la practica las reformas han sido desde este punto de vista bien diferentes y van desde aquellas que han abarcado prácticamente todos los componentes del sistema incluyendo la ley procesal penal, el ministerio público, la organización de los tribunales y la defensa pública, hasta otras que solo han modificados las leyes procesales pero sin cambiar sustancialmente la organización de las instituciones que toman parte en el proceso.

Finalmente, en relación con los costos, como ya se ha dicho, nos proponemos realizar un estudio específico encaminado a determinar con la mayor precisión posible los costos fiscales de todos los componentes de la reforma y a buscar referencias adecuadas que permitan su comparación, tanto con los costos del sistema antiguo, como con los costos

del resto del aparato estatal del país de que se trata, y especialmente con algunas partes del mismo que sean homologables.

6) Análisis de los resultados, evaluación.

Finalmente nuestra propuesta es que a partir de la información que recojamos por medio de los procedimientos que hemos planteado sea posible desarrollar dos tipos de procesos de análisis, a lo menos en el marco del presente proyecto.

El primero es un análisis pormenorizado de cada uno de los procesos de reforma, en ellos se debiera presentar de una manera ordenada el contenido de cada reforma, sus alcances, su financiamiento y los resultados exhibidos en cuanto al cambio efectivo de las prácticas. Este análisis debe ser lo más específico posible puesto que se trata de obtener información muy precisa acerca de las fortalezas y debilidades del proceso de reforma con miras a contribuir a la toma de decisiones por parte de quienes conducen el proceso respectivo, en lo posible debiera también incluirse alguna información explicativa acerca de las causas más directas de aquellos aspectos que aparezcan más deficitarios, esto se puede obtener a partir de la experiencia directa de quienes hayan recogido la información en el país respectivo.

El segundo tipo de análisis debe ser una que pueda hacerse cargo de la información obtenida en términos comparados. Esto es, poder generar un cuadro general del proceso de reforma a la justicia del crimen en el conjunto de países analizados, identificando tendencias en cuanto a los éxitos o fracasos más resaltantes y estableciendo en lo posible relaciones entre los resultados más concretos –los datos acerca de las prácticas- y los elementos de contextos que podrían contribuir a explicar los primeros.