

Transparencia en la Asignación de Títulos Ejecutivos en Fiscalía de Estado

Pablo Gonzalez Casco, Nahuel Milanese,

Adriana Chalar, Antonio Pasquale, María Eugenia Stuarts, Leandro Antonelli

Dirección de Informática, Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires, Argentina.

{pablo, nahuel, chalar, antonio, msttuarts, antonelli}
@fepba.gov.ar

Resumen. Gobierno Abierto es una iniciativa que se caracteriza por llevar la filosofía del movimiento del software libre a los principios de la democracia. Gobierno Abierto tiene por objetivo la colaboración de los ciudadanos en la creación y mejora de los servicios públicos y por sobre todo, en robustecer la transparencia y la rendición de cuentas. El manejo de los fondos públicos es tal vez uno de los elementos más sensibles y críticos dentro de todo el aparato gubernamental. Fiscalía de Estado es un organismo de control de la provincia de Buenos Aires que tiene por objetivo velar por los intereses de la provincia ejecutando deudas de impuestos (entre otras responsabilidades). Es en este marco que distintos organismos emiten títulos ejecutivos por deudas impositivas de los ciudadanos y son otorgados a Fiscalía de Estado para que reclame la deuda por vía judicial. La distribución de los títulos ejecutivos a los distintos apoderados para iniciar las demandas es un tema muy sensible. En esta distribución se debe balancear la carga de trabajo a la vez que se debe abogar por la transparencia en este acto de asignación. Este artículo describe la estrategia de asignación de títulos basada en un esquema de round-robin que se implementó en los sistemas de Fiscalía de Estado para dar transparencia a este hecho.

Modalidad Iniciativa de Éxito

Introducción

Gobierno Abierto es una iniciativa que busca transparencia y participación de los ciudadanos para hacer el modelo más robusto y confiable. La tecnología de la información brinda la infraestructura necesaria para lograr estos objetivos. El manejo de presupuestos y fondos públicos es seguramente el punto más sensible de cualquier gestión gubernamental. Es por ello, que sin lugar a dudas, es un punto a considerar para cualquier gestión.

Fiscalía de Estado es un organismo de la provincia de Buenos Aires que tiene por objetivo velar por la integridad de los procesos judiciales en los cuales interviene la provincia. Es por ello que es uno de los organismos de control determinados por la constitución provincial.

En el marco de la gestión de fondos públicos se encuentran ciertos organismos como por ejemplo la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) que son los encargados de percibir ciertos impuestos por parte de los ciudadanos. Cuando ellos no cumplen con sus deberes impositivos, los distintos organismos recaudadores llevan a la práctica ciertos medios para intentar remediar la situación. Por ejemplo, hacen llegar recordatorios o incluso proveen plan de facilidades de pago cuando las moras son por montos muy elevados.

Estos mecanismos son instancias prejudiciales que cuando son agotadas los organismos delegan en Fiscalía de Estado la responsabilidad de llevar a cabo las medidas necesarias para que las recaudaciones de los morosos se puedan efectivizar. Para poder delegar la responsabilidad, los distintos organismos emiten títulos ejecutivos por las deudas. Ahora bien, el reclamo que lleva a cabo Fiscalía de Estado, es un reclamo por vía judicial, y la ley determina que el reclamo se realice en el departamento judicial de la deuda. Esto es, el juicio se debe radicar en el departamento judicial en el cual el moroso tiene su domicilio. Es por ello que Fiscalía de Estado cuenta con apoderados fiscales distribuidos por distintas partes de la provincia quienes poseen un poder para llevar a cabo esta tarea.

Ahora bien, los títulos ejecutivos no solamente se diferencian en el departamento judicial en el cual se deben radicar y en el organismo que originó el reclamo, sino que los títulos tienen, entre otros datos, el monto reclamado.

El monto reclamado en un título Ejecutivo suele ser el factor que se utiliza para calcular cuánto va percibir el profesional como honorarios por sus servicios, si bien no es el único factor ya que depende también de la cantidad de etapas judiciales a las que se tenga que recurrir para cobrar la deuda, cuestión que incrementa el porcentaje del monto. Esto puede ser distinto sólo en caso que el juez lo decida así, pero en general el monto de un título Ejecutivo tiene directa relación con los honorarios de los profesionales, haciendo este un tema sensible para la transparencia dentro del organismo.

Es uno de los motivos por el cual, la asignación de los títulos ejecutivos a los distintos apoderados es un tema sensible. Por otro lado, podría haber conflictos de intereses en asignar a un apoderado cierta deuda (de un familiar, conocido, etc...) el proceso debe ser transparente y no tiene que estar sujeto a ningún tipo de suspicacia. Por otro lado, la variedad en monto de los títulos, trae aparejado una diferencia de esfuerzo en la ejecución de los juicios que se originan, por lo cual, es importante balancear el monto que ellos representan entre los distintos apoderados que intervienen en la distribución de títulos para equilibrar el esfuerzo que implica el proceso para lograr eficiencia y eficacia en el reclamo de las deudas.

Además, hay otra variable a considerar en la asignación de los títulos ejecutivos a los distintos apoderados. La performance de ellos es evaluada constantemente. Es

decir, se analiza el desempeño de cada apoderado considerando el tiempo que demora en realizar y responder a cada proceso judicial, como así también, el resultado final que obtiene.

Si bien el proceso de asignación posee muchas variables como las indicadas previamente, este artículo se concentra en describir como es el proceso de asignación de títulos ejecutivos a los distintos apoderados fiscales considerando el monto de los títulos.

En un modelo transaccional de distribución de títulos, donde los distintos organismos hacen llegar a Fiscalía un lote con varios cientos de títulos, es sencillo distribuir de forma equitativa los títulos a los apoderados balanceando la cantidad de títulos recibidos y los montos que éstos representan, y por consecuencia el monto total de las carteras (conjunto de juicios) de los distintos apoderados. Este modelo transaccional estuvo en funcionamiento por muchos años. Los distintos organismos enviaban paquetes de títulos, Fiscalía los acumulaba, y en cierto momento analizaba los títulos recibidos y realizaba la asignación distribuyendo de forma lo más equitativa posible, considerando además que: todos los apoderados reciban títulos (de forma de balancear la carga), que ningún apoderado supere una cantidad de títulos a partir de la antigüedad que tenían como apoderados (de forma de no abrumar a apoderados nuevos en la función), etc...

2 Situación problema

Con la llegada de la firma digital [2] este proceso de entrega y distribución de títulos se migró a un esquema online, en donde los distintos organismos entregan títulos en forma individual, para que Fiscalía distribuya y asigne también en forma individual. Esto tiene muchas ventajas respecto de la eficacia y eficiencia del proceso, ya que se reducen tiempos y recursos (dinero, recursos materiales y personas) en todo el proceso. Es por ello que hubo que rediseñar el mecanismo de distribución de un lote de títulos por una técnica de asignación individual basada en un algoritmo round-robin en donde no se conoce a priori los títulos que se deben asignar, sino que la asignación se realiza en la medida en que se reciben pero de todas formas hay que equilibrar la asignación de títulos entre los apoderados habilitados para iniciarlos

3 Solución propuesta

El mecanismo de asignación desarrollado es un mecanismo basado en la estrategia de round-robin en donde, por un lado, hay una secuencia de títulos ejecutivos que ingresan al proceso de asignación y por otro lado, hay una ronda de apoderados que, por turnos, van recibiendo un título por vez. En esta descripción, sólo se considerará el valor del título (el monto que tiene asociado) y es por ello, que los apoderados poseen una Cuota (un monto total) que todos deben respetar con el fin de lograr el ba-

lanceo necesario. Por lo tanto, si bien los apoderados reciben en rondas un título por vez, cuando un apoderado supera la Cuota inicial, deja de recibir títulos hasta que todos los apoderados estén en la misma situación, es decir, hayan cubierto la Cuota inicial.

La Figura 1 muestra el esquema de asignación básica. Los títulos que son recibidos por Fiscalía de Estado para distribuir, están representados por una tabla que tiene dos columnas: Valor y Acción. El título es una estructura muy compleja, que posee mucha información, pero para esta descripción de la estrategia, solo se representa el Valor, es decir, el monto asociado. Luego, la columna Acción simplemente describe qué paso se ejecuta en el proceso de asignación, esto no es información del título, sino que es información del paso del proceso que se realiza. Luego, el diagrama muestra tres apoderados (identificados con las letras A, B y C). Cada apoderado también posee una tabla relacionada. En la tabla del apoderado se indican 3 columnas: Acción, Cuota y Acumulado. La Acción de la tabla del apoderado está vinculada con la Acción de la tabla de los títulos recibidos por Fiscalía, es decir, representan la misma Acción. Luego, la columna Cuota representa el monto total que un apoderado debe recibir con el fin de balancear las asignaciones. Y por último, Acumulado representa el monto total de títulos recibidos. El proceso se basa en definir Cuotas (en forma arbitraria) con el fin de que el Acumulado sea parejo.

En primer lugar, las tablas de los apoderados se “inician” con valores de Cuota y Acumulado en cero. El Acumulado está en cero, puesto que es el inicio del proceso y ningún apoderado recibió ningún título, por lo cual, ningún apoderado tiene monto Acumulado alguno. Por su parte, la Cuota se indica en cero, puesto que mientras que este Valor sea mayor o igual que cero, el apoderado puede recibir títulos; cuando el monto está en negativo, significa que el apoderado excedió su Cuota y no puede recibir (hasta que el resto de los apoderados también completen su Cuota). Este valor de Cuota se inicia en cero, porque es el inicio de la operación, sin embargo, cuando se deba volver a inicializar, se asignará un Valor propio de cada apoderado, en función de balancear lo recibido.

El primer título que ingresa es uno con Valor 100. Como indica la tabla, el título se asigna al apoderado A. Es por ello que la Acción de la tabla de títulos indica “Asignar a A” y por otra parte, la Acción de la tabla del apoderado A indica “Recibe 100”. Luego, la Cuota del apoderado A se reduce en el mismo Valor recibido, por lo cual, toma el Valor -100, ya que la Cuota inicial era 0 y recibe un título de Valor 100. Finalmente, el monto Acumulado del apoderado A es 100, ya que el Acumulado era 0 y recibe 100. Luego, el segundo título que ingresa, es de Valor 30, y se asigna a B. El tercero es de Valor 80 y se asigna a C. En este punto, la Cuota de los tres apoderados es un Valor negativo. Cada apoderado tiene distinto Valor (-100, -30, -80) ya que la Cuota depende del Valor recibido, sin embargo, los tres apoderados tienen Cuotas negativas. Es en este punto, en donde se debe recalcular la Cuota que debe recibir cada uno. Como se indicó previamente, en este punto, el cálculo de la Cuota implica definir una Cuota específica para cada apoderado, de forma de lograr balancear el Acumulado. Con este fin, se determina el mayor Valor absoluto de las Cuotas de A, B y C. El mayor Valor absoluto es 100, correspondiente a la Cuota -100 del apoderado A. Por lo tanto, se calcula la nueva Cuota haciendo la diferencia entre 100 y la Cuota

de cada apoderado. Por lo tanto, A tiene una Cuota de 0, B de 70 y C de 20. Aquí puede verse que A es quien tiene más monto Acumulado, y con esta nueva Cuota solo recibirá un título (porque se volverá negativo con el mínimo Valor), mientras que B y C tienen más chances de recibir para poder equipararse.

El proceso continúa y A recibe un título de 50 y su Cuota pasa a valor negativo por lo cual, cada vez que le toque su turno en la ronda, se lo pasará por alto por haber agotado su Cuota. Luego de que A recibe 50, B recibe 40, su Cuota sigue siendo positiva 30 (ya que la cuota era 70, recibe 40 de modo que le queda 30). El apoderado C recibe un título de Valor 10 y la Cuota queda también en 10. El próximo título es de 10, le corresponde el turno a A, sin embargo, por exceder su Cuota (y estar en negativo) se lo saltea y se lo asigna a B, quien reduce su saldo a 20. El azar de los valores de los títulos hacen que los apoderados B y C vayan recibiendo títulos, sin embargo, C agota su cuota primero (al recibir un título de 80) por lo cual, B recibe el último título de 30. En este punto, todos los apoderados tienen Cuota negativa, por lo cual, es necesario volver a calcular las Cuotas. Nuevamente se identifica el mayor valor absoluto, que en este caso es 80 correspondiente al apoderado C. Por lo tanto, el tope de A pasa a ser 30, ya que tenía una Cuota de -50 lo cual sumado a 80, da como resultado 30. Luego B, tenía una cuota de -20 que sumado a 80 da como resultado 60. Y finalmente C tiene como cuota 0. Los montos acumulados de cada apoderado son los siguientes: A tiene un Acumulado de 150, B tiene un Acumulado de 120 y finalmente C tiene un Acumulado de 180. El promedio de acumulado es 150, por lo cual, los 3 apoderados están balanceados en cuanto al Acumulado que lograron gracias a la estrategia, ya que A justamente posee el Valor promedio y los otros dos apoderados tienen una diferencia del monto promedio, que es menor al promedio del valor del título. El Valor promedio de título es de 40,9 por lo cual, que la diferencia de la Cuota sea menor que este promedio es muy alentador.

El proceso básico indicado previamente representa la situación inicial del mecanismo de asignación, puesto que se cuenta con un conjunto fijo de apoderados y la Cuota se inicializa en 0. Sin embargo, nuevos apoderados se pueden sumar a este esquema puesto que se necesita de más personas para hacer frente a la carga de trabajo que demanda la ejecución de los títulos emitidos por los organismos. Hay dos elementos a considerar al punto de incluir a un nuevo apoderado a la ronda. Por un lado se debe determinar en qué lugar de la ronda se debe incorporar y por otro lado se debe determinar con qué "Cuota" inicial comienza. El monto "Acumulado" naturalmente comienza en cero, puesto que se incorpora, es decir, no posee títulos. Respecto del orden en la ronda, se determinó ubicar a los nuevos apoderados al final (respecto del orden en que fueron incorporados y no respecto de la posición de la ronda), para preservar las rondas que se vienen realizando y poder colaborar a balancear el Acumulado. Respecto de la definición de la Cuota, es un tema sensible. Puesto que, dado que una persona se incorpora en medio de un proceso en operación, si se le da una Cuota muy grande, esta persona recibirá muchos títulos (a pesar de que se incorporó recientemente), y si se le da una Cuota muy baja (cero por ejemplo) solo recibirá un título y pierde su participación de la iteración en curso (rondas que se llevaron a cabo a partir del último recalcule). Es por ello que se optó por calcular el promedio de las Cuotas de los distintos participantes. Y la persona ingresa al círculo con una Cuota igual a ese

Valor promedio. De esta forma, a pesar de ingresar en medio de una iteración, va a recibir títulos por un monto considerable. Claramente una persona que ingresa luego del inicio de todo este mecanismo (como el mostrado en la figura 1), no puede aspirar a tener un Acumulado que se empareje con apoderados que ingresaron antes que él. Sin embargo, la estrategia permite que el apoderado se empareje en monto Acumulado respecto de los montos acumulados recibidos en la iteración. En la figura 2 se muestra como se incorpora un nuevo apoderado D luego de la asignación descrita en la figura 1. Dado que la Cuota de A es 30, la de B es 60 y la de C es 0, la Cuota de D es el promedio, es decir 30.

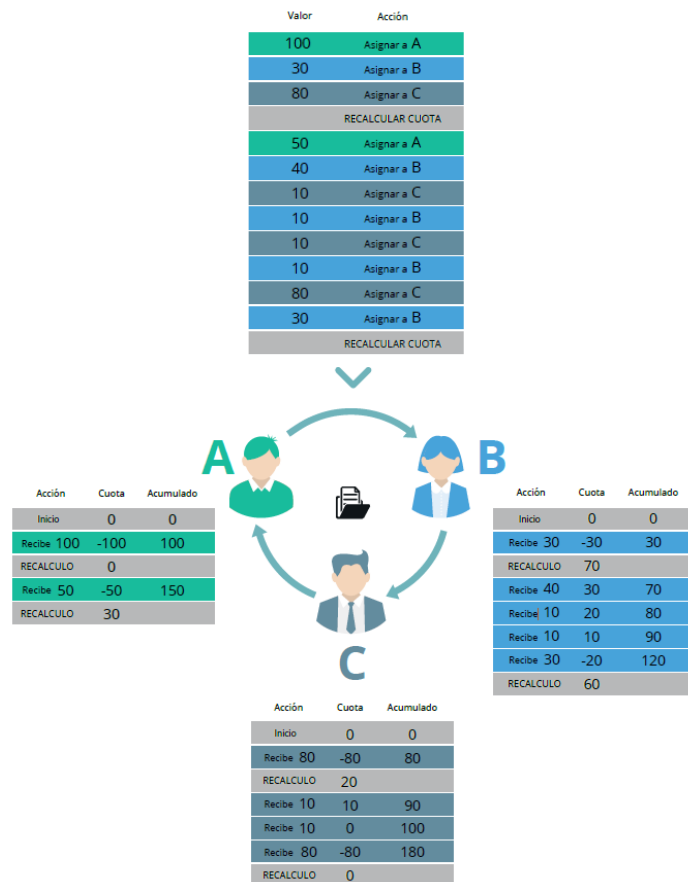


Fig. 1. Esquema de asignación básica

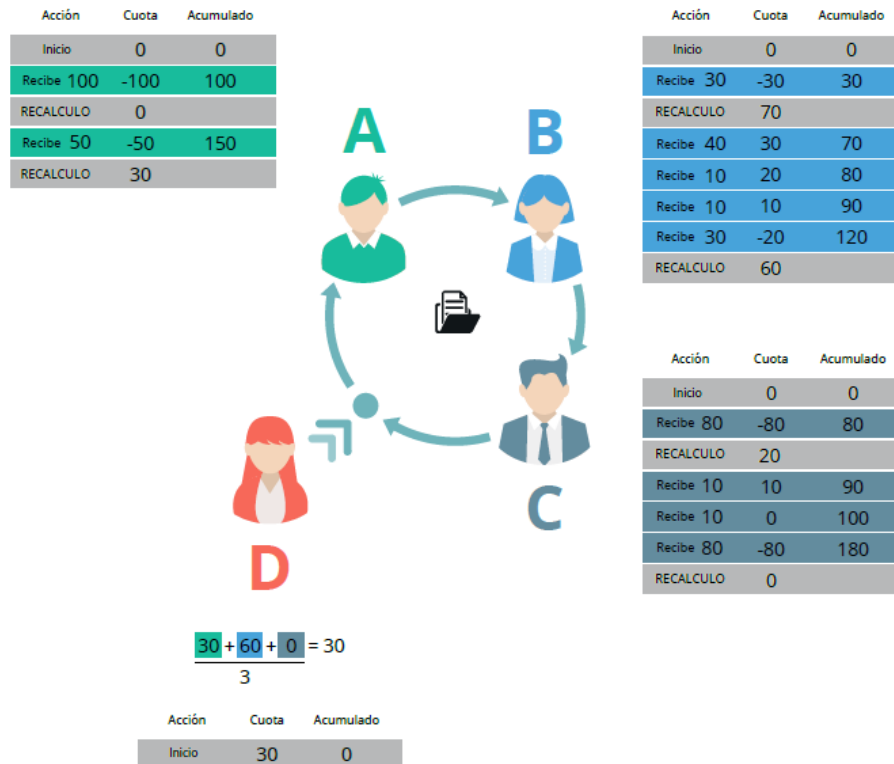


Fig. 2. Incorporación de un apoderado

Además de la incorporación de un apoderado, otra situación que puede presentarse, es la inhabilitación de un apoderado. Es decir, si bien el apoderado tiene una Cuota mayor o igual que cero que le permite recibir títulos, se lo inhabilita por diferentes motivos para que no reciba. El motivo puede ser muy variado. Puede ser que se lo penalice porque la evaluación de su performance dio malos resultados, por lo cual, frente a un mal desempeño no se le asignan más títulos. O también puede suceder que el apoderado necesite alguna licencia (ya sea por enfermedad o esparcimiento) que le impidan cumplir con sus responsabilidades. En el caso en que se necesite inhabilitar a un apoderado, el mismo, permanece en la ronda de distribución, mantiene su valor de Cuota y su Acumulado, sin embargo, cuando alcance su turno en la ronda para recibir títulos, no se le asigna ninguno, sino que se pasa inmediatamente al apoderado que le siguen. En la figura 3 puede verse que el apoderado B está inhabilitado. El instante de tiempo de la figura 3 es inmediatamente después de la incorporación de D como se mostró en la figura 2. Por lo cual, en la figura 3 puede verse como ingresan títulos por distintos montos (40, 20, 20 y 20), sin embargo, ninguno de los títulos son asignados a B. Es A quien recibe el título por valor 40, el segundo título tiene el valor 20, y si bien B tiene resto en su Cuota, no se le asigna a B ya que está inhabilitado, sino que se asigna a C. El próximo de la ronda es D, tiene Cuota en positivo, por lo cual, el título

de valor 20 es asignado a D. En este punto, tanto A como C tiene cuota en negativo, y B sigue inhabilitado, por lo cual, el próximo título que ingresa, que también tiene valor 20, nuevamente es asignado a D. En este punto no hay apoderado que pueda recibir, porque todos agotaron su Cuota, de modo que se vuelve a recalcular la Cuota para continuar el proceso.

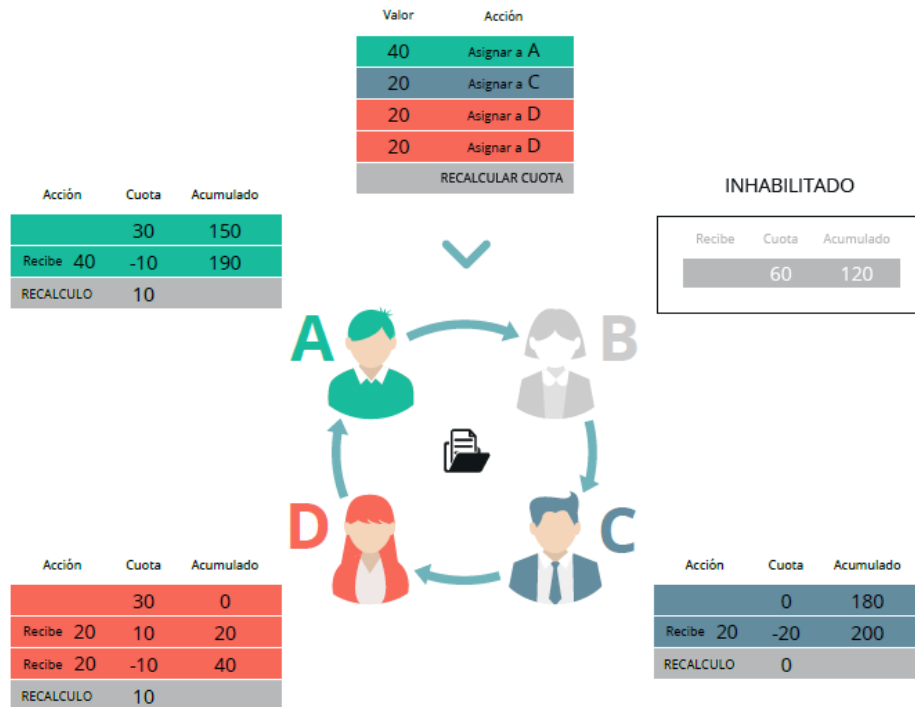


Fig. 3. Inhabilitación de un apoderado por mal desempeño

Por último, es importante destacar, que un apoderado puede formar parte de distintas colas de distribución. Esto se debe a que la provincia de Buenos Aires se organiza en departamentos judiciales, y la justicia a su vez se organiza en fueros. Un apoderado puede estar habilitado para ejercer en distintos departamentos y fueros, y la asignación mencionada previamente se organiza justamente de esa forma, las rondas de apoderados, tiene que ver con departamentos judiciales y con fueros. Entonces, si bien la mecánica descrita no cambia, hay que considerar que el Acumulado de un apoderado, justamente representa los títulos que el apoderado posee en su cartera y contempla juicios de diferentes departamentos y fueros. En la figura 4, se muestra como el apoderado B participa de dos rondas y el mecanismo de ajuste de Cuotas funciona exactamente como se indicó previamente, y si bien el Acumulado también, es necesario considerar que desde otras rondas, también se pueden acumular títulos.

Acción	Cuota	Acumulado	Acción	Cuota
	50	0		70
Recibe 30	20	30		
Recibe 10	10	40		
		90	Recibe 50	20
		100	Recibe 10	10
Recibe 20	-10	120		

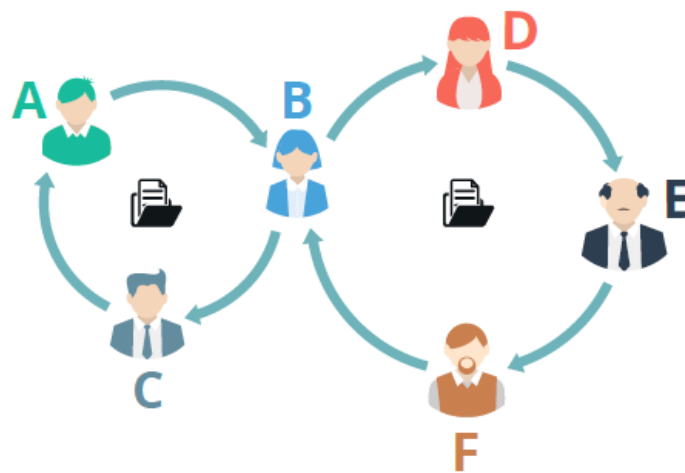


Fig. 4. Participación de un apoderado en diferentes ronda

4 Innovación e Inédito

Si bien la estrategia de round-robin es una estrategia muy utilizada en sistemas operativos como estrategia de scheduling de procesos, es interesante la utilización de esta estrategia en el marco de open government en particular, en el marco de transparencia para la asignación de títulos ejecutivos a apoderados fiscales. No tenemos conocimiento del uso de la estrategia en un marco similar en el contexto indicado.

5 Beneficiarios

Los beneficiarios son todos los ciudadanos de la provincia, que a través de un mecanismo transparente y hecho público a través de este artículo fortalecen el gobierno provincial dotando de transparencia a ciertos actos administrativos.

6 Relevancia para el Interés Público

Es extremadamente esencial que la maquinaria gubernamental funcione de la forma más transparente posible, por lo cual la implementación de una estrategia de este estilo y la publicación de su funcionamiento son de gran importancia, más aún si consideramos el Plan de Modernización del Estado a través de su decreto 434/2016 [1] que establece la necesidad de incorporar Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones para simplificar los procesos gubernamentales y mejorar el acceso del ciudadano a información personalizada, coherente e integral.

7 Efectividad

Esta estrategia de asignación está puesta en funcionamiento desde noviembre de 2014 y los resultados de las asignaciones están a disposición de todos los ciudadanos, por lo cual, la efectividad de este proceso está dada por la transparencia y la aprobación de los resultados por parte de todos los involucrados en este proceso.

8 Facilidad de reproducción

Lo más importante del proyecto es la decisión política del organismo de implementar tal estrategia y publicar su funcionamiento y resultados. Claramente este punto depende de las autoridades y la facilidad de reproducción se remite a ellos.

9 Ambiente de Hardware y Software

La infraestructura física y lógica no es el punto crucial de esta contribución. Obviamente, sí lo es para el sistema en el cual está inmerso esta estrategia. Sin embargo, este sistema fue reportado en otra publicación [2].

Referencias

1. Plan de modernización del Estado, <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>, accedido 9 de Mayo de 2016.
2. Pasquale, A., Milanesi, N., Charlar, A., Lisse, A., Gonzalez Casco, P., Antonelli, L.. - Juicio Digital en el Marco del Gobierno Electrónico y su Impacto en los procesos y la Ecología. (61-70) Anales del SIE 2014 8º Simposio Argentino de Informática en el Estado ISSN: 1851-2526