

LOS NUEVOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA JUSTICIA: ¿MITO O REALIDAD?

Santos Pastor

Centro de Investigaciones en Derecho y Economía, y Universidad Complutense de Madrid

Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Principales tendencias de la última década y hacia dónde vamos.

Banco Interamericano para el Desarrollo.

Quito, Ecuador. 24, 25 y 26 de julio, 2003.

BORRADOR. Uso circunscrito a los participantes en la Conferencia. En otro caso, se ruega no distribuir o citar sin el permiso expreso del autor. Junio 2003.

Índice

1. Introducción
 2. Concentración. Especialización. Servicios comunes
 3. Organización y gestión. Administradores de la corte
 4. Políticas de recursos humanos
 5. Sistemas informáticos para la gestión de los procesos
 6. La estadística judicial y los sistemas de información
 7. Gestión y calidad
 8. Organización y gobierno de la justicia y los órganos judiciales. ¿Está bien “gobernada” la justicia?
 9. Otros temas de organización y gestión
 10. Elementos para una evaluación: qué resultados han proporcionado estos nuevos sistemas de organización y gestión
 11. Conclusiones
- Bibliografía

1. Introducción¹

El presente documento revisa algunos cambios acaecidos en los procesos de reforma judicial relacionados con los sistemas de organización y gestión o gerencia global del sistema o de algunos de sus componentes. Los temas que tratamos se ilustran con experiencias de distintos países, pero no pretendemos relatar o dar cuenta de todo lo sucedido en ellos sobre estas materias. Nuestro objetivo es proporcionar un marco para la reflexión y discusión sobre estos temas, de tipo más sistemático y analítico que exhaustivo.²

Qué entendemos por sistemas de gestión, gerencia y organización. Los términos “sistemas de gestión, gerencia y organización” agrupan un variado conjunto de ámbitos de actuación.

- En unos casos se ha tratado de procesos de concentración espacial, esto es, reunión de órganos judiciales dispersos en un único centro o en unos cuantos, reduciendo así el grado de atomización territorial.
- Una segunda dimensión ha sido la incorporación de nuevas tecnologías en la administración de justicia, que permiten desde la simple informatización de la tramitación del proceso hasta la creación de sistemas informáticos para la gestión procesal (SIGP), que favorecen la agilización de las comunicaciones mediante el correo electrónico o que facilitan a las partes el acceso a la información sobre la marcha del proceso.
- En tercer lugar está la incorporación de criterios y pautas de mejora de la eficiencia mediante la utilización de criterios propios de la gestión pública. Ello ha supuesto en unos casos una redefinición de los despachos u oficinas judiciales y de los puestos de trabajo, una reasignación de cometidos y modificación de la estructura de riesgos y recompensas; en otros casos se ha traducido en la incorporación o potenciación de profesionales de la gestión en cada despacho o conjunto de despachos u oficinas judiciales, así como al frente del conjunto del sistema. Junto a la gestión en el sentido estricto, en algunos sistemas se han reforzado los mecanismos de control interno (auditoría de gestión) y la política de recursos humanos.
- Una cuarta faceta, en parte ligada a las anteriores, ha consistido en mejorar el aprovechamiento de los sistemas de información, tanto de las estadísticas judiciales como de los sistemas informáticos de gestión procesal.
- En quinto lugar se ha puesto mayor énfasis en la rendición de cuentas, tanto de los poderes judiciales ante los demás poderes y la opinión pública como de cada órgano ante su superior jerárquico y ante los órganos de gobierno de la justicia.
- En sexto lugar están las medidas que afectan a la formación tanto de jueces como de personal no judicial.
- Finalmente se incluyen también aquellas medidas destinadas a definir los órganos de gobierno en cada juzgado o conjunto de ellos.

¹ Agradezco la ayuda de Liliana Maspóns.

² La experiencia de varios países de la Región se revisó extensamente en el Seminario que Ceja organizó en agosto de 2002. Véase Ceja, 2002, en soporte Cd, y las abundantes referencias citadas por cada uno de los participantes.

En el presente documento revisaremos algunos de los cambios acaecidos en los últimos años en estos diferentes ámbitos.

Racionalidad específica: ¿a qué ha respondido la introducción de estos nuevos sistemas?

El descontento con el funcionamiento de la justicia, y sobre todo con la dilación y congestión de los tribunales, con la escasa eficiencia y eficacia y el elevado coste, están en la base de la introducción de estos nuevos sistemas. La ineficiencia y el despilfarro de los sistemas judiciales constituyen, además, situaciones de verdadera iniquidad cuando, junto a las barreras de acceso a la justicia de los más desfavorecidos y la corrupción, se presentan en sociedades con grave penuria económica y precariedad institucional.

Si nos refiriésemos al conjunto de medidas, creemos que básicamente obedecen a las limitaciones de presupuesto y a la presión de la opinión pública, de los usuarios y, no poco importante, de los organismos multilaterales. Cada vez es menos factible aumentar la provisión del servicio de justicia con la facilidad que existía antes –queremos decir en los años iniciales de la reforma–, y esto ha contribuido a orientar el interés hacia las medidas que procuran un aprovechamiento mayor de los recursos disponibles. Los usuarios, la sociedad civil y los organismos multilaterales, por su parte, han presionado para conseguir reducciones en la congestión judicial y el retraso, mora o rezago, para mejorar la eficiencia del sistema y facilitar el acceso a la justicia (no sólo de las pequeñas causas). En el caso de los organismos multilaterales y la cooperación de algunos países, la “inducción” de la reforma (en particular la que afecta a la gestión) se ha canalizado mediante el otorgamiento de préstamos específicos para esos fines (caso de las reformas en infraestructuras edilicias y de informatización) o el condicionamiento del acceso a ayudas y préstamos a que se cumplan algunos requisitos en materia de gestión y racionalización. También ha habido presiones desde dentro del sistema, principalmente de los jueces, que se sienten desbordados con la creciente carga de trabajo y mayor complejidad de los casos que se someten a su enjuiciamiento³. Estos tipos de motivaciones de los distintos actores raramente han sido explicitados como tales⁴, pero subyacen a la práctica de la reforma judicial y son perfectamente identificables por el discurso que la acompaña en los distintos momentos. Ciertamente es que en algunos casos se ha tratado más bien de procesos rutinarios, poco meditados o evaluados, que parecieran responder a la filosofía del “hagamos esto, que es lo que se está haciendo en otros lugares y parece que funciona”.

Racionalidad genérica: los problemas de las organizaciones judiciales son en buena parte típicos de las organizaciones públicas.

En la provisión de justicia está presente la mayoría de los rasgos de otros programas públicos. Con carácter general podemos decir que se trata de problemas que, además de la singularidad que corresponde al programa mismo, revisten mayor gravedad, en buena

³ Con todo, conviene no dar por sentado este argumento de congestión y sobrecarga de los órganos judiciales, puesto que en algunos casos la evidencia es más bien contraria.

⁴ Entre las excepciones, cabe mencionar una publicación reciente de Hammergren, donde se analizan las dificultades, éxitos y fracasos de los programas de reforma judicial tomando en cuenta y haciendo explícitos los intereses de los sectores, grupos o instituciones involucradas. Cfr. Linn HAMMERGREN. ¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la Reforma Judicial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 23, Caracas: junio 2002.

parte debido al atraso con que se ha planteado su modernización y en parte también a los riesgos que plantea rozar la independencia de la función judicial.

Relación de agencia. Como otros programas públicos, la administración de justicia está afectada por la presencia de múltiples relaciones agencia, con sus típicos problemas de observabilidad (debido a la asimetría de información de principal y agente) y control (dificultad para ajustar el sistema de riesgos y recompensas) de la conducta de los distintos agentes por parte de los distintos “principales” (los jueces y secretarios respecto al personal del juzgado; el órgano de poder de los jueces y los responsables del ejecutivo respecto a los empleados a su cargo; o de los contribuyentes, ciudadanos o habitantes respecto a todos ellos).

Grupos de interés. Como en muchas otras actividades públicas, los grupos de interés que sesgan las decisiones públicas son frecuentes. En el caso de la justicia, estos intereses se articulan en torno a colegios y asociaciones profesionales que se encuentran usualmente en condiciones de ejercer una poderosa influencia. La presión ejercida por los colegios ante la supresión del carácter obligatorio de la intervención de abogados y procuradores en ciertos procedimientos de la Ley de Enjuiciamiento Civil española del año 2000 es una ilustración de grupos de interés en acción. Lo mismo sucede con las asociaciones profesionales de jueces y magistrados en Francia, Italia, Argentina o España.

Relación fiduciaria. Las relaciones habituales en el sector son de carácter fiduciario. Característicamente, en el sector público, al menos en esta parte del mismo, no hay propietarios, aunque la patrimonialización que se da en no pocos casos por parte de algunos cargos públicos da otra impresión. Los directivos y responsables no dan cuenta de su labor a los propietarios de la entidad sino a distintos responsables de superior rango, que tampoco son propietarios, que a menudo tienen objetivos privados distintos del interés público. A este respecto no hay nada singular en el sector justicia.

Racionalidad de los agentes. Relacionado con lo anterior, los empleados, directivos o responsables tienen su propio interés que no siempre coincide con el interés público. El único rasgo particular que reviste esta cuestión en la justicia es la frecuencia (excesiva) con que se mistifica y reviste a estos empleados públicos del apelativo de “servidor público”. ¿Hay alguna razón para pensar que, por ejemplo, no son tan “servidores públicos” quienes trabajan en sanidad, educación o ayuda humanitaria?

Mejoras que son “bienes públicos”. Las mejoras de funcionamiento de la justicia revisten características propias de los “bienes públicos” (una vez que se producen se pueden disfrutar por todos sin exclusión, tanto los que han incurrido en el coste de conseguir las como los que no han contribuido a realizarlas), y por tanto se dan en ellos los típicos problemas de provisión ineficiente: salvo que se arbitre algún mecanismo de acción colectiva para conseguir las, se producirán menos mejoras de las que serían posibles.

Ausencia de competencia. En los casos en que no existe competencia con otras organizaciones nos hallamos ante “mercados cautivos”, donde no es preciso competir con otros oferentes por los clientes. La escasa competencia que hay proviene de los mecanismos alternativos a la vía judicial y las medidas que adoptan los particulares cuando la justicia no funciona; por ejemplo, encargar a agencias privadas la ejecución de sus deudas; realizar gastos de autoprotección cuando la justicia penal no funciona adecuadamente, etc.

Falta de profesionalización de la gestión. La presencia de profesionales de la gestión es todavía escasa o incipiente. Este es un problema que reviste especial gravedad en la Administración de justicia, a diferencia, por ejemplo, de lo que sucede en Sanidad o Educación.

Falta de objetivos precisos. Raramente se fijan objetivos precisos a conseguir que orienten la actuación de las organizaciones públicas y sus agentes, que sirvan de guía o parámetro a la evaluación de las organizaciones públicas y la eventual exigencia de responsabilidades. De nuevo, lo singular radica en que en el sector justicia raramente se ha planteado siquiera tal necesidad.

Rigidez de la estructura de incentivos. El marco de incentivos tanto de las organizaciones como de quienes trabajan en ellas, se caracteriza por una enorme rigidez, como contrario de flexibilidad o de respuesta variable frente al tipo de conducta del funcionario o empleado público o al resultado de la actividad de la organización. Como consecuencia de ello, si los empleados o funcionarios trabajan bien no obtienen una recompensa en consonancia; si trabajan mal no reciben una sanción. Los sistemas de riesgos y recompensas poco flexibles suelen ahuyentar a los buenos profesionales hacia el sector privado. La rigidez es mayor en el sector justicia debido al riesgo que la flexibilidad pudiera entrañar a la independencia de los jueces respecto a la Administración de quien dependan. En cuanto a las organizaciones, si un juzgado tiene un desempeño deficiente o aún muy malo durante largo tiempo, no corre el riesgo de cierre ni de quiebra. Además, resulta complicado introducir cambios en la organización de la oficina judicial y de los procesos si no es con medidas extremadamente costosas.

Impunidad de la dejación de responsabilidades. Este fenómeno es una consecuencia de los rasgos antes referidos. Los distintos actores pueden incurrir en dejación de responsabilidades, cosa que sucede con no poca frecuencia, y esto a menudo resulta impune. ¿Por qué sucede esto? Al *principal* de cada institución (juez o secretario, Sala de Gobierno, Consejo, Corte Suprema, Administración Pública responsable, ...) puede no interesarle invertir tiempo y esfuerzo en obligar al *agente* a cumplir sus cometidos. Algunos jueces o secretarios no quieren disciplinar la conducta reprochable de las personas a su cargo para no verse involucrados en un problema⁵. La dificultad de aplicación de sanciones como la suspensión o el despido a quienes incumplen con sus obligaciones o tienen un comportamiento descuidado con sus tareas suele ser producto de una interpretación distorsionada del principio de estabilidad del empleado público.

Dimensiones de la ineficiencia y cuantificación.

La ineficiencia tiene al menos tres dimensiones. Una se refiere a si los medios disponibles permiten producir más justicia; o, en otras palabras, si lo que se produce podría hacerse con menos costes (ineficiencia de oferta). En la medida que lo anterior sea así se estaría incurriendo en derroche o despilfarro en el uso de los recursos disponibles. Otra tiene que ver con el uso indebido de los órganos judiciales; esto es, se utilizan para lo que no deben, y, en consecuencia, ocupados en ello no desempeñan el papel que debieran como órganos de adjudicación de aquellos conflictos para los que la vía judicial es indispensable (ineficiencia de demanda). La tercera faceta de la ineficiencia concierne a la ineficiencia del mercado de servicios jurídicos y consiste en que la cantidad o calidad de los servicios jurídicos es menor y los precios mayores de lo

⁵ No es infrecuente escuchar que un juzgado va mal en buena parte por tener un empleado “complicado” cuya conducta no puede ser corregida por los jueces y secretarios porque la aplicación de las sanciones previstas por parte de los responsables de personal es escasa. La estabilidad de la que gozan los empleados y funcionarios públicos suele complicar los despidos, reduciéndolos prácticamente a casos de conductas extremadamente graves o que puedan probarse muy fácilmente. Los datos de expedientes disciplinarios del sector público –no sólo de la justicia-- son congruentes con este parecer. Una muestra de la dificultad de aplicación de sanciones en el caso de la justicia nacional de Argentina se puede ver en:

que correspondería a mercados menos regulados y autorregulados y con más competencia que la ahora existente (ineficiencia “externa”)⁶.

Cuantificación. Cuantificar el grado de ineficiencia de la justicia es importante y factible al menos mediante aproximaciones. Así, en el caso español, no es difícil advertir que, con los recursos que tiene a su disposición, la justicia podría producir bastante más –al menos una tercera parte más– si se empleasen medidas de gestión judicial. Por otra parte, se puede constatar que el incremento de las dotaciones presupuestarias no fue seguido de un aumento equivalente de la producción. Entre los años 1990 y 2000, el presupuesto aumentó en un 61 % (en valores constantes) mientras que el número de sentencias con oposición se incrementó sólo en un 50%.⁷. Este nivel de ineficiencia de oferta o producción sería notablemente superior si se sumase la que proviene de la excesiva judicialización de los conflictos. Así, en el caso de Costa Rica se señala que casi el 40% de los litigios civiles en materia de tránsito son cuestiones administrativas y no judiciales⁸.

2. Servicios comunes. Concentración. Especialización

Función de producción judicial. Economías de escala y alcance. Para producir el doble no hace falta duplicar todos los medios. En la medida que el cuello de botella en la actividad de los órganos judiciales se ubique en la fase de dictado de sentencias, o actuaciones que requieran la intervención del juez, como es a menudo el caso, la política de recursos debiera consistir en reforzar los órganos con magistrados –o letrados del tribunal–, cuyo coste suele ser muy inferior al coste total del órgano⁹, y no en crear órganos enteros o nuevas oficinas o despachos judiciales. Se trata, en definitiva, de aumentar la oferta de tutela judicial utilizando los recursos existentes (planta, equipo, personal y otros factores de producción variable), o al menos evitando la reproducción completa del órgano, con el consiguiente ahorro de costes. Esto es debido a la no divisibilidad de algunos factores de producción judicial, a la escasa flexibilidad del proceso y a la existencia de economías de escala y alcance. Un aumento del 10% en el número de jueces puede traducirse en un aumento casi proporcional en el número de sentencias, mientras que un aumento del 10% en el personal no judicial tiene un impacto reducido y en todo caso menor en el número de sentencias¹⁰. Esta misma lógica fundamenta la conveniencia de los procesos de concentración, la implantación de “servicios comunes”, la centralización de algunas actividades y la especialización.

⁶ Para una explicación más detallada de esta dimensión de la ineficiencia, *Vid.* Santos PASTOR. *¡Ah de la Justicia! Política judicial y Economía.* Madrid: Civitas, 1993, p. 267 y ss.

⁷ La comparación con 1995 es algo peor: el presupuesto del año 2000 aumentó en un 30% en términos reales, mientras que la cifra de sentencias de este tipo sólo aumentó un 13%. Si se considera el conjunto de sentencias de todo tipo (con y sin oposición), el aumento alcanzó el 70% en el período 1990/2000, pero sólo el 6% en el período 1995/2000. Santos PASTOR. *Dilación, eficiencia y costes. ¿Cómo ayudar a que la imagen de la Justicia se corresponda mejor con la realidad?* Bilbao: Fundación BBVA, 2003, p. 107-108.

⁸ *Vid.* MORA, Luis Paulino. *Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia.* Conferencia Regional del Banco Mundial. Nuevos enfoques para atender a la demanda de justicia. México: 10-12 de mayo de 2001.

⁹ En España, el coste del juez no llega a ser la séptima parte del coste total de un órgano unipersonal.

¹⁰ Esta práctica tiene lugar con los letrados del Tribunal Constitucional y del Gabinete del Tribunal Supremo españoles, de los letrados de las Cortes Supremas en la mayoría de los países del mundo o de los tribunales federales norteamericanos.

Los procesos de concentración espacial y sus limitaciones. La dispersión de los órganos plantea numerosos problemas de coordinación y comunicación. Se trata en unos casos de dispersión de órganos de la misma instancia y jurisdicción y en otros de órganos de primera y segunda instancia de cada jurisdicción. Ante este problema, la solución que se ha adoptado en algunos países ha consistido en concentrar en uno o unos cuantos centros lo que antes era una dispersión de ellos. Estas concentraciones han comportado generalmente la construcción de edificios judiciales de relativo gran tamaño. Ejemplos de esto son el agrupamiento en el edificio *Goicoechea* en Costa Rica, las casas de justicia en países andinos, las *ciudades o palacios de la justicia*¹¹ en varios países europeos. Los procesos de concentración responden a la lógica de aprovechar economías de localización, de escala y de alcance, permiten reducir costes –entre otros de coordinación y comunicación–, y ganar en especialización, y hacen más eficaz la implantación de nuevos modelos organizativos y tecnologías informáticas.

¿Qué limitaciones plantea la concentración? La concentración tiene sus límites. En primer lugar, puede comportar dificultades para el acceso a la justicia de personas que viven en poblaciones alejadas si los medios de transporte no existen o son irregulares o excesivamente caros para ellos. En segundo lugar, también hay deseconomías que aparecen con el aumento del tamaño: los empleados pueden sentirse desmotivados si no es posible diferenciar el valor de su trabajo cuando lo hacen bien; es más difícil que se perciba el trabajo y los resultados de la organización como algo propio; puede darse una mayor indefinición de las responsabilidades que corresponde a cada uno y esto fomenta los comportamientos oportunistas y poco colaboradores¹².

Servicios comunes. Los “servicios comunes” proveen asistencia a todos los órganos que están en su delimitación geográfica, sea ésta un partido judicial o distrito o un conjunto de ellos. Permiten aprovechar las economías de escala y alcance y facilitan la especialización. Su implantación constituye una de las mejoras sustanciales de la organización del sistema judicial. Sería recomendable su extensión a aquellos lugares donde haya varios órganos. Los modelos de servicios comunes son relativamente variados, donde la diferencia fundamental estriba en cuántos de éstos se ponen en común. Entre otros servicios, los agrupamientos más frecuentes abarcan los servicios de información, registro y reparto, notificaciones, archivo, el servicio común de tramitación, el de ejecución, depósito de efectos, caja y la clínica forense¹³.

¹¹ También respondía a este propósito el proyecto de creación la Ciudad Judicial en Argentina, que concentraría los órganos civiles, comerciales y de trabajo y permitiría, además, superar el problema de la decadencia de muchos edificios judiciales. *Cfr.* BANCO MUNDIAL. *Argentina. Evaluación del Sector Jurídico y Judicial*. Reporte preparado por María Dakolias y Luis Sprovieri, en colaboración con Giuseppe Di Federico *et.al.* Washington, DC: Banco Mundial, 2002, p. 34-36.

¹² Enunciadas las ventajas y las limitaciones de la concentración, es preciso resaltar que la introducción de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones han atenuado dimensiones importantes del problema de la dispersión de los órganos judiciales: comunicaciones electrónicas, celebración de audiencias y vistas a través de videoconferencia; consulta remota del estado del proceso... Todo parece indicar que las nuevas tecnologías conseguirán matizar la importancia de la concentración física.

¹³ Entre las experiencias exitosas podemos mencionar la Oficina Central de Notificaciones de San José de Costa Rica, que maneja un volumen mensual de 55.000 notificaciones con una plantilla de 33 personas. Luis Paulino MORA. *Nuevos enfoques ... Op. cit.* Véase también un interesante análisis de experiencias realizadas en distintos países en: María DAKOLIAS y Javier SAID. *Judicial Reform. A Process o Change Trough Pilot Courts*. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

Insertar aquí gráfico de servicios comunes

En algunos casos su implantación se ha asociado a los procesos de concentración territorial de órganos y al establecimiento de cambios en la organización. Sin embargo, hay que subrayar que estos servicios se pueden implantar tanto en edificios que albergan concentraciones de órganos judiciales —donde su eficacia es mayor— como en órganos dispersos. En el caso español, por ejemplo, existen tanto en concentraciones judiciales como en agrupaciones de varios partidos judiciales. En Costa Rica se comenzaron a implantar a la vez que se concentraron órganos, y aunque el espíritu pudiera parecer asociado a ese modelo, esos servicios son generalizables, al menos en parte, a órganos donde la concentración sea menor. En la justicia estatal de EEUU a menudo agrupan a los órganos de cada condado (cuya concentración territorial varía), pero ahora se están planteando servicios comunes para grupos de condados.

Especialización. La falta de especialización de los órganos judiciales es otra fuente de ineficiencia. Los procesos de especialización constituyen uno de los rasgos más destacados en los cambios organizativos de los últimos años. Ha afectado a las dimensiones jurisdiccionales —en temas de familia y menores, pequeñas causas, materias de complejidad como son las de quiebras de empresas y personas, a temas tributarios, urbanismo, etc— y no jurisdiccionales —personal colaborador especializado en áreas, servicios o departamentos de notificación, de ejecución, de subasta de bienes, etc—. La especialización afecta a todas las personas que trabajan en la justicia, hace más asequible a los jueces el complejo ordenamiento jurídico y suele traducirse en una mejor calidad de las sentencias y en aumentos de la productividad¹⁴. No está claro, sin embargo, que las ventajas de la especialización jurisdiccional sean mayores que los inconvenientes a medida que pasamos de la primera instancia a la apelación y ulteriormente la casación.

3. Organización y gestión. Separación de las labores judiciales y de gestión. Administradores de la corte

Las cuestiones organizacionales. Del variado conjunto de temas que comprende esta materia, unos se refieren al diseño de la organización y comprenden aspectos tales como quién se encarga de qué, ante quién responde, y quiénes responden ante cada uno (definición de funciones, cometidos y puestos) y cuál es la organización de las tareas de cada persona y la estructura de organización (por ejemplo, composición por departamentos y servicios). Otros se refieren a los flujos de información. No hay un diseño universal, esto es, que valga para todos los supuestos aunque los principios básicos de la organización sean los mismos. Así, en grandes concentraciones urbanas es factible agrupar órganos y crear departamentos que se encarguen de distintos cometidos (Archivo, Notificaciones y comunicación, Ejecuciones, ...), mientras que en otros el

¹⁴ Así, los Juzgados de Primera Instancia y los de Instrucción producen, por separado, entre un siete y un veinte por ciento más que si fueran órganos mixtos. Lo mismo sucede con los juzgados de familia. La creación de los juzgados mercantiles constituye un paso en la dirección correcta.

Sentencias por juez en la primera instancia civil y penal. Años 1995 y 2000

	Año 1995	Año 2000
Juzgados de Primera Instancia <i>más</i> Juzgados de Instrucción	303	319
Juzgados de Primera Instancia e Instrucción	254	300

Fuente. Elaborado a partir de datos de la Memoria del Consejo del Poder Judicial

tamaño no permite tal especialización organizativa. En otros casos, las prioridades son diferentes. Así, en algunos lugares el problema principal proviene de la dificultad en la comunicación y notificación a los demandados, y por tanto habrá que dimensionar adecuadamente ese componente a costa de reducir la dotación para otros cometidos menos prioritarios. En lugares remotos o de difícil acceso la prioridad se traduce en algo tan básico como tener una moto o un caballo para practicar esas comunicaciones, o contar con alguien capaz de comunicarse en la lengua de los usuarios de la justicia.

El irrazonable diseño de despachos y oficinas judiciales. La organización del despacho u oficina judicial es una cuestión central, a la que se aplican todas las consideraciones que realizamos en este documento. Los países que no han acometido un proceso de reforma de la organización y gestión como la que apuntamos en este documento, padecen serios problemas de rigidez y de incapacidad para proveer servicios adecuados. A menudo la estructura de cada despacho u oficina judicial es similar sin importar mucho la carga o tipo de trabajo. La flexibilidad hace injustificables las estructuras rígidas, al estilo de algunos países donde un juzgado está formado por un juez, un secretario, dos oficiales, cuatro auxiliares y un agente, cuando en unos casos es conveniente aumentar y en otros disminuir, en atención a la demanda, la dotación total o de alguno de sus componentes. En otro sentido, cambios en la legislación procesal hacia la intermediación y oralidad requieren un mayor refuerzo de la actividad de los jueces y menos del personal no judicial. Sin embargo, las organizaciones mantienen la misma estructura que había cuando los procedimientos eran básicamente escritos. De otra parte, la estructura atomizada impide la realización de funciones tan básicas como la información a los usuarios. Las visitas a órganos de muchos países evidencian el padecimiento de los empleados judiciales que ven interrumpido su trabajo por las constantes irrupciones de abogados que solicitan información. Este problema no existe, por ejemplo, en aquellos sistemas judiciales que se dotaron de un tamaño y organización adecuados para incorporar “manifestadores” encargados de proveer información en momentos y lugares adecuados a las personas que la requieren. Otros problemas de aquellos diseños y tamaños inadecuados tienen que ver con la estructura de gobierno interna, tema al que nos referiremos más adelante.

Separación de las labores judiciales y de gestión. Otro de los denominadores comunes a todo este proceso de reforma en la organización y gestión ha sido separar la labor de enjuiciar, propia de los jueces, de las tareas de gestión, propia de otros profesionales. Aunque son muchos los países que han progresado en este sentido todavía quedan muchos rezagados.

Incorporación de gestión. El administrador de la corte y la administración de las cortes. Desde hace años se viene advirtiendo la imperiosa necesidad de incorporar gestión en el sistema judicial. Una forma concreta de actuar en este sentido ha sido la introducción de la figura del responsable de la gestión de los órganos judiciales, sea para cada órgano o grupo de órganos judiciales, donde el tamaño lo justifique, y para el conjunto del sistema. La experiencia internacional en esta materia está suficientemente probada e implantada (entre otros, Costa Rica, Estados Unidos, Inglaterra, ... pero apenas en Alemania, Italia, Francia, España ...) y es difícil justificar que no se hayan dado más pasos en este sentido. La administración de la corte no sólo se plantea a escala

de cada órgano sino del conjunto de la organización judicial¹⁵. Todo esto requiere contar con adecuados profesionales, bien formados en estas materias, y órganos de gestión con competencia y responsabilidades definidas para el conjunto del sistema, aprovechando todas las posibilidades que aquella proporciona. Acorde con su responsabilidad, la retribución de estos profesionales ha de ser competitiva y no tiene por qué ser inferior a la de los jueces o magistrados. Con frecuencia se quejan los responsables de la gestión del escaso margen de maniobra con que cuentan y de la constante interferencia de los jueces, cuya posición todavía se mantiene superior en materias en las que no debieran tenerla. Tan importante como eso es el tema relativo a cuál debe ser el cometido y de quién deben depender los administradores. De manera resumida, creemos que debe existir una sustancial autonomía entre la labor de administrar y juzgar y en consecuencia los administradores no deben depender de cada juez sino del director o presidente de la organización en cuestión, sea ésta el director de los servicios comunes, el presidente de un conjunto de cortes u otra.

Gestión de los procesos o de los casos. En algunos países, los sistemas informáticos han permitido llevar a cabo cambios radicales en la gestión de los procesos. Así, en lugar de la característica “apropiación” que tenía lugar antes, donde cada empleado público llevaba “sus” expedientes de principio a fin (a veces con un colorido variado para distinguir cada tipo de procedimiento o materia), distintos empleados se encargan de distintas fases del proceso, ganándose en flexibilidad. En el caso de los jueces se ha llegado a separar la función de tramitación de la de decidir. Esta mejora en la gestión de los procesos ha permitido, además, identificar un sinnúmero de trámites ociosos que no hacían más que consumir tiempo y recursos y constituir factores que fomentaban la dilación o morosidad. La experiencia costarricense es singular a este respecto: existen jueces “tramitadores” y “decisores” que realizan estas funciones en forma diferenciada.

4. Política de recursos humanos

La tarea de optimizar estos recursos es singularmente importante en el sector público debido a que es más intensivo en trabajo que el sector privado. La gestión de los recursos humanos (y no sólo de los recursos humanos) constituye un ámbito más problemático en el sector público que en el privado porque la esfera de competencias de los responsables de la gestión pública es mucho más limitada. En España, salvo en algunos territorios, la gestión de recursos humanos de la justicia se realiza con mera intuición y falta de la pericia propia de los departamentos de recursos humanos. Es preocupante que siendo el programa de justicia tan intensivo en el uso de recursos humanos (absorbe casi el 80% del presupuesto) se carezca de una política clara en esta materia¹⁶. La planificación de necesidades de personal es una carencia fundamental a resolver.

Flexibilidad. Carrera profesional. Se precisa definir las funciones de forma más flexible, de modo que permita una mejor gestión de los recursos humanos sin atentar a derechos básicos de estos empleados públicos. Más importante, debe existir una carrera profesional en varios tramos o escalones, que se correspondan con la productividad de cada uno. En algunos países la reforma comportó un “achatamiento” de las categorías profesionales

¹⁵ En un estudio comparativo reciente se analizan los avances producidos en esta materia en los países andinos. *Vid. COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Reforma Judicial en la Región Andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?* Lima: CAJ, 2000.

¹⁶ En realidad no llama la atención, porque en el desafortunado diseño organizativo y de responsabilidades existente, es perfectamente previsible esta ausencia.

(todos son “auxiliares de la justicia”); esto pudo estar justificado por distintas razones (al parecer, riesgos de nepotismo y corrupción, entre otras), pero su persistencia daña el funcionamiento de los servicios porque esta falta de carrera profesional no ofrece futuro a los empleados públicos.

Recompensas vinculadas al desempeño. Es necesario vincular el desempeño de cada uno a las recompensas, sean monetarias, de promoción, reconocimiento u otro carácter. En Chile una parte importante de la retribución del personal que trabaja en justicia depende de su desempeño. En España, los cambios aprobados durante 2002, referidos a retribución y producción de jueces y magistrados, constituyen una relativa innovación en este sentido y una línea a perfeccionar y extender a otros colectivos.

Rotación del personal, interinidad y vacantes en el puesto de trabajo. La rotación es un mal casi endémico en algunos sistemas judiciales. A título ilustrativo, en un gran número de juzgados de primera instancia civil de Madrid (España) cambió más del 40% de la plantilla no judicial durante el año 2002 (atraída por puestos mejor remunerados o de menor presión). En sentido análogo, casi el 30% de los jueces de primera instancia civil y penal cambian de órgano cada año. Cuando estos cambios suceden, suele acarrear o bien que el puesto quede vacante durante cierto tiempo o se provea de personal interino o sustituto cuya competencia profesional es escasa. Esta rotación y falta de personal daña sustancialmente el ritmo de actividad y calidad del trabajo de los órganos judiciales. Técnicamente la corrección de estos problemas no es de enorme enjundia; requiere una adecuada planificación y formación.

Formación. Además de invertir en los planes de formación en el momento de acceso, es necesario reforzar la formación continua de jueces y demás personal. En cuanto a los jueces, es recomendable mejorar los conocimientos prácticos en materias con las que los juristas están poco familiarizados, tales como valoración de daños, el funcionamiento de los mercados, la administración de la empresa y temas similares, sin que ello suponga el sin sentido de hacer de los jueces “expertos en todo”¹⁷.

Cumplimiento de la jornada laboral. En no pocos países el incumplimiento de la jornada laboral parece ser un problema grave y poco menos que de imposible solución, a juzgar por los años e intentos realizados para corregirlo. En España, según estimaciones del Consejo del Poder Judicial, cumplir la jornada equivaldría a dotar de plantilla a 350 órganos, algo más del diez por ciento de los que había en 1998 (Véase CGPJ, *Memoria*, 1999, vol. I, págs. 211-212).

Mejor uso de la capacidad de algunos grupos profesionales (secretarios, prosecretarios, oficiales y otros). A menudo la capacidad del personal no judicial (sean o llámense secretarios u otro personal) está siendo infrautilizada. Muchos realizan labores que podrían ser perfectamente acometidas por personas con menor capacitación, pudiendo dedicarse los de mayor capacitación a otras funciones. En el caso de algunos profesionales, como los secretarios judiciales en España, su formación jurídica les permitiría realizar algunas funciones ahora atribuidas a los jueces; o como letrados del juzgado o tribunal, al estilo de otros letrados públicos existentes en numerosos países. Alternativamente, algunos de ellos pudieran desempeñar el papel de administrador de la

¹⁷ De otra parte, resulta paradójico que en las pruebas de acceso de los empleados judiciales españoles no se exijan conocimientos prácticos de ofimática, informática o uso de correo electrónico allí donde estas herramientas son de uso habitual.

corte una vez adquirida la formación adecuada (en un programa especializado intensivo y de corta duración). Otros podrían asumir la responsabilidad plena de la ejecución de las sentencias. Estas u otras opciones conllevarían una dignificación de la función, mayor capacitación y productividad y la correspondiente retribución.

5. Sistemas informáticos para la gestión de los procesos

Salvo contadas excepciones, más allá de las declaraciones públicas, a principios del año 2003 la informatización de los órganos judiciales tenía todavía bastante más de proyecto que de realidad en el conjunto de países de la Región. Esto era predicable también, aunque con distintos grados, de varios países de Europa Occidental y algunos estados de EEUU. La informatización de los procesos constituye una de las fuentes de mejora apreciables que ha caracterizado a algunos sistemas judiciales. Como es obvio, no es una panacea y, para que surta sus frutos, debe incardinarse en un adecuado diseño de la oficina judicial y de los servicios comunes, donde, de manera especial, esté claro el sistema de gobierno y responsabilidades. La informatización debe acometerse con más seriedad, con apoyo permanente y directo a las oficinas o despachos judiciales. En otro plano, el uso del correo electrónico, para que se comuniquen todos aquellos que trabajen en la justicia y para comunicarse con los profesionales del derecho, debiera estar generalizado desde hace tiempo.

Una de las cuestiones que se suscitan en relación con las aplicaciones informáticas se refiere al grado en que cumplen o no –en su versión actual y con el uso que de ella hacen los usuarios– las funciones para las que fueron diseñadas. Otra al grado en que se aprovechan las posibilidades que ofrecen, no sólo para la gestión procesal, sino como instrumento de gestión y supervisión y como fuente de información sobre el sistema jurídico.

¿Qué deben proporcionar las aplicaciones informáticas? Facilitar el impulso y gestión procesales, controlar la marcha del órgano judicial, determinar la agenda del juzgado y los intervinientes en los procesos, elaborar la estadística, realizar inventarios periódicos y extraer información valiosa sobre el funcionamiento del sistema judicial y del sistema jurídico. Es preciso evaluar si las aplicaciones permiten realizar estos cometidos y también la utilización que de ella hacen los usuarios.

Muchos se quejan de que las aplicaciones cumplen sólo en escasa medida esas funciones, que son lentas y las interrupciones frecuentes. No obstante, consideran que proporcionan servicios de enorme valor, tales como facilitar la comunicación de los órganos, el control de los documentos, etc. Más aún, la introducción de la informática en los órganos judiciales ha marcado un antes y un después en la calidad de la prestación de este servicio público, hasta el punto que ninguno quiere renunciar a esta herramienta. La consolidación de las aplicaciones todavía no ha terminado y se precisa tiempo e incentivos para conseguir que los usuarios se acostumbren a su uso, a la introducción de datos y al aprovechamiento de las distintas prestaciones que ofrecen. De otra parte, las aplicaciones contienen información muy valiosa sobre el funcionamiento de este servicio público para cuyo conocimiento constituye una fuente única. Se trata, pues, de un proceso dinámico que está en la vía correcta, que precisa un poco de tiempo, apoyo e incentivos para facilitar su consolidación y el aprovechamiento de todas sus posibilidades.

¿Son los sistemas informáticos actuales idóneos para proporcionar la información que prevén registrar? En su versión actual, sólo parcialmente. No se trata de culpar a las aplicaciones, porque en realidad la informatización de los órganos judiciales no fue diseñada para desempeñar esas funciones sino para ser una herramienta facilitadora del impulso procesal. Esa vieja concepción, sin embargo, es algo que ha cambiado rápidamente en los últimos tiempos en la dirección de explotar estas y otras muchas posibilidades antes ni siquiera concebidas, como fuente de información y herramienta para la gestión y supervisión. Ello implica adaptaciones y cambios en las aplicaciones.

Además, los usuarios apenas introducen información en los sistemas. Se cumplimentan una parte mínima de los campos previstos y éste es uno de los problemas comunes a todas las aplicaciones. En el conjunto de las existentes en las distintas comunidades con competencia en la materia en España en 2002, se cumplimentaban entre el 5% y el 30%, dependiendo del grado de implantación del que gozan. ¿Por qué sucede esto? Los usuarios aducen que para ellos –para su gestión procesal- se trata de campos no relevantes, aunque reconocen que podría tratarse de información de interés para otro tipo de usuarios. En otros casos, hace referencia a que, aún reconociendo su posible utilidad para ellos mismos, el coste y la demora que comportaba introducir más información eran muy grandes en relación con la utilidad que les proporcionaría. ¿Qué hacer? No hay una solución única sino que ha de actuarse en varias direcciones. Una de ellas consiste en motivar al personal (política de recursos humanos) de forma que estén interesados en cumplimentar la totalidad de los campos, o al menos parte de ellos y hacerlo bien. En otros casos esto exige además una mayor proximidad del personal de apoyo al puesto de trabajo, esto es, ayuda técnica a los usuarios.

Otros cambios. Para hacer que esta herramienta sirva para realizar bien sus funciones básicas que ahora, según los usuarios, no desempeña totalmente, es necesario configurar, actualizar y redefinir las aplicaciones de manera que A) se incorporen todos los campos relevantes y sólo los relevantes.¹⁸ B) Se eviten ambigüedades en la denominación de algunos campos. C) Aquellos campos que sean indispensables deben ser definidos como tal y, hecho esto, el usuario no debe poder pasar a otro campo sin haber cumplimentado el anterior. D) Sea factible extraer de una forma más rápida y fácil la información prevista. E) Conseguir que las aplicaciones funcionen con más agilidad y menos interrupciones.

6. La estadística judicial y los sistemas de información

Los responsables del sistema de justicia y de la política judicial, quienes trabajan en ella, los operadores y el público general, en cualquiera de sus ámbitos y para realizar los distintos cometidos que tenga asignado cada uno, necesitan información. Precisan esa información para conocer la situación y tomar medidas, realizar el seguimiento de las mismas (o del conjunto del sistema), supervisar el trabajo de la judicatura o del personal no judicial, de los abogados, fiscales, llevar a cabo comparaciones entre órganos, entre regiones y entre países o evaluar la bondad de distintas políticas legislativas o judiciales.

Los doce mandamientos (virtudes y pecados capitales) de la justicia y su correspondiente requerimiento de información. Las características de un buen sistema

¹⁸ A título ilustrativo, es necesario que se definan algunos momentos intermedios de los procesos que permitan medir no sólo la duración total sino la de algunas fases importantes del mismo.

judicial están asociadas a sus correspondientes elementos de información e indicadores. Par ver si la justicia es independiente, imparcial, competente, asequible, equitativa, eficiente, eficaz, sin dilaciones, de calidad, previsible (seguridad jurídica), transparente y responsable –que rinda cuentas– necesitamos un buen sistema de información. La estadística permite dar cuenta a la sociedad de lo que se ha hecho con los recursos y poder puesto a disposición del sistema judicial. Permite también realizar análisis singulares de temas específicos, como la criminalidad. La estadística judicial debe proporcionar toda la información necesaria acerca de las dimensiones que conforman lo que es un buen sistema de justicia, o en clave negativa, a los problemas que padecen los sistemas judiciales.

Indicadores de desempeño e impacto de la justicia. Estos sistemas de información, estadísticos principalmente, permiten elaborar un conjunto de indicadores de desempeño de los jueces y demás empleados públicos y del conjunto del sistema judicial, además de realizar un buen control de la marcha del sistema. Otra ilustración del uso de estos indicadores son los Informes de Gestión de los distintos órganos judiciales¹⁹.

Transparencia y rendición de cuentas. Por el propio interés de quienes trabajan y gobiernan la justicia, y porque es un derecho de los ciudadanos, debe llevarse a cabo periódicamente una evaluación de la justicia. El Parlamento debe proceder a un examen adecuado del funcionamiento de la justicia, y una ocasión propicia, aunque no única, es el momento de la presentación de la Memoria anual de los Consejos o Presidentes de Cortes Supremas (y de cada Tribunal Superior ante su correspondiente órgano de representación popular). Unas Memorias que, a pesar de las mejoras recientes, todavía dejan que desear. De la misma manera, los distintos órganos deben dar cuenta de lo que han hecho periódicamente. Por ejemplo, mediante informes de gestión sustanciados ante los órganos de gobierno de la justicia (Cortes Supremas o Consejos) acerca de la labor realizada por cada órgano y su comparación con la labor realizada por órganos similares.

7. Gestión y calidad

Hace años ya que el interés por la calidad adquirió carta de naturaleza en los servicios públicos, pero de ello todavía apenas hay esbozos en la justicia, más allá de las declaraciones de intenciones. La calidad es una dimensión requerida tanto del producto como del proceso y el trato a los usuarios. Las cuestiones de calidad tienen una entidad diferenciada de otras con las que a veces se confunde, como son la dilación o la ineficacia de la ejecución.

¿No es medible la calidad? Quienes se oponen a la medición de la calidad la incluyen como una faceta más de su oposición a cualquier evaluación de la justicia –que denigran como enfoque “productivista”–. Aducen que “la esencia de la justicia” no es la cantidad sino la calidad, que la calidad no puede medirse y por tanto no puede evaluarse el trabajo de los jueces ni el resultado de sus decisiones. Se equivocan. En realidad, los alegatos acerca de la imposibilidad de medir el desempeño de la justicia, en este caso de la calidad, no son más que burdas excusas que no hacen sino fomentar la irresponsabilidad y la escasa laboriosidad de algunas personas, afortunadamente no de la mayoría. Los

¹⁹ Un tratamiento detallado de esta cuestión puede verse en: Santos PASTOR y Liliana MASPÓNS. *Cifrar y descifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*. Versión preliminar. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2002.

propios jueces se mofan de aquellos que esgrimen, como excusa de su escasa laboriosidad, que sus sentencias son, pretenciosamente, “de orfebrería”. Medir la producción, y la variación de ésta en los distintos órganos es algo que viene haciéndose en varios países desde hace muchos años. Como puede medirse y se mide la duración y la eficacia de los procedimientos, su evolución y los resultados de los distintos órganos a lo largo del tiempo. De la misma manera puede medirse y se mide también la calidad de las sentencias, de los procesos y del trato.

Calidad de las sentencias. Algunas facetas que pueden reflejar una deficiente sentencia se pueden detectar por la frecuencia con que se revocan, especialmente por causa de nulidad de actuaciones. La tasa de apelación puede interpretarse como síntoma de calidad si se trata de un rasgo sistemático o focalizado en algunos órganos. La apelación, como la reclamación en primera instancia tiene algo de endógeno, esto es, está motivado por el funcionamiento de la justicia, pero obedece principalmente a otros factores, entre otros, al rol de los abogados. Dicho lo cual, las tasas de apelación civil y laboral han aumentado notablemente en los últimos años. A veces la falta de calidad se observa en la ausencia de motivación de la decisión o en una pobre fundamentación de las sentencias. Medir esto es, sin embargo, relativamente costoso. Relacionado con ello está la creciente frecuencia con que se observan sentencias cada vez más extensas –fruto del cortar y pegar de los editores de texto sobre colecciones de jurisprudencia–, con una escasa relación entre los hechos (paradójicamente, cada vez de más breves) y la fundamentación “cortada y pegada” de otros casos. Este fenómeno parece ser la versión “tecnológica” de las viejas “sentencias formulario”. Otra manifestación de una deficiente calidad de las resoluciones tiene lugar cuando se resuelven de forma diferente casos que son similares.²⁰ En fin, un rasgo que hemos identificado en el análisis de muestras de sentencias es la escasa frecuencia con que aparecen extremos tales como la fecha de interposición de la demanda (sólo el 15% de las sentencias de primera instancia civil en España contienen tal extremo), la de la prueba (1% de los casos) y otros hitos y rasgos importantes del procedimiento. En realidad no sería necesario consumir tiempo de los jueces en esas tareas, que podrían sustituirse por una salida estándar a cumplimentar por cualquier empleado del juzgado y luego supervisado por el secretario u otro empleado judicial.

Calidad de los procesos. El examen funcional de los procesos es una técnica de uso relativamente reciente en el mundo de la justicia. Ha permitido detectar la enorme reiteración de documentos y trámites sin sentido, de citaciones y otras actuaciones que podrían realizarse con mayor eficacia (tasa de respuesta), celeridad y menor coste. En los lugares donde se ha utilizado ha permitido notables reducciones en el conjunto de trámites procesales y simplificado los procesos. También ha permitido identificar cómo una adecuada programación del proceso mejora la eficiencia del servicio y evita costes a los ciudadanos que tienen que asistir a los juzgados para realizar trámites –a veces ociosos o suspendidos sin previo aviso–, ocasionándoles pérdidas que afectan a su trabajo u ocio. Estos costes parecen ser apreciables, aunque todavía no conocemos una estimación de los mismos.²¹ Otra faceta de la pobre calidad de los procesos se observa en

²⁰ Por ejemplo, cuando se fijan indemnizaciones distintas para casos similares. En materia de accidentes de tráfico: *Vid.* Jesús PINTOS AGER. *Baremos, seguros y Derecho de daños.* Madrid: Civitas, 2000.

²¹ En algunos lugares es común programar las actuaciones en las que está involucrado un mismo sujeto de forma que no tenga que ir al juzgado muchas veces. No es infrecuente que, en familias en crisis, uno o varios de sus miembros se vean involucrados simultáneamente en un caso de malos tratos, en otro de familia, en otro de menores, ... Si tienen que ir al juzgado tantas veces como exija cada procedimiento es muy probable que esto termine afectando a su situación de empleo o en la no comparecencia en el

la excesiva ritualización de los procedimientos, donde el papel del juez se corresponde más con el de un mero observador que con el de alguien cuya misión consiste en ayudar a resolver un conflicto de la mejor manera posible y al menor coste social, lo cual exige que se implique más y adopte esa orientación desde en el principio sin temor a verse “contaminado” si ha de tomar una decisión ulterior.

Calidad del trato. No sólo importa que la sentencia o la ejecución sean apropiadas sino que el justiciable sea tratado de forma correcta, sin esperas desmedidas, espacios angostos, lugares donde estar, citaciones defectuosas que obligan a ir varias veces a los juzgados... Son varias las herramientas utilizadas para medir esta faceta de la calidad. Una de ellas es la encuesta a usuarios, en cualquiera de sus modalidades. Otra el análisis de las quejas explicitadas por los usuarios. Los servicios de atención al usuario y la disseminación de folletos informativos –con números de teléfono, fax, direcciones de correo ordinario y electrónico o *websites* donde obtener información– son algunas de las medidas adoptadas con éxito en varios lugares para mejorar la atención y trato al público.

Cantidad frente a calidad. Esta oposición es una de las más fogosamente suscitadas por los oponentes a la evaluación de la justicia, a quienes nos hemos referido más arriba. Los estudios realizados hasta ahora indican, por el contrario que, en la práctica no existe tal conflicto. Los órganos que más producían eran también los de mayor calidad en sus decisiones. (La calidad era aproximada por la percepción que los usuarios tenían acerca de si sentían que el órgano judicial había prestado a su caso y persona una atención adecuada; véase Ostrom y Hanson 1999).

Calidad de la justicia gratuita. Existen indicios de que la calidad de esa asistencia, tanto en materia no penal (en algunos lugares denominada “turno de oficio”) como de la asistencia letrada al detenido o preso, no es como debiera. En un estudio realizado en España se apunta que la frecuencia con que el acusado en prisión preventiva es visitado por su abogado es muy reducida; también refleja que con mucha frecuencia conocieron a su abogado para preparar el caso el día anterior al del juicio²². Ciertamente es que, como dicen muchos abogados, parte del problema estriba en que los imputados no aparecen por su despacho o bufete jurídico y a menudo tampoco por los juzgados en el momento del juicio.

8. Organización y gobierno de la justicia y los órganos judiciales. ¿Está bien gobernada la justicia?

El reparto de poderes. Generalmente tener varias cabezas en la cúpula del poder no es mejor que tener una, y esto es aplicable tanto a las organizaciones privadas como a las públicas, de las que no es excepción el mundo de la justicia. Definitivamente el sistema de gobierno que caracteriza al sector justicia es poco atinado, sea en los propios órganos unipersonales, las salas de gobierno de los Tribunales Superiores, o el gobierno general

juzgado. La programación de las actuaciones judiciales concentrando en lo posible las visitas al juzgado es una de las importantes actividades que lleva a cabo la Administración de la Corte del Tribunal Superior de Napa (California), entre otros. (Agradecemos al Administrador Ejecutivo de dicho Tribunal habernos proporcionado esta información referida a 2003; más información puede obtenerse en el website de dicho Tribunal). Sobre este tema, véase también: Departamento de Justicia del Gobierno Vasco. Dirección General de Relaciones con la Justicia. *Manual de Gestión de Calidad de Oficinas Judiciales y Servicios Comunes*, 2003.

²² CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. *Libro Blanco de la Justicia. Anexos*. Madrid: CGPJ, 1997. Véase el capítulo sobre usuarios.

del sector ostentado por las Cortes Supremas, los Consejo Superiores de la Judicatura, los Ministerios de Justicia y otras Administraciones Publicas territoriales. Este diseño “policéfalo” da lugar a veces a situaciones grotescas, en unos casos porque no se sabe quién es responsable y, las más de las veces, porque varios poderes quieren gobernar el mismo tema.

El problema no resuelto de las Cortes Supremas como responsables del poder judicial o los Consejos del Poder Judicial El modelo de Cortes Supremas que desempeñan funciones jurisdiccionales y de gobierno, o de Consejos Superiores del Poder Judicial, es, sin duda, algo de lo más extraño, desde el punto de vista de las organizaciones públicas (judiciales incluidas), y difícilmente puede pensarse en algo más desafortunado. Se trata de un órgano encargado de una parte importante de la política judicial y por tanto es irrazonable, por decir poco, que a su cabeza se coloque no un responsable ejecutivo sino veinte o más responsables en muchos casos, sin una relación jerárquica sustancial –o escasa en algunos países– entre ellos. De formación jurídica, sus miembros carecen de capacidad para la dirección y gestión, para definir y ejecutar la parte de la política judicial que le corresponde. Los métodos de trabajo y decisión de estos órganos siguen las pautas y ritos (en muchos casos pintorescos) de la labor de sentenciar. Una organización sin apenas responsabilidad política ni incentivos para el mejor funcionamiento de la justicia, donde es fácil que cada uno de sus miembros campe por sus respetos o se disputen pequeñas parcelas de poder. Generalmente se trata de puestos bien retribuidos, y por eso mismo es ineficiente que personas tan caras dediquen buena parte de su tiempo a cuestiones banales. En ocasiones se trata de órganos sin continuidad ni memoria histórica, al renovarse a la vez su totalidad.

La crítica obsesiva a la politización de estos órganos es, cuando menos, ilógica. Cualquier sistema de elección de miembros para esos órganos es político. Lo importante es que cuando hagan política judicial lo hagan bien y rindan cuentas de ello; y, en el peor de los casos, sean removibles del cargo. A nuestro entender, el problema principal no es el método de elección ni quiénes sean los elegidos –aun siendo una cuestión importante en la que también se puede errar gravemente–, sino el diseño del órgano.

Ideas para una alternativa. Sobran miembros; bastaría con un presidente y dos vicepresidentes con competencias ejecutivas –y responsabilidad ante el parlamento– y los correspondientes equipos técnicos. Los demás miembros tendrían carácter consultivo; pueden seguir en sus puestos de trabajo y asistir a las reuniones necesarias para tomar aquellas decisiones que requieran una amplia participación, conocimiento y consenso, algo que aporta bien un órgano colegiado. Las competencias donde su intervención sería vinculante debieran limitarse a las cuestiones disciplinarias y, aunque sin carácter exclusivo y mediante una mayor objetivación de los criterios y un mayor escrutinio público, a los nombramientos de algunos puestos de la magistratura. Las demás funciones son más propias de un órgano ejecutivo, y si se deseara que permanecieran en las Cortes Supremas o en los Consejos –lo que, a nuestro entender, no es la mejor de las opciones– éstos debieran desempeñarlas de manera similar a un órgano ejecutivo, de forma eficiente y rindiendo cuentas de su labor como los demás órganos ante el Parlamento y la opinión pública. En el mismo sentido, los equipos técnicos deben ser competentes en las materias propias de un órgano de estas características; la dogmática jurídica no es precisamente la herramienta más necesaria para la política pública. Redefinir los órganos de gobierno de la justicia de esta forma es, creemos, más acorde a la lógica elemental de las organizaciones (y al sentido

común), es algo perfectamente abordable y sería deseable que se plantease pronto. La mayoría de estos puntos de vista son compartidos por representantes de los distintos partidos políticos y por muchos miembros que han formado parte de aquellos órganos de gobierno.

El gobierno de cada órgano judicial. El desgobierno es un fenómeno que a menudo se plantea no sólo en la cúspide sino también, a micro escala, en cada órgano. Un ejemplo de ello es la confusa o falta de delimitación de las responsabilidades de dirección y gobierno que en cada órgano judicial corresponde a jueces, secretarios, administradores judiciales o incluso a órganos del ejecutivo gubernamental.

9. Otros temas de organización y gestión

Ponderación de la complejidad de la carga de trabajo y producción de los órganos judiciales. Al medir la carga de trabajo y la producción de los órganos judiciales es preciso tener en cuenta que no todos los casos son igualmente complejos. Ponderarlas con arreglo a esa complejidad es una tarea que están acometiendo varios sistemas judiciales no sólo para valorar la productividad de los órganos judiciales sino también para poder reasignar mejor los medios disponibles, para proporcionar elementos de juicio objetivo sobre las necesidades de creación de nuevos órganos o ampliación de dotaciones a los existentes²³. En el caso español, el primer intento de ponderación tuvo lugar en 1998, con la aprobación de los módulos de actividad judicial.²⁴ En todo caso, hay que tener en cuenta que muchos asuntos implican poco esfuerzo. Así, en España, al menos el 30% de los casos civiles se resuelven por auto, que habitualmente implica menos esfuerzo que la sentencia. En el mismo sentido, en el 45% de los casos no hay oposición del demandado. Por el contrario, hay que sumar el trabajo correspondiente a la ejecución, cuestión que deviene especialmente importante tras la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil²⁵. Algo similar sucede en otros países; aunque las cifras difieran algo, muchos asuntos son de mero trámite o de resolución rutinaria y comportan una carga de trabajo menor. En Costa Rica la mayor parte de los casos de tránsito son de trámite y no comportan gran esfuerzo de los jueces, pero sí del personal no judicial²⁶. En República Dominicana una parte apreciable de los casos laborales son de sencillo enjuiciamiento (tanto, que no debieron llegar a la vía judicial sino ser objeto de transacción prejudicial; Véase Pastor y Vargas, 2000).

Focalización específica. Algunos cambios organizativos y procesales se han focalizado en procesos singulares, cual es el caso del acceso a la justicia de las pequeñas causas, de los juicios rápidos, de los procedimientos sobre violencia doméstica, etc. O en medidas organizativas específicas, como es la apertura de los órganos judiciales en horario vespertino (lo cual mejora el acceso a la justicia a un coste no desmedido).

Cambios organizativos y de gestión motivados por cambios legislativos. Algunos cambios organizativos son resultado obligado de cambios legislativos sustantivos o

²³ Además del caso español, tenemos conocimiento de que están realizando una ponderación de este tipo prácticamente todos los sistemas de justicia estatal de los EE.UU. y varios países candidatos a la integración en la Unión Europea.

²⁴ La primera propuesta aprobada aparece en la Memoria del Consejo correspondiente a 1999. Consejo General del Poder Judicial. *Memoria 1999*. Madrid: CGPJ, 2000.

²⁵ El comentario de varios jueces entrevistados coincide en que ahora se ha complicado la ejecución, en especial por el conjunto de garantías que establece la nueva Ley.

²⁶ *Vid.* MORA, Luis Paulino. *Nuevos enfoques para atender... Op. cit.*

procesales. Por ejemplo, los cambios en la legislación procesal penal, que caracterizan el momento actual de varios países, exigen una organización y gestión radicalmente diferente a la que existía antes de ellos. La introducción del principio de inmediación en el orden civil, del que la oralidad es una de sus manifestaciones, pone más presión sobre los jueces, cuya presencia física es mayor, y por eso puede que hagan falta más jueces, otro tipo de adiestramiento, otro tipo de oficina o despacho judicial y quizá menos personal administrativo. Y lo mismo sucede con los cambios en la legislación del menor, de familia, etc.

Corrección de errores de diseño competencial. El diseño competencial o territorial hace que en ocasiones haya órganos con casi nula actividad mientras otros están sobrecargados. Es el caso, en España, de los Tribunales Superiores de Justicia en materia civil y penal. Otro error de diseño con efectos similares en una mínima producción es la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.²⁷ Otra ilustración de este problema se da en República Dominicana, donde el Distrito de Santo Domingo absorbe una carga desproporcionada en relación a su capacidad de resolución.

Los procesos de cambio y la “gestión del cambio”. Cuando se adoptan cambios, han de hacerse en su integridad, sin dejar de ejecutar algunos componentes centrales, porque de lo contrario, los resultados pueden ser peores. Por ejemplo, si no se adecua la sección de archivo de una oficina judicial o servicio común, que concentra ahora la labor que antes realizaban varios, el mayor tamaño puede generar incluso colapsos de algunas de sus labores. Los aumentos de escala requieren buenos sistemas de gestión y control y, para ello, un buen sistema de información para la gestión. Los cambios requieren procesos de ajuste y mostrarán sus resultados en un lapso de tiempo. La imprevisión, falta de programación y planificación, el exceso de voluntarismo, o los errores en la asignación del espacio ilustran equivocaciones en que se ha incurrido con alguna frecuencia. Es preciso dedicar tiempo a explicar en qué va a consistir estos procesos, qué se espera de cada uno, tratar de conseguir todo el consenso posible (sin esperar que sea total), mantener esa comunicación de manera fluida durante tiempo, formando equipos o comisiones de seguimiento que tengan respaldo del personal, comisiones cuya composición ha de cambiarse cada cierto tiempo para asegurar una mayor participación y el enquistamiento de algunos problemas asociado a determinadas personas. Cuando haya conflicto se requerirá un buen poder judicial para establecer los oportunos acuerdos y compromisos, como en cualquier otro cambio de política judicial.

Efectos distributivos. Algunas de las medidas antes apuntadas han generado efectos positivos no sólo en la racionalización de la producción y del coste por unidad de servicio sino que además han facilitado el acceso a la justicia. Así, la apertura de los juzgados en horario vespertino ha permitido que muchas personas que antes no tenían acceso a la justicia o lo veían dificultado porque perdían horas de trabajo (y eventualmente el empleo), ahora pueden ir a los tribunales en horarios compatibles con su jornada laboral. En otros casos, la incorporación de nuevas tecnologías ha permitido que los usuarios expertos (abogados) e incluso no expertos puedan acceder por internet

²⁷ En 1999, por ejemplo, dictaron tres sentencias por magistrado, cuando, en promedio, los magistrados de las Audiencias Provinciales dictaron 155 sentencias al año, o 120 los del Tribunal Supremo. Seguramente tampoco es un acierto la existencia de la Sala de lo Contencioso, cuya justificación yace en argumentos de “rango” del órgano que adopta las decisiones impugnadas, pero no se traduce en un sustancial detrimento de la productividad.

a la justicia y conocer el estado de su caso o las fechas en que han de asistir a los tribunales sin tener que incurrir en pérdidas de tiempo en transporte o coste alguno.

Planificación y auditoría. Uno de los departamentos cuya importancia es crucial en los procesos de mejora de la gestión --importancia que a veces no se les otorga, al punto de no existir--, es el de Planificación. Planificar es una actividad fundamental en los negocios privados y obviamente también en los públicos. Pero si importante es en general, su actuación deviene crucial en los procesos de reforma y más si son de la envergadura de los acometidos en materia judicial en muchos países. Algunos de los graves problemas padecidos en reformas como el agrupamiento de órganos judiciales antes dispersos tuvieron su origen en un notable déficit de planificación. Cuando llegaron a su nuevo emplazamiento los jueces y otro personal se encontraron con que los teléfonos no funcionaban, las redes informáticas no estaban activas o se caían constantemente; algunos incluso no tenían despacho donde trabajar, los expedientes estaban en los emplazamientos originarios, otros amontonados en los nuevos lugares y así sucesivamente. La resistencia, como no era de esperar, fue seria en esos tiempos y duró no poco tiempo. Otro departamento y actividad fundamental, cuyo protagonismo aumenta también en estos procesos, es el de auditoría. Se trata de auditorías internas, tanto de presupuesto como de gestión, y su misión consiste, no en “amargar la vida” al resto de los departamentos, sino en ayudar a identificar procesos mejorables. En ocasiones estos dos departamentos se unen en uno que cubre ambos conjuntos de cometidos.

¿Aumentar la producción para reducir la duración? Muchos se sorprenden al ver que la adición de medios presupuestarios no se traduce en menos dilación. No hay nada de sorprendente en ello. En primer lugar, la adición de medios presupuestarios puede destinarse a cometidos que no aumenten la oferta, tales como las inversiones en infraestructuras edilicias --actividad que suele absorber ingentes sumas, a la que son tan proclives algunos poderes judiciales--, o retribuciones que no están vinculadas a la productividad. Destinar medios a esos cometidos mejora las condiciones de quienes trabajan en la justicia o las instalaciones, pero no siempre se traducen en aumentos de la producción.

Si la aportación de más medios se dedicase a incrementar el número de jueces u otro personal o de juzgados o el equipamiento informático, a corto plazo aumentaría la producción y, si las demás circunstancias permaneciesen iguales, se reduciría la dilación. Ahora bien, la reducción de la dilación --motivada por un aumento del número de órganos u otra medida similar-- también puede incentivar el número de casos --la demanda--, dado que la dilación opera como un coste o un factor disuasor de la demanda de tutela judicial. El aumento de la demanda puede traducirse en un aumento del número de casos en primera instancia, de las apelaciones o de la casación. Ese aumento puede hacer que la dilación se incremente. El aumento de medios genera, pues, efectos contrapuestos; unos son reductores de la dilación y otros la aumentan. Para determinar cuál de estos fenómenos contrapuestos prevalece no hay más remedio que realizar un análisis empírico.²⁸

²⁸ Ni que decir tiene, este aumento de la demanda se traduce en un mayor acceso a la justicia. Pero como hemos dicho anteriormente, un mayor acceso a la justicia no es necesariamente bueno. Algunos casos que no debieran acceder lo harán ahora, y otros casos que debieran acceder también tendrán ahora al acceso del que antes carecían. La bondad de la medida depende de cuál sea el efecto predominante, el primero o el segundo.

Hay varios ejemplos que ilustran empíricamente el razonamiento anterior. Uno de ellos es lo acaecido en la jurisdicción contencioso-administrativa española. En diciembre de 1998 comenzaron a operar los nuevos Juzgados de lo Contencioso, que constituyen una forma particular de adición de medios –se crea una primera instancia que no existía antes, en lugar de haber aumentado el número de magistrado de los Tribunales Superiores–. Con esos medios adicionales, sumados a los ya existentes en estos tribunales la dilación disminuyó; la producción aumentó, la duración media de los pleitos disminuyó desde entonces, la tasa de pendency pasó de 2,9 a 1,9 entre 1998 y 1999, la pendency final se redujo en un 2% y la tasa de resolución pasó del 75% a algo más del 100%. Pero esa reducción de la dilación indujo un aumento de la litigiosidad al punto que la suma de los casos ingresados en uno y otro tipo de órganos no sólo no se mantuvo sino que aumentó el ritmo de crecimiento.²⁹ Algo similar sucedió en la Audiencia Nacional, el otro órgano afectado por la adición de nuevos órganos de primera instancia, los Juzgados Centrales de lo Contencioso. En efecto, frente al crecimiento del 14,7 experimentado entre 1995 y 1998, el aumento de los años siguientes fue del 20,6, ¡seis puntos porcentuales más en sólo tres años y eso que disminuyó el número de recursos de casación! De otra parte, el posible efecto reductor de la litigiosidad, consistente en que ahora los deudores se avengan a pagar o cumplir con mayor prontitud sus obligaciones no parece haber jugado un papel tan importante como para contrarrestar el aumento de casos motivados por la menor dilación, debido a las medidas cautelares (que algunos llaman privilegios) de las que disfruta la Administración (cláusula paga y recurre, *solve et repete*). Por ejemplo, Hacienda obliga a pagar, sin perjuicio de que uno recurra su decisión administrativa.

10. Elementos para una evaluación: qué resultados han proporcionado los nuevos sistemas de organización y gestión

Que sepamos, son escasas las evaluaciones realizadas sobre estos nuevos sistemas de organización y gestión. (En realidad son escasos respecto a casi cualquier otro cambio de la política judicial). Una dimensión importante con la que podemos medir sus efectos o resultados es la producción de los órganos judiciales, otra en los costes, otra en la duración (aunque ésta no depende sólo de la oferta), otra en la calidad tal como ha sido definida más arriba.

¿Qué efectos y resultados han acarreado estos nuevos sistemas cuando han sido certeros? Si examinamos lo que ha sucedido en algunos países o en regiones o departamentos dentro de un país observamos que como consecuencia de la reforma se “podría” producir “mucho más” contando con “unos pocos” medios más. Casi todas estas medidas han supuesto acrecer algunos medios adicionales, esto es, más gasto corriente o inversión, pero su entidad no ha sido relativamente grande, salvo cuando han llevado aparejado inversiones en edificios. Decimos que esas mejoras organizativas y de gestión permiten producir mucho más, y en ocasiones ése ha sido el resultado, pero no siempre, porque la cantidad y calidad de cuanto se produce depende de más factores. Ahora la comunicación entre los órganos judiciales y los usuarios se da con más

²⁹ El aumento de los litigios se produce, no sólo por la menor duración sino por la mayor facilidad que proporciona el hecho de tener los Juzgados más cerca que los Tribunales; los Juzgados se establecen en las capitales de provincia y algunas grandes ciudades, la mayoría de las cuales no contaban antes con un Tribunal. Este efecto equivale a una reducción de los costes de litigar, distintos de la menor duración.

rapidez, la atención al público es mayor y mejor, los documentos están mejor resguardados, ...

En ocasiones vemos que más que aumentos de producción lo que se genera es un exceso de capacidad productiva, identificable en que sobra personal de cierto tipo en algunos órganos. Obviamente el objetivo de estos cambios no debe limitarse a proporcionar mejores condiciones de vida de quienes trabajan en y viven de la justicia. En conjunto estos nuevos sistemas son eficaces en términos de coste, esto es, con un poco de gasto más permiten grandes incrementos en la cantidad o calidad de los servicios prestados, o se puede producir la cantidad de servicios que ahora se proporcionan a un menor coste

El marco de referencia de los doce mandamientos de la justicia. Pensamos que una forma útil de evaluar los resultados de estos cambios y otros que se producen en el mundo de la justicia es preguntarse cómo afectan a lo que hemos denominado doce mandamientos de la buena justicia. Esto implica ver en qué medida mejoran la independencia, imparcialidad, competencia, acceso, equidad, eficiencia, eficacia, dilación, transparencia, responsabilidad, previsibilidad y calidad. Definitivamente el impacto principal, o al menos el más directo, de estas medidas se localiza en la eficiencia, eficacia, dilación, acceso (y costes), transparencia, responsabilidad y calidad.

Los jueces pueden producir más y mejor. De otra parte, cabe pensar que, liberados los jueces de las funciones de administración, podrán concentrarse en hacer mejor su labor o en producir mayor cantidad de resoluciones. Hasta el momento desconocemos que se haya realizado un proceso de evaluación de este tipo y las evidencias disponibles son todavía anecdóticas.

Transparencia. Otra de las dimensiones importantes sobre las que pueden verse reflejados los efectos positivos de estos nuevos sistemas es la mayor transparencia que proporcionan. Ahora es más fácil identificar cuando entra alguien en el sistema informático porque queda registrada tal entrada. Ahora sabemos mejor cuánto cuesta la justicia y cada proceso, cuánto produce cada uno, o de qué calidad, comparado con sus iguales, y cómo mejorar en esas dimensiones. Ahora la sociedad y sus representantes pueden saber mejor qué hace la justicia y los poderes judiciales en cada país. Ya sabemos que la transparencia no sólo es una virtud en sí misma sino que es una potente palanca para luchar contra la corrupción, el nepotismo y el despilfarro.

La justicia por sus hechos y datos. Como consecuencia de la mayor información que proporcionan estos nuevos sistemas, ahora es más fácil que juzguemos a la justicia por sus hechos y no por lo que se diga de ella a partir del último escándalo o caso atípico, y con un mejor conocimiento de causa los ciudadanos podremos adecuar mejor nuestras percepciones a la situación real de la justicia, y en su caso, impulsar que se dote de más medios.

La dimensión de costes y presupuesto. Aunque buena parte de las reformas acometidas en esta materia estaban concebidas como medios para conseguir mayores o mejores resultados sin necesidad de acrecer medios adicionales, la realidad demuestra (y era previsible) que algunas de ellas ocasionan un gasto público mayor. Así, en la medida que los procesos de concentración de órganos ha venido acompañada de inversiones en nuevos edificios donde albergarlos, se han invertido cuantiosas sumas, sumas a las que en rigor habría que restar el valor de los inmuebles liberados al trasladar los órganos de

su instalación originaria a los nuevos edificios. Lo mismo sucede en materia de recursos humanos aunque no consistiese en aumentar la plantilla –por ejemplo, incorporando administradores judiciales que no existieran antes– sino en mejorar la formación y el capital humano de la existente. La “parte del león”, no obstante, está en los procesos de informatización, tanto en equipos como en programas o aplicaciones. Se trata, en primer lugar, de inversiones directas cuantiosas, pero tan importante o más que ellas es el gasto adicional que comportan una vez instaladas.³⁰ La dimensión de costes y presupuesto requerido parece ser subestimada en no pocas ocasiones. Si además la financiación inicial está basada en préstamos internacionales, cuando ésta termine, e incluso antes de que termine, habrá que realizar aportaciones del presupuesto de cada país, y por tanto bajar a la arena donde justificar que hay que dar a justicia algo que detraer de otros cometidos, como salud, educación, subsistencia, vivienda, pensiones u otros cometidos públicos, defensa incluida.

11. Conclusiones

La reforma de los sistemas de organización y gestión (o gerencia), ha constituido uno de los ejes sobre los que ha gravitado buena parte de los procesos de reforma judicial acaecidos a partir de los primeros años noventa. En el conjunto de países de la Región seguramente destacan por su carácter pionero y sus mayores progresos Costa Rica, Chile, Uruguay y Perú, aunque en este último caso en un distorsionado entorno de política judicial. Se trata, sobre todo, de medidas que han cambiado en alguna medida la organización, incorporado elementos propios de la gestión pública o gestión estratégica, introducido sistemas informatizados para la gestión de los procesos, desarrollado los sistemas de información, en particular de tipo estadístico, y modificado de alguna forma la situación del personal, tanto judicial como no judicial. Aunque algunas de estas medidas han comportado un importante desembolso, muchas otras tienen escaso impacto presupuestario y suponen más bien aprovechar mejor los recursos disponibles.

¿Se puede producir más y mejor o a un menor coste? Sí. En la mayoría de los sistemas, la justicia no produce cuanto puede con los recursos con que cuenta, o no lo hace al menor coste posible; esto es, existe un cierto grado de despilfarro. La eficiencia de este servicio puede mejorar adoptando medidas como las que hemos comentado, modificando las organizaciones, incorporando efectivamente tecnologías informáticas y estableciendo un adecuado marco de incentivos para las personas que trabajan en la justicia. Es imprescindible incorporar gestores e introducir técnicas de gestión en los juzgados y tribunales. La informatización de los procesos debe acometerse con más seriedad, con apoyo permanente y directo a las oficinas judiciales. Cuando se precise aumentar recursos judiciales conviene explorar antes las posibilidades que haya de añadir “letrados del juzgado o tribunal”, sin reproducir toda la estructura ni los gastos de toda una oficina o despacho judicial, permitiendo aprovechar economías y reforzar allí donde hay cuellos de botella, esto es, en la actividad propiamente judicial.

¿Es positivo el balance de tales experiencias? En conjunto sí. El control que sobre los procesos ejercen los sistemas informáticos para la gestión procesal da más seguridad, deja menos margen a la manipulación y, en su caso, corrupción. Los procesos de concentración, cuando se han integrado con otras medidas, han supuesto que se pueda

³⁰ Algunos sostienen, aunque no hemos podido verificar los cálculos, que por cada peso, colón, sol, euro o dólar invertido es necesario dedicar una suma similar en gastos de mantenimiento ulterior. Ese es el parecer manifestado por R Flórez en la Conferencia Ceja, agosto, 2002.

producir más y mejor. La presencia de gestores en cada órgano o conjunto de órganos permite realizar una mayor y mejor supervisión de la marcha del conjunto de la organización o de partes del sistema. La definición de puestos de trabajo permite una mejor adecuación entre necesidades y perfiles del personal. En conjunto el proceso tiene más de realidad y menos de ficción.

¿Cómo ha sido y es visto este conjunto de medidas por los distintos operadores? Algunas medidas han contado con cierto grado de oposición de los involucrados. Así, ha sido frecuente la oposición de los empleados judiciales ante los nuevos sistemas informáticos para la gestión procesal, sobre todo cuando ya se estaba familiarizado con otros anteriormente, aunque estos fueran menos eficientes. Los nuevos sistemas suelen ser más lentos y exhaustivos y menos flexibles, pero proporcionan más prestaciones y son más seguros. Como hemos apuntado más arriba, se precisa más apoyo en el puesto de trabajo para evitar el desuso y abandono del sistema informático.³¹

Algunos errores. Es cierto que algunos creyeron, erróneamente, que la adopción de algunas medidas, y singularmente la informatización de los procesos, constituiría una especie de remedio general, un bálsamo de fierabrás que curaría casi todo. Otro de los errores más frecuentes ha consistido en pensar que con poner ordenadores o computadoras en los juzgados se iban a resolver muchos problemas. Algunos organismos internacionales han fomentado estas ficciones y tienen una cuota no menor de responsabilidad en la falta de progresos que han padecido algunos sistemas judiciales. Argentina (no así algunas de sus provincias) es seguramente uno de esos casos, desde luego no el único.

Otro error no menor ha radicado en pensar que sólo o principalmente con estos sistemas se podía llegar muy lejos cuando los jueces y otro personal carecían de la más elemental independencia, imparcialidad o estabilidad en sus puestos de trabajo. Si no hay justicia, y no la hay cuando los jueces no son independientes –aunque sobre esto habría que examinar el grado en que es un problema y no una excusa--, por muchas que sean las mejoras en la gestión o informatización o más lujosos los edificios judiciales seguiremos sin tener justicia. El caso de Perú, durante la década de los noventa es seguramente uno de los infelices ejemplos de este error, aunque no es el único país que ha padecido este problema.

Requisitos. Para que estos mecanismos sean efectivos, para su adecuado provecho, se requieren varios requisitos. Uno de ellos es su adecuada planificación y seguimiento, una buena integración de las distintas piezas del cambio; por ejemplo, entre las leyes procesales, los sistemas informáticos para la gestión procesal, la definición de tareas de los distintos tipos de empleados,.... Además es necesario el liderazgo de las Cortes Supremas o quien ostente el poder judicial. Como en cualquier otro campo, sea público o privado, es importante identificar quiénes son los ganadores y perdedores potenciales y reales y cuál es la capacidad que unos y otros tienen para formar grupos de presión o de interés a favor o en contra de las mejoras, y atraer a aquellos grupos que puedan dinamizar el proceso. Las mejoras deben beneficiar de alguna forma a todos o la

³¹ Algunos críticos pretenden estigmatizar negativamente estos nuevos sistemas denominándolos “modelos gerencialistas”. En realidad uno no alcanza a ver qué se pretende con ello. Es como cuando alguien objeta los esfuerzos por aumentar la cantidad de servicios producidos aduciendo que lo importante es la calidad. Como hemos dicho antes, curiosamente en los casos en que se ha producido aumentos en la producción generalmente han venido de la mano de mejoras en la calidad.

mayoría de los operadores, y además deben ser visibles. Las cuestiones de la llamada *economía política de la reforma judicial* son cruciales en este subconjunto de la misma.

Implicaciones mediatas de la (mala) organización y gestión, o los costes sociales de una mala justicia. La justicia, no lo olvidemos, es una institución funcional, cuyo cometido central es la resolución de conflictos de variada naturaleza entre distintos tipos de sujetos. Comprobar si realiza bien esa función y si lo hace a un coste social razonable, debe ser un marco de referencia a retener a la hora de evaluar su desempeño y su función. Pero precisamente sobre la función social de la justicia conviene rescatar una idea que a menudo olvidamos, ofuscados como estamos en la resolución de los problemas más inmediatos o de nuestra focalización en el caso concreto. Cuando la justicia no funciona bien, su coste social aumenta, los derechos y libertades de las personas se ven cercenados, el crecimiento económico se reduce y, al final, quienes más padecerán sus consecuencias no serán quienes estén mejor situados en nuestras sociedades sino precisamente aquellos que tienen los “pies descalzos”. (Véase Pastor, 2003).

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL. *Argentina. Evaluación del Sector Jurídico y Judicial*. Reporte preparado por María Dakolias y Luis Sprovieri, en colaboración con Giuseppe Di Federico *et.al.* Washington, DC: Banco Mundial, 2002.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Reforma Judicial en la Región Andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?* Lima: CAJ, 2000. Disponible en: <http://www.cajpe.org.pe>

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. *Memoria 1999*. Madrid: CGPJ, 2000.

. — *Libro Blanco de la Justicia. Anexos*. Madrid: CGPJ, 1997.

DAKOLIAS, María y SAID, Javier. *Judicial Reform. A Process o Change Trough Pilot Courts*. Washington, D.C.: World Bank, 1999, p. 10-12. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_0004200546515

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DEL GOBIERNO VASCO. Dirección General de Relaciones con la Justicia. *Manual de Gestión de Calidad de Oficinas Judiciales y Servicios Comunes*, 2003.

GARAVANO, Germán, CHAYER, Héctor, CAMBELLOTTI, Carlos y RICCI, Milena. *La problemática de la oficina judicial en la Argentina*. Programa integral de Reforma Judicial. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.reformajudicial.jus.gov.ar/materiales/oficina.htm>

HAMMERGREN, Linn. ¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la Reforma Judicial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 23, Caracas: junio 2002. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0041020.pdf>

MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS. *Programa Integral de Reforma Judicial*. Disponible en: <http://www.reformajudicial.jus.gov.ar/componentes7index.htm>

MORA, Luis Paulino. *Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia*. Conferencia Regional del Banco Mundial. Nuevos enfoques para atender a la demanda de justicia. México: 10-12 de mayo de 2001. Disponible en: <http://www.worldbank.org/publicsector/legal/conferencepapers.htm>

PASTOR, Santos. *Dilación, eficiencia y costes. ¿Cómo ayudar a que la imagen de la Justicia se corresponda mejor con la realidad?* Bilbao: Fundación BBVA, 2003.

. — *¡Ah de la Justicia! Política judicial y Economía*. Madrid: Civitas, 1993.

PASTOR, Santos y MASPÓNS, Liliana. *Cifrar y descifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*. Versión preliminar. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2002. Disponible en:

<http://www.cejamericas.org/documentos/estadisticas/manualestadisticas.pdf>

REYNA, Santiago; TORRES, Juan Emilio; MATTA, Andrés; OBEIDE, Sergio. *Análisis y diagnóstico de la estructura organizacional del área administrativa del poder judicial de la provincia de Córdoba, Argentina*. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0042634.pdf>

SESIN, Domingo. *Estrategia concreta para incrementar la calidad y la celeridad de las decisiones judiciales sin variar el presupuesto. La experiencia del Poder Judicial de Córdoba, Argentina*. Conferencia Regional del Banco Mundial. Nuevos enfoques para atender a la demanda de justicia. México: 10-12 de mayo de 2001. Disponible en: <http://www.worldbank.org/publicsector/legal/conferencepapers.htm>

WEHLE, Beatriz I. y MONTENEGRO, Roberto. *Transversalidad y agenciamientos: saberes y competencias implícitos en la organización del trabajo en los tribunales nacionales de Capital Federal, Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2002. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0044649.pdf>