

La gestión del proceso de reforma judicial: experiencias y lecciones

Autores:

Cristián Hernández. Socio Consultor y Director Ejecutivo del Consorcio de Gestión Judicial. chernand@invertec-igt.com, chernandez@consorciojudicial.com

Iván Vera: Socio Consultor y Gerente General de INVERTEC IGT. Director del Consorcio de Gestión Judicial. ivera@invertec-igt.com; ivera@consorciojudicial.com.

Javier Martínez. Consultor Principal de INVERTEC IGT. jmartinez@invertec-igt.com

Abstract

En la discusión de cómo se gestiona el complejo proceso de cambios asociados a las reformas del sistema de justicia, los autores identifican diversas dificultades que surgen en la gestión de cada una de las cuatro etapas del ciclo de vida de las reformas, y proponen siete consideraciones para ayudar a su superación.

Introducción

La mayoría de los países de Latinoamérica están en medio de procesos de reforma de sus sistemas de justicia. La relevancia de estos cambios es significativa, pues - en definitiva - la calidad y la oportunidad de la justicia genera condiciones adversas o favorables al desarrollo económico y la competitividad internacional de cada nación.

La cuestión en este momento no es si hacer los cambios o no. El tema de fondo es cómo se hace. La complejidad de estos procesos de reforma es evidente, dados la necesidad de verificación del impacto esperado para la población y para los propios operadores del sistema de justicia; el número y características especiales de las instituciones participantes y su cultura organizacional, el monto de los recursos requeridos y el período de realización de cambios que se extiende por años.

Sin entrar en detalle respecto a los contenidos de estas reformas, este artículo presenta una mirada desde el punto de vista de la gestión global de estos complejos procesos, basado tanto en la experiencia que los autores han desarrollado como consultores de procesos de reforma judicial en ocho países de América Latina, como en la experiencia de diseño y ejecución de otros procesos de reforma en ámbitos distintos a lo judicial.

Mirar las reformas al sistema de justicia desde el punto de vista de su gestión y compararlas con otros procesos de cambio en el sector público, permite identificar una serie de factores críticos, que es necesario tener en cuenta para logro de mejores resultados.

Esquema global de un proceso de reformas al sistema de justicia

Las reformas judiciales comúnmente persiguen mejorar la administración de justicia en su conjunto o en una determinada jurisdicción, como puede ser la penal.

Los objetivos más comunes son el asegurar el cumplimiento de derechos básicos de la población; el mejorar el acceso a la justicia; el disminuir el tiempo en el cual el sistema de justicia resuelve un conflicto; el generar medios e instancias para que los conflictos sean

resueltos antes de constituir una demanda judicial; y el mejorar la transparencia en la administración de justicia, entre otros.

Entre los actores involucrados en un proceso de reforma judicial, están los pertenecientes al sistema de justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Pública, policías, abogados litigantes, etc.) y otros tales como el propio Poder Ejecutivo, a través de sus ministerios de Justicia y de Finanzas, en particular; actores políticos; académicos y sociales. También se cuentan en este grupo los organismos internacionales tales como la banca multilateral y agencias de cooperación técnica y económica para el desarrollo.

Los medios utilizados para llevar a cabo una reforma judicial son diversos y de alto grado de especialización: modificaciones a códigos y leyes; reorganización de las instituciones participantes del sistema de justicia; construcción de tribunales; capacitación de los funcionarios judiciales; incorporación de tecnologías de información en las instituciones, etc.

La forma particular en que se relacionan los actores, con sus objetivos y el empleo de los medios para alcanzarlos, y la gestión de estas relaciones, culminan en procesos de reforma más o menos exitosos.

Considerando el ciclo completo de desarrollo de un proceso de reforma al sistema de justicia, se debe considerar el análisis de las cuatro etapas siguientes:

Articulación política y generación de consensos para impulsar la reforma

Los procesos de reforma deben tener su sustento en un fuerte consenso de muchos actores para embarcarse en un proceso largo, costoso y no exento de dificultades. No basta la sola apelación al cuidado de los derechos de las personas y los valores apreciados en un país, si no existe real voluntad política de cambio. Para ello, los diversos actores sociales intervinientes deben generar antecedentes y deben promover iniciativas que muestren por una parte las fallas y problemas del actual estado de la administración de justicia, y por otra, las ventajas del cambio. Se deben producir los estudios de diagnóstico y las proposiciones de mejora, así como las respectivas discusiones académicas, sociales y políticas.

Elaboración de programas y proyectos de reforma

Una vez alcanzado suficiente consenso para iniciar las reformas, “alguien” diseña un plan para implementarlas. Este plan es un conjunto de proyectos e iniciativas, relacionadas entre sí, que tienen como fin el producir los resultados esperados, con financiamiento propio del país o una proporción de este proveniente de la banca multilateral o – eventualmente - de agencias de cooperación internacional.

El diseño de este plan es, en sí mismo, un proceso complejo, pues implica generar acuerdos interinstitucionales en ámbitos tan concretos como: objetivos específicos, metas, participantes y roles de cada uno, plazos, uso de recursos y formas de ejecución. En una primera etapa, el conjunto de actores comparten únicamente el deseo de cambiar el status quo, pero nunca es evidente cómo hacerlo

En cada uno de los aspectos mencionados habrá limitaciones y diversas opciones, las cuales ocasionarán dificultades en el diseño y en la implantación de las reformas. Por ejemplo, un presupuesto insuficiente, puede significar que una o más instituciones del sistema de justicia deba retrasar el inicio de su “modernización” respecto de las demás entidades del sistema, creando una asimetría que finalmente deteriorará el servicio judicial que reciba la ciudadanía.

Implantación de las reformas

La ejecución coordinada del programa de reformas se articula a través de una cartera de proyectos en distintos ámbitos. Entre estos ámbitos están el jurídico¹, el económico², el fortalecimiento institucional o la creación de nuevas instituciones³, la evaluación del impacto en el medio⁴, la incorporación de tecnologías de información, la formación y capacitación de recursos humanos y, eventualmente las nuevas relaciones contractuales con el personal.

La forma en que se coordina y controla la ejecución de los proyectos en cada uno de estos ámbitos⁵ puede adoptar diversas formas. Una opción utilizada es la creación de una única unidad que coordina a todos los actores y proyectos en todos los ámbitos y durante todo el período de ejecución de las reformas. También se suele asignar la responsabilidad a un conjunto de instituciones que ejecutan sus propios proyectos, sólo en algunos de los ámbitos identificados, y por períodos de tiempo parciales respecto a la duración total del proceso de reformas.

Evaluación del proceso de reforma.

Esta etapa se refiere a la verificación del grado de cumplimiento de las metas de cada uno de los proyectos que conforman el proceso de reforma. Esta evaluación debe ser realizada tanto en el transcurso de la implantación (seguimiento) como al finalizar los proyectos (evaluación ex- post). Normalmente, esta cuarta etapa es el eslabón de la cadena que nunca llega a existir en los procesos de reforma judicial. Esta omisión es bastante lamentable pues bien se justifica presupuestar un 1% del financiamiento total de la reforma para evaluar en qué medida se están alcanzado los resultados esperados. La utilidad de contar con una evaluación sistemática y en profundidad es que permite sustentar la formulación de futuros programas de reformas, para abarcar otros aspectos del sistema de justicia o para profundizar en aquellos ya iniciados.

¹ Modificación del marco legal. Algunos ejemplos son las modificaciones a códigos procesales, leyes orgánicas de las instituciones del sistema de justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Pública, más recurrentemente), etc.

² Fuentes y usos de los recursos que significarán la implementación de las reformas, análisis de costo-beneficio de diversos proyectos (incluso del programa global de la reforma), entre otros.

³ Para las distintas instituciones las reformas generalmente tocan ámbitos tales como: planificación estratégica, diseño e implementación de nuevos modelos de gestión, estructura organizacional, diseño o rediseño de procesos de trabajo (por ejemplo en Tribunales y áreas de apoyo), definición de perfiles del personal necesario, planes de capacitación, sistemas de control de gestión, y diversas herramientas de gestión.

⁴ Las nuevas relaciones que se establecen entre el sistema de justicia y la ciudadanía, por ejemplo a través de la creación del sistema de escabinos como parte del nuevo proceso penal. Otro ejemplo es la modificación en el tratamiento de la libertad de las personas acusadas de algún delito.

⁵ Lo que no quiere decir que necesariamente se deben ejecutar proyectos simultáneamente en cada uno de los ámbitos descritos.

3. Algunas dificultades en las distintas etapas de desarrollo de las reformas

Sobre la base de la experiencia de los autores y la comparación con otros procesos similares en el sector público, y usando la distinción de etapas en los procesos de reforma, se enumeran las dificultades más recurrentes.

- a) En la etapa de articulación política, no siempre se dispone de diagnósticos completos de la situación que se desea superar, que incluyan el suficiente respaldo cuantitativo para sentar las bases de una discusión informada. Por ejemplo, es distinto discutir sobre la pertinencia de la reforma procesal penal sabiendo que más de la mitad de las personas que componen la población penal de un país está siendo procesada y no ha recibido aún condena, que no sabiéndolo.

El cuantificar los hechos permite involucrar a otros actores sociales en la discusión, no circunscribiendo la discusión a un número reducido de actores, lo que conspira contra la suficiente acumulación de consenso para iniciar la reforma.

- b) La labor de concertar intereses diversos para impulsar las reformas requiere que alguno de los actores (gubernamentales, políticos, sociales, académicos, etc.) tome el liderazgo en esta etapa, convocando a los restantes y generando las condiciones para pasar a la siguiente. En esta etapa, la ausencia de liderazgo, o bien un liderazgo mal concebido, es otra de las dificultades recurrentes.

Por ejemplo, para una reforma procesal penal confluyen intereses de aumentar los niveles de seguridad de la población, con aquellos de velar por los derechos humanos de los acusados, los que en algunos casos aparecen ante la opinión pública como divergentes.

Si no surge una institución que asuma el liderazgo, articulando y convocando a los restantes actores relevantes del sistema, puede que nunca se llegue a iniciar un proceso de reformas, o si estas se inician estarán limitadas por el alcance que le den el grupo de actores que finalmente pudo iniciarlas. Cabe señalar que este liderazgo no siempre ha surgido del propio Poder Judicial, aunque existen casos en América Latina que esto sí ha ocurrido.

- c) Mantener los equilibrios de intereses y expectativas entre los diversos actores de las reformas es clave, pues se enfrentan interrogantes tales como: ¿quién representará los intereses de los usuarios del sistema de justicia?, ¿es el propio Poder Judicial el llamado a desempeñar este rol?. En contrapartida, ¿es el gobierno de turno, el llamado a definir los alcances y la afectación de recursos asociados a las reformas?.

Temas no menores son también el balancear la participación activa de los operadores del sistema de justicia, pero evitando al mismo tiempo producir situaciones de privilegios en comparación con otras áreas laborales

Otras complicaciones se producen en la compatibilización de las prioridades de los financiadores de las reformas con los intereses y ritmos de implantación deseados por el gobierno de cada país, dado que estas no necesariamente coinciden.

No hay una única forma de enfrentar los temas expuestos, pero sin duda que mientras mayor acuerdo y discusión exista entre todos los involucrados durante las primeras dos etapas del ciclo de reforma, se podrán esperar menores dificultades en la etapa de implantación.

Por otro lado, si las discusiones sobre estos temas no se dan, y las respuestas están dadas sólo por quien elabora el plan de reformas, tarde o temprano aquellos actores que no fueron tomados en cuenta, harán manifiestos sus puntos de vista.....en la forma de una oposición agresiva a todo cambio.

- d) La coordinación de las instituciones y de los proyectos del plan de reformas es otra dificultad genérica. Por ejemplo, para la implantación de la reforma procesal penal, es común un desfase entre los proyectos de cambio de los Tribunales de Justicia y del Ministerio Público. Si este último tiene problemas para atender su demanda, la resolución de conflictos podría seguir siendo lenta según la percepción de la ciudadanía.

Dentro del mismo Poder Judicial, la implantación de nuevos modelos de organización de los tribunales (por ejemplo con oficinas que presten servicios comunes a todos los tribunales de un determinado circuito judicial), está condicionada muchas veces por la ejecución de proyectos de infraestructura. Otro ejemplo es la necesidad de contar previamente con una cuantificación de la demanda real a satisfacer y las variables que componen tal demanda, antes de definir el número de jueces, fiscales y restantes funcionarios del sistema judicial.

Esta muestra de problemas de coordinación pone de manifiesto la necesidad de un enfoque global e integral de todos los componentes y proyectos del plan de reformas.

- e) En el caso particular de la administración de programas financiados entre el gobierno local y la banca multilateral, existen otras dificultades.

En primer lugar la dependencia jerárquica de la unidad coordinadora del programa de reformas. Indudablemente el estar en **la** condición de administrar un volumen de recursos relevantes, otorga un poder deseado a quien lo ejerza.

En segundo lugar, la conformación de los equipos técnicos que actuarán como contraparte de los proyectos que se contraten con terceros, generalmente consultores especialistas en diversos ámbitos, pues se requiere una contraparte con los conocimientos necesarios y la dedicación de tiempo suficiente para no convertirse en un cuello de botella en la marcha de los proyectos.

En tercer lugar, el proceso de ejecución presupuestaria de los fondos que financian el programa, está comúnmente regulado por la burocracia gubernamental, dentro del cual

las contralorías generales de los países tienen tiempos de respuesta que en muchos casos conspira con la ejecución de los proyectos, al introducir atrasos considerables en los trámites.

En cuarto lugar, la ejecución presupuestaria también está sujeta a la aprobación del presupuesto fiscal de cada país, por lo que atrasos en la discusión legislativa respecto a la aprobación de este, incide directamente en el atraso en la ejecución de pagos, que puede afectar la ejecución técnica de los proyectos.

Finalmente, la falta de continuidad de los equipos que actúan en la coordinación de los proyectos, debido a los cambios de gobierno. La ejecución de los proyectos se ve retrasada artificialmente porque las unidades coordinadoras de proyecto cambian su personal, y la ejecución se posterga hasta que el nuevo gobierno decide qué hacer con los créditos ya en marcha o en negociación.

- f) En la etapa de evaluación, se adolece muchas veces formalmente de esta. El saber si se alcanzaron los resultados e impactos esperados, y qué elementos influyeron sobre estos, es fundamental para iniciar en el futuro otros procesos de reforma al sistema judicial, y para comparar la conveniencia de seguir destinando recursos y esfuerzos a este sistema, dadas las necesidades en áreas tales como salud, educación y vivienda.

Al igual que para la etapa de articulación política, es necesario contar con una cuantificación de elementos sustantivos para otorgarle a la discusión y debate del impacto de las reformas el sustento técnico adecuado.

4. Algunos elementos para superar las dificultades en la gestión del proceso de reformas al sistema de justicia

Los siguientes elementos pueden ayudar a enfrentar y solucionar las dificultades expuestas.

- a) Enfoque holístico e integral en todas las etapas del desarrollo de las reformas. Significa concebir el proceso de reformas globalmente, con la reflexión de las consecuencias que cada una de los proyectos de cambio tiene sobre el resto, procurando desarrollar equipos multidisciplinarios y coordinados.

Lo contrario podría significar duplicación de esfuerzos, dilapidación de recursos y pérdidas de tiempo innecesarias.

- b) Correcta localización del liderazgo. El liderazgo en las distintas etapas del ciclo de vida de las reformas puede variar, pero al menos debe estar claro. Por ejemplo, una reforma podría ser articulada por una entidad académica, que logra concitar los intereses y deseos de otros actores. Posteriormente, la concepción de un plan global de las reformas puede ser guiada por el Ministerio de Justicia, y la implantación puede estar radicada en el Poder Judicial, el Ministerio Público o las policías, entre otros, pero siempre con un grado de coordinación entre estas que no haga necesario la intervención de un tercero.

- c) Desarrollo de una base cuantitativa y cualitativa conocida para la medición del avance del proceso, y de los impactos alcanzados, junto con los instrumentos adecuados. La carencia de esto genera el riesgo de caer en un juego de opiniones poco fundadas que no son funcionales para el avance e incluso perfeccionamiento del programa de reformas.

Si se compara el sistema de justicia con el sector salud, en este último la población tiene una noción de los impactos esperados de programas masivos de vacunación, o de la modernización del sistema hospitalario estatal, pues existe una comunidad relevante que discute sobre antecedentes cuantitativos, con eco en los medios de comunicación masivos, cosa que no ocurre con la misma fuerza para el caso del sistema de justicia.

- d) Formación de una masa crítica de personas e instituciones que participen activamente del debate en torno a las reformas. Esto permite no dejar la discusión de temas relevantes circunscrito exclusivamente a la comunidad jurídica, que es donde hoy está radicada esta discusión.
- e) Acción permanente y deliberada de movilización de los recursos humanos hacia el logro del cambio en la cultura de las organizaciones. No basta con acciones puntuales o transitorias de difusión, e incluso de capacitación. Es necesario una gestión permanente que incluya elementos tales como la capacitación continua, los sistemas de evaluación de desempeño e incentivos, la carrera de los funcionarios, entre otros. Lo que se persigue finalmente es modificar el conjunto de hábitos y costumbres asociadas al desempeño laboral, en un sector particularmente refractario a este tipo de cambios.
- f) Acción continua de comunicación a la opinión pública. Es la gestión permanente de difusión del proceso, sus logros y avances, con el fin de generar el respaldo político para enfrentar las dificultades que se presentarán. Estas son la pérdida de entusiasmo de la opinión pública y la clase política, al no ver rápidamente cambios significativos, y sí ver grandes inversiones que pudiesen tener usos alternativos valiosos.
- g) La persistencia del esfuerzo más allá de las vicisitudes políticas del país. Finalmente, aunque los anteriores aspectos se cumplan, si no hay una voluntad política más allá de los cambios en la conducción del gobierno, que respalde las reformas y mantenga los esfuerzos en el tiempo, todo podría fracasar.

Sin embargo, este respaldo ante cambios de gobierno no es solo producto del azar, sino que la misma existencia de los seis elementos ya mencionados facilita el mantener el respaldo político y de la opinión pública.