

Apuntes sobre la investigación empírica en instituciones de justicia local

Hugo Alejandro Concha Cantú
José Antonio Caballero Juárez*

I Introducción.

Este trabajo se ocupa de analizar las conclusiones del Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas que se llevó a cabo entre los meses de septiembre de 1999 y abril del 2000 bajo el patrocinio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el National Center for State Courts. Asimismo, se presentan comentarios sobre los problemas metodológicos enfrentados con motivo de dicha investigación y la forma en que fueron resueltos.

El objeto del Diagnóstico consistió en elaborar un estudio de corte institucional que presentara una panorama general sobre la situación actual de los poderes judiciales en las entidades federativas de la República. Es el primer proyecto de investigación que se desarrolla en el país que tiene como finalidad el estudio de la administración de justicia a nivel local, desde la perspectiva de los poderes judiciales estatales. Por esta misma razón, el Diagnóstico también significó un reto desde la perspectiva metodológica, toda vez que se requería reunir información proveniente de 32 instituciones distintas. Este artículo presenta algunas consideraciones que permiten conocer las características y los alcances del Diagnóstico.

La información que aquí se contiene puede ser útil para la construcción de una evaluación general sobre el estado actual de la administración de justicia en el país, bajo los parámetros de lo que constituye el modelo judicial occidental, así como para fines metodológicos, para la eventual construcción de un modelo de análisis comparativo de instituciones jurisdiccionales. Por ello, este trabajo aborda, de manera general dos grandes apartados. El primero, presenta un marco teórico para poder hablar de conclusiones generales de un diagnóstico de esta naturaleza en el que, respetando las particularidades de cada institución, se destaquen los elementos comunes a comparar.

* Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Este apartado está compuesto por tres coordenadas que facilitan el agrupamiento de temas diversos que son los elementos que constituyen este tipo de instituciones.

El segundo apartado es un recuento sobre la metodología observada en el diagnóstico a efecto de que esta sea puesta a consideración de los analistas del tema y del público en general para ser utilizada, replicada o mejorada para estudios posteriores.

El “Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México”, no pretende dar resultados definitivos sobre el tema, sino al contrario, constituir un primer acercamiento a las instituciones que tienen la capacidad de hacer realidad un estado de derecho.

II Una visión panorámica de los resultados del diagnóstico

El diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas muestra a los poderes judiciales del país desde muy diversas perspectivas. Evidentemente, cada una de estas instituciones es el producto de circunstancias distintas y cuenta con particularidades que los distinguen de los demás. Este último aspecto ha sido especialmente resaltado por los hallazgos de ese trabajo. Es necesario reafirmar que los poderes judiciales del país son instituciones que cuentan con estructura y organización propias, cuyas características no pueden ser explicadas completa y satisfactoriamente mediante generalizaciones. En este sentido, el mencionado análisis presenta un panorama general de los distintos aspectos que conforman estas instituciones, sin intentar suplantar lo que debe ser desarrollado por trabajos especializados en algún tema, o bien en instituciones en lo particular.

Por otra parte, el diagnóstico ha mostrado cómo, en líneas generales, todos los poderes judiciales del país empezaron a experimentar importantes cambios en la década de los noventa y especialmente en los últimos cinco años de dicho periodo. Si bien la reforma operada en el poder judicial federal pueden ser considerada como un punto de partida para los cambios que han recorrido a los poderes judiciales del país, no es posible sostener que aquella ha sido un modelo para estas instituciones judiciales. Cada entidad ha producido un modelo específico de poder judicial dentro del que sí es posible encontrar influencias de la mas diversa índole. Sin embargo, se trata de influencias que

no provienen exclusivamente de la justicia federal sino que, en buena medida, son producto del contexto y desarrollo de cada entidad. Es así como es posible hablar de un importante proceso creativo detrás del diseño de cada institución jurisdiccional. Sobre este proceso no existen más que algunas referencias históricas de algunas de estas instituciones, dejando un campo necesario y fértil para la investigación en esta área. La información presentada a lo largo de este trabajo por sí sola constituye un testimonio de la diversidad institucional existente en el país, así como de la compleja forma en que se producen las transformaciones de éstos órganos .

El reconocimiento de la diversidad existente en la organización, funcionamiento y en los procesos de cambio de los poderes judiciales del país, constituye la principal conclusión de éste diagnóstico. Aunque es fácil de enunciar, se trata de una afirmación que acarrea un vasto cúmulo de información y no meras presunciones o experiencias aisladas. A partir de esta diversidad es inevitable reconocer la dificultad, o imposibilidad, de elaborar comparaciones generales entre los distintos tribunales del país. Este tipo de ejercicios necesariamente serían poco exactos y confundirían sobre la variedad de aspectos y problemas de las instituciones. Mucho menos si a partir de dichas comparaciones se pretende realizar una evaluación y clasificación de las instituciones. Es necesario preguntar, ¿hasta que punto es comparable el poder judicial de un estado que ha sufrido fuertes carencias presupuestarias y que atiende a una población dispersa y rural, al de un estado que ha tenido mejores condiciones financieras y atiende a una amplia población urbana? La cuestión no es desdeñable; los problemas para realizar esta tarea pueden presentarse al comparar de manera genérica las unidades jurisdiccionales de un mismo poder judicial. Es decir, ¿cómo se compara un juzgado mixto que atiende a una población indígena y que carece de la infraestructura mínima para operar, con un juzgado moderno, equipado que resuelve únicamente asuntos del orden civil y mercantil de una capital?. Para dar respuesta a estas difíciles interrogantes, no sólo es necesario identificar con todo detalle y claridad las condiciones y el contexto en el que operan dichas unidades, puesto que la mera identificación y contextualización probablemente sólo nos llevaría a concluir la imposibilidad de llevar a cabo un análisis comparativo. Una comparación entre los poderes judiciales de un país, o de diversos países, sólo puede partir de aquello que es común, y lo que es común es el conjunto de elementos que

caracterizan a las instituciones en su estructura y funcionamiento de acuerdo con el modelo occidental. Es decir, lo que sí se puede comparar son los grandes temas que, necesariamente, dan forma a lo que llamamos poder judicial, por ejemplo su estructura administrativa, su organización jerárquica, los distintos componentes de sus procesos jurisdiccionales, sus fuentes de financiamiento, las facultades y competencias asignadas a las unidades jurisdiccionales, o incluso, los efectos de sus componentes organizativos o funcionales, por citar tan solo algunos ejemplos. Lo que queremos enfatizar es que mientras que un enunciado como “el poder judicial de X es superior al de Y” no nos dice realmente nada de estas instituciones, un análisis sobre la manera en que están facultados para administrar sus recursos o sobre la manera en que utilizan equipos de cómputo, claramente nos describen aspectos de estas instituciones.

A continuación, se enlistan las conclusiones derivadas de un trabajo que analizó comparativamente a las instituciones jurisdiccionales del país, a partir del método recién descrito. Como las propias conclusiones muestran, lo que se comparó son los grandes temas que conforman a la estructura, funcionamiento jurisdiccional, administración y características subjetivas de los miembros que integran a las unidades jurisdiccionales. A partir de dichas comparaciones se presentaron, o bien los resultados generales de lo que ocurre en todo el país, cuando esto no acarrea ninguna valoración o juicio sobre su desempeño, o bien las tendencias generales, en términos porcentuales, de lo que las respuestas de los entrevistados nos dejaron entrever sobre lo que parece acontecer en el país. Un análisis de esta naturaleza no pretende hacer conclusiones tajantes, sino que simplemente presenta líneas generales de la manera en que se lleva a cabo la administración de justicia del país. Este estudio necesita y aspira a ser continuado y mejorado por otros posteriores que perfeccionen su alcance y profundicen en sus objetivos. Desde todos los puntos de vista, este diagnóstico aspira a ser un primer acercamiento al tema de la justicia local.

A. Combinación de coordenadas (principios) y elementos (ejes).

Como ha quedado explicado en la introducción y en el capítulo relativo a la metodología, la escasez de información sobre los poderes judiciales locales y el

reconocimiento de que se trata de instituciones muy diversas entre sí nos llevaron a plantear el estudio desde una perspectiva teórica basada en la función que cumplen los poderes judiciales en un Estado democrático de derecho. De esta manera asumimos que la creación de un marco de referencia para la investigación sólo podía realizarse partiendo de un planteamiento teórico familiar a todas las instituciones judiciales del país. El resultado consistió en el análisis de los dos grandes planteamientos teóricos y la manera en que se relacionan: por una parte, la identificación de la eficiencia, la independencia y el acceso a la justicia como los tres grandes principios orientadores de la acción de los poderes judiciales y, por otro lado, la organización y la estructura; el funcionamiento jurisdiccional; la administración y la operatividad interna; y a los elementos subjetivos como las cuatro áreas de análisis de las instituciones judiciales. Estas áreas de análisis inciden de muchas formas en el cumplimiento de los principios orientadores. Por poner un ejemplo, dentro de la organización y estructura jurisdiccional, se encuentra el tema de los mecanismos para nombrar a los magistrados. Este tema, por sí sólo repercute en la independencia judicial, ya que se refiere a la intervención de los otros poderes públicos en estos mecanismos. Igualmente, un tema como el equipamiento de las unidades jurisdiccionales, propio de la operatividad interna de los poderes judiciales, incide en el principio de la eficiencia. De esta manera, el estudio se realizó atendiendo a la situación de cada poder judicial de la república respecto de las cuatro áreas de análisis y su relación con los tres grandes principios orientadores. En consecuencia, los apartados siguientes presentan el resumen del trabajo en tres grandes áreas de diagnóstico: eficiencia, independencia y acceso a la justicia.

1. Primera coordenada. Eficiencia judicial.

La eficiencia de la justicia busca el llevar a cabo esta tarea con los mejores resultados pero también al menor costo posible. Por lo tanto, se constituyen de una infinidad de acciones y medidas que intentan lograr este difícil equilibrio. En la realidad lo que se presenta, frecuentemente, es una continua tensión entre ambos polos y cada medida que se instrumenta acaba favoreciendo uno de los dos, pero casi nunca ambos. O se mejoran los resultados o se reducen los costos¹.

¹ Fix Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*.

En el marco de las transformaciones experimentadas por los poderes judiciales locales durante la década de los noventa, los temas relacionados con la eficiencia de las instituciones judiciales son posiblemente los que más han ocupado la atención de sus órganos de gobierno y de los titulares de las unidades jurisdiccionales. Entre estos, el tema de la reducción del tiempo de tramitación de los procesos es seguramente el que más ha llamado la atención. A todas luces el retraso desmedido en el cumplimiento de la administración de justicia se erigió como el problema mas visible a enfrentar. Se trata de un asunto presente en casi todas las discusiones sobre los temas pendientes del poder judicial, ya sea porque se desea resaltar los avances obtenidos o porque se hace hincapié en la necesidad de enfrentar el problema.

De conformidad con los datos mostrados a lo largo de este trabajo las estrategias para mejorar la eficiencia de los poderes judiciales se han ocupado de las siguientes cuestiones generales:

- capacidad instalada y reconfiguración institucional,
- controles sobre la administración de justicia,
- recursos financieros,
- modernización operativa,
- modernización de la infraestructura,
- modernización administrativa y políticas de personal,
- así como reformas legislativas.

Sin embargo, la opinión de algunos entrevistados ha sido en el sentido que las reformas no han tenido los efectos deseados e incluso hubo quienes afirmaron que las reformas han tenido efectos negativos. En todo caso, no se encontró información elaborada con el fin de medir los efectos de dichas reformas, por lo que resulta muy difícil determinar sus efectos.

Las medidas para aumentar la productividad de las unidades jurisdiccionales y reducir el tiempo de tramitación de los juicios, en general, parecen estar arrojando muy buenos resultados. Sin embargo debe reconocerse que la mayor parte de los poderes judiciales del país ha optado por la cantidad frente a la calidad. En consecuencia, la asignatura pendiente es el tema de la calidad de las resoluciones que emiten las unidades jurisdiccionales. Los esfuerzos en esta materia han sido muy limitados y en la mayor

parte de las entidades se basan en el empleo de herramientas muy sencillas diseñadas para efectuar comparaciones sobre los resultados en segunda instancia o en el amparo, de las resoluciones emitidas por las unidades jurisdiccionales. En ese sentido, es necesario empezar por reconocer que la calidad de una determinación judicial es una cuestión que rebasa ampliamente el problema de la subsistencia de las determinaciones en segunda instancia.

Por otra parte debe reconocerse que muchos de los esfuerzos realizados para mejorar la eficiencia de las instituciones encargadas de la administración de justicia han sido producto de planteamientos que abordan parcialmente los problemas. El caso más representativo de esto es el de las reformas legislativas y las expectativas que generan. La construcción de modelos de solución complejos ha sido muy escasa.

En materia de seguimiento de proyectos y evaluación de resultados, también se presentan importantes carencias. Los poderes judiciales no han creado nuevos instrumentos que permitan medir los efectos de las medidas que se adoptan. Se sigue dependiendo de los mecanismos tradicionales de información sobre las actividades jurisdiccionales. En algunas ocasiones se han realizado ajustes a este tipo de herramientas con el fin de adaptarlas mejor a los requerimientos de los procesos de control de la productividad, sin embargo, en términos generales, la producción de información judicial sigue siendo un tema pendiente en el país.

2. Segunda coordenada. Independencia judicial.

La racionalidad que subyace al principio de independencia judicial es sin duda la necesidad de contar con una auténtica imparcialidad en la administración de justicia, no solo para proteger a los individuos en contra de cualquier tipo de arbitrariedad o abuso, sino, sobre todo, para permitir que tan sólo sea este órgano “imparcial” el autorizado para determinar el sentido de la norma jurídica.

Si la eficiencia es el principio predominante hasta ahora en los procesos de modernización judicial, no se puede decir que la independencia ha sido rezagada del todo. De hecho ambos principios se encuentran interrelacionados pues un poder judicial independiente requiere ser un poder más eficiente y viceversa.

Un aspecto crucial de la independencia judicial a nivel federal y local es el relativo a su aspecto interior. Si bien es cierto que la independencia de los órganos jurisdiccionales ha logrado resultados importantes frente a los otros poderes públicos (presupuesto y nombramientos), no menos cierto es que al interior de estas instituciones aún existe una rígida jerarquía que frecuentemente choca con la autonomía de los juzgadores de menor nivel. Esta incertidumbre tendrá distintos resultados dependiendo de los mecanismos de control que la autoridad jerárquica pueda ejercer sobre los inferiores.

Asimismo, es claro que un buen desempeño judicial está íntimamente relacionado con cargas de trabajo razonables y con las condiciones de trabajo adecuadas, tales como las remuneraciones, espacios adecuados, equipo, y estímulos. Aunque estos temas ya son conocidos como piezas clave de los procesos de reforma, en México, aún quedan muchos por perfeccionarse.

De manera particular, en las entidades se han hecho numerosas reformas buscando una mayor independencia y una mayor autonomía, pero la variación de los resultados hace casi imposible la sistematización de lo acontecido. En términos generales puede decirse que se ha avanzado mucho en cuanto a la independencia frente a otros poderes públicos y sociales, pero que aún queda mucho por trabajar para dotar a los juzgadores de una auténtica autonomía.

En este trabajo se abordó el principio de la independencia judicial desde sus dos perspectivas. En primer término se analizó la independencia del poder judicial como un poder del estado. En segundo lugar se atendió a la independencia de los juzgadores observando la forma en que realizan su labor y si esta se desarrolla sin interferencias de agentes provenientes de la propia institución judicial o del exterior de la misma.

Desde el aspecto institucional conviene resaltar en primer término la forma en la que los cambios que han transformado a los poderes judiciales se han producido. Un fenómeno que caracteriza a un buen número de poderes judiciales es el hecho que el inicio de los cambios que se produjeron durante la década de los noventa se ubica en los poderes ejecutivos. Esto quiere decir que el impulso de las reformas no necesariamente tuvo su origen en los propios poderes judiciales sino que se debió a una iniciativa proveniente del exterior. Lo anterior no se refiere únicamente al hecho que muchos gobernadores fueron los encargados de presentar las iniciativas de ley que reformaron a

los poderes judiciales sino que también fueron ellos quienes estuvieron detrás de los trabajos preparatorios de las reformas. No deja de ser interesante resaltar que en muchos casos las iniciativas para generar un marco jurídico institucional que fuera más favorable para la consolidación de la independencia de los poderes judiciales tuvo su origen precisamente en uno de los poderes que tradicionalmente ha tenido una fuerte injerencia sobre ellos.

Por lo que respecta a los resultados de estos cambios, no es posible elaborar una conclusión general. Todavía existen al menos una docena de estados en los que la independencia del poder judicial se percibe de manera incipiente. Sin embargo, no puede dejar de destacarse que hoy en día todas las entidades experimentan en alguna medida procesos que tienden a fortalecer dicho principio. Las principales estrategias observadas para reforzar la independencia y autonomía judicial son:

- participación en los procesos legislativos,
- relaciones con el ejecutivo,
- independencia económica,
- relaciones con la justicia federal,
- garantías de selección e inamovilidad y retiro,
- controles y responsabilidad,
- mecanismos de selección y,
- finalmente, comunicación e imagen.

Entre las medidas que han contribuido a fortalecer la autonomía de los juzgadores debe considerarse:

- la inamovilidad,
- la adopción de un sistema competencial para el ingreso al poder judicial
- y la existencia de procesos internos transparentes para la determinación de responsabilidades.

Además existen factores que contribuyen de forma indirecta a la consolidación de la autonomía de los juzgadores, entre los que destacan:

- la capacitación,
- los salarios

- y las condiciones en las que los servidores judiciales pueden retirarse del servicio.

Las anteriores consideraciones revelan, nuevamente, que si bien la independencia de los poderes judiciales del país se ha fortalecido, queda todavía mucho por hacer respecto de la independencia de los juzgadores. Los jueces, en general, requieren de un mayor fortalecimiento dentro de las instituciones judiciales. De otra manera, no podrá obtenerse una independencia judicial integral.

Un último aspecto a tratar relacionado con la independencia institucional del poder judicial se presenta con el análisis de los efectos de una verdadera independencia. Ante esa perspectiva los poderes judiciales deben ser capaces de responder a los retos que les plantea la sociedad, mediante la emisión de resoluciones imparciales, de alta calidad y en forma expedita. Para ello, se requiere que existan mecanismos que permitan controlar las actividades de los juzgadores y, en su caso, iniciar los procedimientos para determinar si los funcionarios judiciales han incurrido en responsabilidad administrativa, disciplinaria o penal como ya se mencionó en el apartado anterior.

En este sentido, otro aspecto que se encuentra estrechamente relacionado con la independencia del poder judicial es el relativo a la forma en que la institución se comunica con el exterior. En ese sentido, se percibe una incipiente política de medios en los poderes judiciales. Aunque, la mayor parte de estos esfuerzos se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de la imagen institucional del poder judicial. Queda pendiente un importante aspecto relacionado con el papel de los tribunales en la construcción del acceso a la justicia.

3. Tercera coordenada. Acceso a la justicia

Sin duda el principio que menos atención ha recibido es el acceso a la justicia. Esto se debe a que las fuerzas, ya mencionadas, que promovieron la reforma judicial se interesaron mas por los efectos visibles e inmediatos del cambio que por las consecuencias mas perdurables de éste. El acceso a la justicia es el principio que acarrea una transformación mas profunda en la sociedad. Este se constituye por todos aquellos mecanismos que facilitan el contacto de los particulares con las instituciones

jurisdiccionales o, en otras palabras, se trata de la verdadera puerta de la justicia. Una justicia que resulta distante de la sociedad, ya sea por sus dificultades técnicas, por sus altos costos, o por otros obstáculos de la más variada índole, convierte a un estado en una organización arbitraria y autoritaria. La justicia es más que un ideal ya que se convierte en un puente de comunicación constante entre la sociedad y el aparato estatal.

En México, este acceso ha sido buscado aunque siempre de manera parcial y limitada. Las limitaciones geográficas, lingüísticas, culturales y, sobretudo, económicas, han hecho de este aspecto uno muy complicado. Hoy en día todavía hay grupos sociales que se mantienen al margen de los órganos de justicia aún cuando tienen controversias que resolver. Por una parte, las clases privilegiadas cuentan con otras formas de defender sus intereses de manera más rápida y confiable. Las clases marginadas, por otro lado, ante su distanciamiento o ignorancia sobre los procesos judiciales optan por resolver sus conflictos por otras vías no siempre adecuadas ni imparciales.

Las acciones que los poderes judiciales locales han emprendido en esta materia se han centrado principalmente en seis campos:

- capacidad instalada,
- mecanismos alternativos para la solución de controversias,
- justicia indígena,
- defensorías de oficio,
- juzgados de paz
- y difusión de información y comunicación social.

III Metodología

Los poderes judiciales han sido materia de pocos estudios en Latinoamérica. La deficiencia se puede explicar parcialmente por el hecho que los poderes ejecutivos juegan un papel central en la actividad política y jurídica de los países de la zona, así como porque en el sistema jurídico romano-germánico que prevalece, el poder judicial suele jugar un papel secundario. Estas circunstancias han hecho que las instituciones encargadas de la administración de justicia permanezcan parcialmente olvidadas por los actores sociales en general y por los científicos sociales en particular. Por otra parte, los estudios jurídicos de corte tradicional suelen sostener que han agotado el análisis de este

tipo de instituciones, al centrar su atención en el contenido de la legislación que las regula, en el entendido que dichas normas describen al poder judicial y sus actividades. Es llamativa la forma en que este tipo de postulados contrasta con el hecho que los actores relacionados con el poder judicial constantemente aluden a la distancia existente entre el texto de la ley y la realidad.

El análisis del sistema jurídico en general o de cualquier institución contenida en el mismo, requiere necesariamente de un profundo diagnóstico que se ocupe de describir las características del diseño institucional, así como de la manera en que opera. La elaboración de diagnósticos de esta naturaleza es necesaria tanto para la realización de estudios normativos cuyo objeto sea el planteamiento de ajustes o reformas al modelo existente, como para el desarrollo de trabajos de tipo sociológico jurídico que pretenden realizar una aproximación crítica del objeto de estudio. En síntesis, este tipo de trabajos son el antecedente necesario de toda reforma que se pretenda efectuar ya sea en el sistema o en una de sus instituciones en particular.

La necesidad de contar con trabajos que presenten análisis descriptivos detallados sobre los poderes judiciales es una necesidad que empieza a ser percibida por varios sectores de la sociedades latinoamericanas, en la medida en que las resoluciones tienen cada vez repercusiones más amplias.

La problemática que implica llevar a cabo este tipo de trabajos es diversa. En primer lugar, las instituciones judiciales se han caracterizado por ser instituciones cerradas y con poca participación política. Son instituciones que han desarrollado sus propios códigos éticos, tradiciones y rutinas de trabajo. La presencia de académicos en estos medios en general es vista con recelo. Sin embargo, los cambios que se han producido recientemente, han obligado a las instituciones a aceptar cada vez con mayor frecuencia la presencia de actores externos a las mismas, observando cómo operan. No obstante, quedan todavía muchos aspectos de su vida cotidiana que permanecen ocultos al observador externo.

En segundo lugar, tanto el gobierno como la sociedad han considerado que el poder judicial es parte del aparato gubernamental, y consecuentemente se le trata como una rama de gobierno subordinada. Estas creencias favorecieron la creación de mecanismos destinados a inhibir la autonomía del poder judicial y la independencia de los juzgadores,

con el consecuente fortalecimiento de los vínculos de subordinación. De esta manera tanto la interpretación de la ley como la voluntad de los miembros del poder judicial, quedaron estrechamente vinculadas al aparato de gobierno. Asimismo, en México, las decisiones jurisdiccionales tienen importantes límites. Las decisiones de los jueces únicamente afectan a las partes interesadas en el juicio y no pueden ser empleadas con precedentes para ser alegadas en juicios posteriores. De hecho, el contenido de estas sentencias suele mantenerse alejado del conocimiento público. En consecuencia, no existe un mecanismo que permita conocer las decisiones de los tribunales. La única excepción se presenta en el caso de la formación de jurisprudencia. Sin embargo, este mecanismo exige el cumplimiento de determinados requisitos y normalmente corresponde a los propios tribunales su elaboración.

En general las actividades de los poderes judiciales son poco transparentes. No sólo existen dificultades para conocer las resoluciones que emiten, tradicionalmente los tribunales han mantenido en secreto los contenidos de los procesos, de tal forma que las partes son las únicas que pueden acceder a ellos. En algunos casos extremos, las propias partes experimentan dificultades para consultar los expedientes de su interés. Un problema estrechamente relacionado con este fenómeno es el relativo a la condición de los archivos judiciales. Muchos se encontraban prácticamente abandonados. La información generada por los poderes judiciales—la interpretación y aplicación de la ley—quedaba abandonada en bodegas cuyo único propósito parecía ser cumplir con el gravoso formalismo de conservar los expedientes. Evidentemente esto produjo un importante vacío de información sobre las actividades de los poderes judiciales.

Otra consecuencia del papel secundario que jugaban se reflejaba en la forma en que los poderes judiciales estaban organizados. Hasta hace poco los tribunales no contaban con mecanismos encargados del control de las diversas actividades que desempeñan. Las transformaciones ocurridas en la década de los noventa incluyeron la creación de órganos administrativos especializados encargados de revisar el funcionamiento del poder judicial mediante el establecimiento de controles administrativos (uso de recursos), financieros (presupuesto), disciplinarios (quejas y sanciones), así como aquellos encargados del control de las actividades jurisdiccionales (número de sentencias dictadas, tiempos para la tramitación de los asuntos, etc.)

Un factor adicional que debe considerarse en el estudio de los fenómenos jurídicos en México es el relativo a la calidad de la formación jurídica de los profesionales del derecho. La evidencia apunta a serias deficiencias en la formación de muchos abogados mexicanos. El poder judicial no es inmune a esta problemática. De hecho, el ingreso a la carrera judicial no era precisamente una actividad que atrajera especialmente a los nuevos abogados. Antes de acudir al poder judicial solían explorar muchas otras alternativas. La judicatura era vista como un empleo de corte burocrático que además estaba mal remunerado. Las excepciones a esta situación se explican mediante la identificación de familias enteras que trabajan para el poder judicial. Los vínculos personales entre los servidores judiciales son una característica importante de estas instituciones en México. De esta manera es frecuente encontrar que padres e hijas son empleados del poder judicial.

Las consecuencias de esta situación se vieron reflejadas en el hecho que los funcionarios judiciales carecían de incentivos o tenían poco interés en iniciar procesos de reforma en la institución. El tradicional aislamiento del poder judicial, la existencia de un grupo muy homogéneo de funcionarios judiciales, así como el marcado apego a las costumbre y tradiciones de esas instituciones, permitieron mantener sin cambios a los poderes judiciales durante un largo periodo. Algunas de las primeras transformaciones de los poderes judiciales llegaron del exterior. Ello se explica precisamente por el tradicional aislamiento de los funcionarios judiciales y el marcado apego a las costumbre en el interior de estas instituciones.

Los factores anteriormente mencionados plantean diversos obstáculos a todo aquel que pretenda estudiar el fenómeno de la administración de justicia. Para salvarlos fue necesario diseñar un estudio con objetivos claramente definidos y con una mecánica adecuada para enfrentar los problemas que implica una aproximación a los poderes judiciales en México.

A. Diseño

Los orígenes del proyecto se encuentran en las inquietudes de un grupo de investigadores del Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, interesados en diversos aspectos de los poderes judiciales. Para

algunos, el estudio de la situación actual del poder judicial en el país representó la continuación de una serie de actividades que habían desarrollado con anterioridad, principalmente en el área de la educación judicial. Para otros el poder judicial constituía un objeto de estudio necesario para complementar el análisis de las instituciones jurídicas del país. la situación del poder judicial en México.

Como ya se ha mencionado, las consecuencias del autoritarismo del estado mexicano debilitaron el papel de las entidades federativas para colocarlas como actores secundarios. Adicionalmente, el centralismo característico del modelo, afectó a los poderes judiciales marginando su participación política, económica y social. Los poderes judiciales eran instituciones que todo el mundo sabía que existían pero que nadie conocía exactamente cómo funcionaban. Por otro lado, el aislacionismo característico de los poderes judiciales, contribuyó a esta separación. En consecuencia, la organización, el funcionamiento, así como el personal de estas instituciones, eran prácticamente desconocidos.

La elaboración del estudio planteó la necesidad de trascender el análisis legislativo, para llevar a cabo una aproximación a la realidad de los poderes judiciales. Para lograr este objetivo se consideró necesario obtener información de cuatro fuentes: los integrantes de los poderes judiciales; los miembros del poder judicial federal (debido a la estrecha relación que tienen con la justicia local); los abogados; y la sociedad en general.

1. Objetivos: Un diagnóstico de corte descriptivo

Una vez establecida la orientación del trabajo, se decidió que el carácter del mismo sería descriptivo. El desconocimiento generalizado sobre el comportamiento institucional de los poderes judiciales dificultaba la generación de hipótesis y explicaciones más complejas. No obstante, el estudio descriptivo de los poderes judiciales debía proporcionar suficiente información para formar un panorama detallado sobre la situación existente en estas instituciones. Si bien es cierto que un trabajo descriptivo sobre una institución en particular, en principio no plantea importantes retos, el estudio que se planteaba intentaba conocer la realidad de 32 instituciones distintas. La organización de la información procedente de cada entidad y los criterios para su

interpretación plantearon importantes dificultades para la elaboración de una análisis comparativo que permitiera conocer la realidad de la administración de justicia en el país.

El segundo objetivo consistió en diseñar un estudio con un enfoque que permitiera conocer con mayor profundidad la realidad de las instituciones que administran justicia en el país. En este caso, el empleo de las técnicas tradicionales de investigación jurídica parecieron limitadas para satisfacer dicho objetivo. El estudio del marco jurídico de los poderes judiciales por sí sólo, únicamente proporcionaría información sobre la forma en la que el legislador consideró que las instituciones debían funcionar, pero difícilmente podría dar un panorama sobre cómo funcionan en realidad. Más que la situación normativa de los poderes judiciales, era necesario conocer su situación actual, estos es la estructura, la organización, los actores y la forma en que desempeñaba sus funciones. Por estas razones el Diagnóstico tenía que hacerse mediante el empleo de instrumentos de investigación empírica y bajo la óptica de un estudio sociológico-jurídico.

Un trabajo empírico con estas características podría proporcionar información útil para quienes tuvieran interés en la administración de justicia, ya sea que fueran miembros del poder judicial, abogados o, en general, cualquier científico social. Un enfoque con estas características también sería útil para identificar los distintos problemas existentes en la administración de justicia en el país y definir los cambios que se requieren.

2.Limitantes: temporales, económicos y espaciales. Universo seleccionado no representativo = Estudio institucional

Para la ejecución del proyecto fue necesario hacer una evaluación sobre las condiciones existentes para su desarrollo, en vista de los objetivos planteados. En primer término, se procedió a realizar una revisión del material bibliográfico existente. Asimismo, se exploraron las vías por las que podría obtenerse la información requerida. Esta evaluación nos llevó a replantear los objetivos originales del proyecto, toda vez que se encontraron importantes limitaciones en cuanto al tiempo requerido para su desarrollo, los fondos necesarios para ejecutarlo, y los investigadores involucrados en el mismo.

Por lo que respecta al ámbito espacial, se estimó necesario incluir a todos los estados de la República. Este requisito por sí solo exigía una gran cantidad de tiempo y recursos. La primera visita piloto que se realizó arrojó como resultado que era viable

visitar todos los estados de la República, no obstante, resultaba imposible visitar todas las regiones de cada estado. Las visitas a cada entidad con motivo del diagnóstico debieron limitarse a las capitales de los estados que son la sede de cada poder judicial. Por esta misma razón, los funcionarios judiciales entrevistados fueron seleccionados entre aquellos que están adscritos al distrito judicial de la capital de cada estado. En algunos casos se podría ampliar la muestra a otros distritos judiciales, siempre que existieran facilidades para el traslado de los investigadores y que ello no extendiera la duración de la visita.

Por lo que respecta al tiempo estimado para el desarrollo del estudio, nuestras estimaciones arrojaron un periodo aproximado de seis meses. No obstante, el término debió ampliarse fundamentalmente debido a las dificultades existentes para programar las visitas a las entidades. La preparación de las visitas presentó diversos problemas operativos que serán referidos más adelante. Un factor adicional fue el paro de actividades en la Universidad. Si bien el proyecto fue planeado considerando este inconveniente, resultó muy difícil estimar los efectos de dicha situación en la administración del proyecto. Estas circunstancias consumieron mucho más tiempo del que originalmente se tenía previsto.

El financiamiento del proyecto incluyó todas las necesidades materiales para su realización. Por lo que respecta a los recursos humanos, únicamente participaron dos investigadores se encargaron de la planeación y coordinación del proyecto, así como en la redacción del informe final. Para la realización de estas actividades contaron con el apoyo de tres asistentes de investigación, así como con un equipo de campo integrado por cinco investigadores.

Las limitaciones espaciales, temporales, así como de recursos humanos, determinaron en gran medida las características y objetivos de las visitas de campo. Esto ocasionó que las fuentes principales de información para el proyecto fueran seleccionadas principalmente mediante criterios cualitativos. El empleo de criterios estadísticos para la obtención de información fue muy limitado.

Dadas las circunstancias antes reseñadas, se procedió a la planeación del proyecto mediante la depuración de sus objetivos. En primer término se consideró que la información proveniente de los miembros de los poderes judiciales de las entidades era la

base para la elaboración del diagnóstico. En segundo lugar, se concluyó que incorporar al diagnóstico información proveniente de los miembros del poder judicial federal prácticamente implicaba la elaboración de un nuevo análisis, situación que rebasaba nuestras posibilidades materiales y humanas. Una situación semejante ocurría con el estudio de los abogados. En último lugar, la elaboración de una muestra (estadísticamente significativa) sobre la percepción de la sociedad sobre el poder judicial fue sometida a la consideración de especialistas en la materia, quienes nos informaron que semejante estudio tenía un costo aproximado al monto total de nuestro presupuesto.

Conviene mencionar que la exclusión de otros actores e instituciones que intervienen en el proceso de la administración de justicia, no implica necesariamente que no se requieran estudios que permitan conocer con mayor profundidad su actividad dentro de dicho proceso. Sin embargo, dadas las condiciones existentes para la realización del Diagnóstico, se optó por centrar el análisis en los poderes judiciales de los estados.

En consecuencia el diagnóstico sería un estudio institucional sobre la administración de justicia desde la perspectiva de los poderes judiciales y en particular, de sus miembros. Evidentemente esta circunstancia no implicó necesariamente la obtención de una visión uniforme sobre el fenómeno. Por el contrario, los integrantes de los poderes judiciales proporcionaron un amplio abanico de opiniones sobre la administración de justicia en el país.

Una vez fijados los objetivos del proyecto se procedió a definir el alcance del mismo. En ese sentido, líneas atrás se mencionó que se optó por visitar las 32 entidades federativas del país. Las razones que nos llevaron a optar por ese camino se debieron principalmente a la falta de criterios existentes para poder elaborar una clasificación de los poderes judiciales del país basada en criterios relevantes para el análisis institucional y no limitada a un criterio fundado en las regiones geográficas. La escasez de la literatura existente en materia de poderes judiciales, así como las dificultades para obtener información sobre los mismos, fueron los argumentos que se emplearon para descartar el uso de una muestra representativa de los poderes judiciales del país. En consecuencia, se decidió incluir información proveniente de todos los poderes judiciales.

En todo caso, la información obtenida por el Diagnóstico sería de utilidad para futuros intentos de clasificación de los poderes judiciales.

Al descartar el uso de la muestra representativa se logró incluir información proveniente de todo el universo (todos los poderes judiciales) en el estudio. No obstante, como ya se ha dicho, en muchos casos se emplearon criterios cualitativos para la selección de las fuentes de información de los poderes judiciales. Más adelante se abordan cuestiones relacionadas con la representatividad de las fuentes de información utilizadas.

3.Los límites del estudio. Qué se incluye y qué se omite. La validez de la información.

Es importante considerar el hecho que el diagnóstico contiene información procedente de los poderes judiciales de las 32 entidades federativas del país. A pesar de ello, la información obtenida es limitada. En ese sentido, entrevistar a todos los funcionarios jurisdiccionales del poder judicial, es decir, los magistrados, jueces de primera instancia y jueces de paz, rebasaba ampliamente los alcances del proyecto. Por ello, considerando la estructura típica de los poderes judiciales estatales y contando con las experiencias obtenidas con motivo de la realización de la visita piloto, se elaboró un criterio para definir a los funcionarios judiciales que serían entrevistados. La muestra incluyó a siete sujetos. Esta cifra no es producto de un criterio estadístico de selección. Cada sujeto representa una categoría dentro del organigrama de los poderes judiciales. Para la selección de las categorías se empleó un criterio que permitió obtener información tanto de quienes se encargan de funciones jurisdiccionales como de quienes son responsables de cuestiones administrativas, de gestión y de conducción de los poderes judiciales. Las categorías son las siguientes:

- 1) Presidente del Tribunal Superior de Justicia.- Su posición al frente del Tribunal lo identifica como el encargado de la conducción política y administrativa del poder judicial. En los casos en los que existe consejo de la judicatura, también corresponde al presidente del tribunal presidirlo. Su punto de vista es básico para el Diagnóstico
- 2) Magistrado Civil.- La relevancia de los magistrados radica no sólo en el hecho que desempeñan funciones jurisdiccionales en materia civil en segunda instancia sino también

debido a su participación en el pleno del tribunal. Como es sabido, el pleno es el órgano colegiado de más alto nivel en los Tribunales y sus atribuciones son tanto administrativas como jurisdiccionales. Por lo que respecta a la función jurisdiccional, conviene tener en cuenta que los magistrados civiles conocen no sólo asuntos civiles, sino también mercantiles y en ocasiones familiares.

3) Magistrado penal. Al igual que los magistrados civiles, los penales son integrantes del pleno del tribunal. Su especialización por materia permite conocer la perspectiva de estos funcionarios sobre la materia penal.

4) Juez civil de primera instancia. Los jueces tienen contacto directo con los justiciables. La mayor parte de los asuntos que ingresan al poder judicial pasan por sus manos. Además los jueces como encargados del juzgado desarrollan funciones administrativas. En cuanto a su función jurisdiccional, los jueces civiles suelen conocer asuntos civiles y mercantiles, y en algunos casos familiares.

5) Jueces penales. Desempeñan una función análoga a la de los jueces civiles pero en materia penal.

6) Oficial mayor. Se trata del encargado de administrar y controlar el uso de recursos materiales y de conducir cuestiones relacionadas con los recursos humanos del tribunal.

7) Secretario general de acuerdos. El secretario general de acuerdos asiste tanto al presidente del tribunal como al pleno en el desahogo de los asuntos que les corresponden. Sus funciones incluyen la gestión de cuestiones jurisdiccionales y otras auxiliares de la administración de justicia.

La información que proporcionaron los sujetos que ocupan los cargos anteriormente referidos en cada poder judicial no es suficiente para considerarla representativa a nivel de cada estado. Sin embargo, al agregarse la información proveniente de toda la República, encontramos que contamos con información proporcionada por todos los presidentes de los Tribunales, así como de los secretarios generales de acuerdos y de los oficiales mayores. En el caso de los magistrados y jueces, si bien no es el universo entero, el número de entrevistados es suficiente para constituir una muestra representativa a nivel nacional.

Por otra parte, es importante resaltar que a se ofreció a los jueces y magistrados entrevistados confidencialidad respecto de sus identidades.

El Diagnóstico no intentó presentar un estudio completo de todos los aspectos que afectan a instituciones tan complejas como los poderes judiciales. El trabajo es el resultado de un análisis cualitativo de los aspectos que se consideraron más importantes de los poderes judiciales desde una perspectiva institucional. Existen muchas áreas que no aborda el presente trabajo y que requieren de estudios especializados. Asimismo, hay cuestiones de naturaleza jurisdiccional que exigen la realización de estudios basados en métodos y técnicas distintas a las empleadas para el presente Diagnóstico. Las anteriores consideraciones nos llevan a fijar los límites del estudio en la identificación de las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento de los poderes judiciales. Esta información permitirá identificar con mayor precisión aquellas áreas que requieren de un estudio más especializado.

Finalmente, a pesar de que el diagnóstico no intenta satisfacer criterios estadísticos, conviene mencionar que el establecimiento de una hipótesis nula fue particularmente útil para el desarrollo del mismo. En el entendido que el diagnóstico es un trabajo de corte descriptivo, la hipótesis nula establecía que el estudio de la administración de justicia en las entidades puede realizarse mediante la obtención de información procedente de los actores que participan en dicho proceso, como los abogados, sin necesidad de incluir el estudio de los poderes judiciales, en el entendido que son instituciones que representan al estado y que sólo intervienen parcialmente en dicho proceso. Uno de los objetivos de la presente investigación fue demostrar la validez del enfoque institucional que se propone, basado en técnicas que rebasan el enfoque jurídico formal, para elaborar una análisis descriptivo que permite conocer desde la perspectiva del poder judicial, el proceso de la administración de justicia.

4. Las instituciones judiciales. Una metodología mixta

La hipótesis que planteamos es que un estudio sociológico-jurídico de las instituciones judiciales puede arrojar información detallada sobre el estado actual de la administración de justicia en el país. Para lograr este objetivo se procedió a diseñar un proyecto de investigación que permitiera incorporar las técnicas e instrumentos metodológicos necesarios para el estudio del fenómeno materia del diagnóstico.

En principio, el análisis que se plantea puede considerarse como de naturaleza deductiva. Se elaboró un marco teórico que divide el objeto de estudio en cuatro categorías, y que sirvió para orientar el proceso de búsqueda y obtención de información. Sin embargo, la definición de las cuatro categorías de análisis se encuentra estrechamente relacionada con el estudio del marco legislativo que regula a las instituciones judiciales. Los textos normativos son el material empírico que rige la actividades de los actores judiciales. La producción de este material, así como su aplicación u omisión son relevantes para el conocimiento de la institución. Esta circunstancia permite observar un enfoque inductivo en el estudio de las situaciones que se generan con motivo de la operación de los poderes judiciales. De esta manera, el diseño de la investigación contiene enfoques tanto deductivos como inductivos.

B. Marco teórico

La elaboración del marco teórico fue el resultado de la revisión del material bibliográfico y legislativo existente sobre las instituciones judiciales locales, su contexto, su naturaleza y su problemática. El marco teórico se basa en cuatro categorías de análisis que comprenden aspectos básicos para el estudio institucional de los poderes judiciales. Estas categorías incluyen los temas que se definieron como principales para el tratamiento de los poderes judiciales y plantean los lineamientos que se siguieron en la elaboración de las variables empleadas para la obtención de información.

Las categorías son: Organización y estructura, Funcionamiento jurisdiccional, Administración y operatividad; y Dinámicas subjetivas.

1. Organización y estructura

Esta categoría fue diseñada para el análisis de información sobre el tamaño, distribución geográfica y capacidad de los poderes judiciales. Asimismo incluye datos sobre la organización jerárquica de las instituciones judiciales. Se analizan los órganos de gobierno desde tres perspectivas: sus atribuciones; las relaciones entre ellos; y las relaciones de los órganos de gobierno con otros actores del poder judicial. Las relaciones entre el poder judicial y los poderes legislativo y ejecutivo se incluyen en esta categoría. También se abordan cuestiones relacionadas con la elaboración del presupuesto del poder

judicial y su ejercicio. Finalmente, se presentan consideraciones sobre la relación de los poderes judiciales estatales con el poder judicial federal.

2. Funcionamiento jurisdiccional

Esta categoría incluye información sobre la forma en la que los poderes judiciales se ocupan de la administración de justicia. La información incluye una revisión del marco jurídico existente y la posición de los poderes judiciales respecto del mismo. Al efecto se analiza la problemática que plantea la aplicación de la normatividad existente, atendiendo cuestiones como la aplicación de normas federales o el uso de la jurisprudencia. Una sección de esta categoría se ocupa de algunas cuestiones de naturaleza procesal y la forma en que los juzgadores entienden el proceso.

La última sección de esta categoría plantea la forma en que los miembros del poder judicial observan a la sociedad. Al efecto, se incluye información sobre su percepción de las actividades del poder judicial, la labor de los abogados, así como la de las barras, escuelas de derecho y medios de comunicación.

3. Administración y operatividad

El primer objetivo de esta categoría es hacer una descripción de las condiciones materiales en las que se administra justicia. En ese sentido, no sólo se consideran las instalaciones de los poderes judiciales como los sitios en donde laboran los jueces y el personal del poder judicial, sino como los recintos en donde la sociedad intenta resolver sus controversias.

Se incluye una sección que se ocupa de analizar la relaciones del poder judicial con su personal. Al efecto se introducen consideraciones sobre la forma en que son nombrados los funcionarios judiciales y el personal administrativo, así como sobre los salarios, la capacitación y los procesos disciplinarios.

Una tercera sección de esta categoría se ocupa de los procesos administrativos y de gestión de los expedientes judiciales. Se examina la forma en que el poder judiciales se organizan para el cumplimiento de sus funciones.

La última sección aborda los procesos mediante los que los poderes judiciales producen información sobre sus actividades. Se describe la forma en la que organizan dicha información, los mecanismos para su difusión, así como el uso que se le da.

4. Dinámicas subjetivas

Esta categoría se divide en dos secciones. La primera presenta un panorama general sobre el perfil de los funcionarios judiciales.

La segunda se ocupa de tres temas: las relaciones jerárquicas dentro de los poderes judiciales; las relaciones personales y clientelares, y la forma en que los integrantes del poder judicial entienden el papel del juez en la actividad jurisdiccional y el papel del poder judicial en la sociedad.

C. El trabajo empírico

El análisis formal tradicionalmente empleado en los estudios jurídicos presenta importantes limitaciones para la elaboración de un estudio de corte institucional. El análisis jurídico describe fundamentalmente el deber ser expresado por la norma. Esta característica lo inhabilita como un método para el conocimiento de la realidad². Es precisamente la realidad el objeto de estudio de un trabajo sociológico jurídico de tipo institucional.

A diferencia del análisis formal que se ocupa del deber ser normativo, el análisis sociológico jurídico analiza a las instituciones y el contexto en el que se desarrollan, así como los efectos de sus actividades.

Para la elaboración del Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas se desarrollaron una serie de instrumentos destinados a obtener la mayor cantidad posible de información para cada variable definida. El diseño de los instrumentos permitió obtener información estadística sobre las actividades de los poderes judiciales, el marco legislativo, la estructura, así como la percepción de los actores sobre el funcionamiento de la institución y datos personales sobre los mismos.

1. Instrumentos

Cada uno de los instrumentos diseñados con motivo del proyecto responde a una necesidad de información distinta. En general, todos combinan el uso de técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas. Asimismo, reflejan el empleo de perspectivas

² Esto no quiere decir que el análisis jurídico necesariamente deba ser descartado. Consideramos que se trata de una herramienta útil para el desarrollo de mecanismos normativos y en general de trabajos de corte estrictamente jurídico. Sin embargo, sus características no son apropiadas para emprender el estudio del medio en el que las normas son aplicadas y los efectos de las mismas sobre aquel.

de análisis formal y empíricas. Los instrumentos se diseñaron para integrar un sistema de información. De esta manera, la información proporcionada por uno sólo únicamente permite conocer un panorama muy limitado del objeto de estudio. La idea es que la información obtenida mediante el empleo de un instrumento sea complementada con la información obtenida por los demás.

Como ya se ha dicho, el propósito principal de la información obtenida de cada poder judicial, es compararla con la de los demás. En ese sentido, el diseño de los instrumentos facilita esta tarea. Sin embargo, algunos de los instrumentos combinan la posibilidad de generar información susceptible de ser comparada con la producir datos relevantes sobre un poder judicial en particular.

a. Análisis legislativo crítico

El análisis legislativo crítico es cronológicamente el primer instrumento empleado para el estudio de un poder judicial. Requisito indispensable para su realización es la obtención de las constituciones y leyes orgánicas de los poderes judiciales del país. Esta tarea aparentemente trivial encierra importantes dificultades. Por un lado, existen serios problemas de distribución de los textos legislativos en el país. Por el otro, las continuas reformas a la legislación dificultan la obtención de versiones actualizadas de la misma.

Una vez concluido el proceso de obtención de la legislación, el equipo de investigación iniciaba el análisis de los textos procurando cumplir con dos objetivos. El primero consiste en trazar un mapa institucional de cada poder judicial identificando su estructura y funcionamiento. El segundo se centraba en la búsqueda de deficiencias de la legislación. Particularmente interesaba la presencia de lagunas, contradicciones u omisiones. Esta información era posteriormente clasificada conforme a las cuatro categorías de análisis del marco teórico. Durante este proceso, se elaboraban preguntas concretas sobre las inconsistencias de la legislación o sobre los cuestionamientos que tenía el equipo de investigación en relación con algún pasaje de los ordenamientos.

Este instrumento no sólo permite tener una primera aproximación de corte formal a un poder judicial determinado, sino que también fue la herramienta que se empleó para dar a conocer a los investigadores encargados de hacer la visita a ese poder judicial, la información básica sobre el mismo. Asimismo, arroja información susceptible de ser comparada con la de otros poderes judiciales en las diversas categorías de análisis

planteadas. Por otro lado, las dudas planteadas con motivo de la elaboración del análisis legislativo, al ser consultadas con los funcionarios judiciales de la entidad correspondiente, permiten conocer con mayor detalle las particularidades de cada institución judicial.

b. Lista de observaciones

La lista de observaciones es un instrumento que se basa en una técnica bastante difundida para medir la forma en que se desempeñan las instituciones. La adaptación que se hizo de esta técnica para el desarrollo del diagnóstico consistió en la elaboración de una guía para la observación de las instalaciones y el equipamiento de los poderes judiciales que permite a los investigadores generar criterios estandarizados sobre las observaciones realizadas. El diseño de este instrumento responde en gran medida a la información proporcionada por el National Center for State Courts, organismo especializada en la evaluación del desempeño judicial³.

La lista de observaciones tiene cinco secciones. Cada una de ellas se ocupa tanto de las instalaciones como del equipamiento de las distintas áreas del poder judicial. La primera sección se refiere a las instalaciones principales del poder judicial. La segunda sección se ocupa del área destinada a la sala civil. La tercera corresponde a la sala penal. Las secciones cuarta y quinta se ocupan de los juzgados civil y penal, respectivamente.

Este instrumento se relaciona con la naturaleza empírica del diagnóstico. Su diseño y elaboración contribuyó a definir con claridad una de las estrategias principales para el desarrollo del diagnóstico, al plantear cuestiones relacionadas con la cantidad de información obtenida y la calidad de la misma. Al efecto, se optó por mantener en la medida de lo posible un equipo homogéneo de investigadores de campo, de tal forma que las observaciones de los investigadores pudieran realizarse *in situ* y que los criterios para interpretar la información obtenida fueran uniformes.

c. Cuestionarios

Los cuestionarios son los instrumentos más importantes del diagnóstico. Se integran con una serie de preguntas que incluyen las cuatro categorías principales de análisis. Su diseño permite al investigador encargado de dirigir la entrevista llevar una

³ Las conversaciones sostenidas con Mr. Donald Cullen, Vicepresidente del National Center for State Court, durante el trascurso de nuestra visita a esa institución el mes de noviembre de 1999, fueron muy valiosas para el diseño de este instrumento.

secuencia de los temas tratados y proporciona un formato para el vaciado de la información obtenida. Los cuestionarios incluyeron preguntas abiertas (diseñadas para obtener la mayor cantidad de información posible sobre la variable en cuestión); cerradas y cuantificables; así como abiertas y cuantificables (en las que el universo de posibles respuestas no está predeterminado, pero se puede determinar).

Se elaboraron siete cuestionarios destinados a cada uno de los siete sujetos que se decidió entrevistar (ver el apartado relativo a las limitaciones del estudio). En muchos casos, las preguntas de los cuestionarios se repiten. No obstante, cada cuestionario contiene preguntas específicas para el funcionario entrevistado.

Este instrumento permite obtener información común y comparable sobre los poderes judiciales del país, y sobre cada poder judicial en particular, toda vez que las respuestas proporcionadas por cada uno de los entrevistados sobre los mismos temas permiten también un análisis comparativo entre los distintos niveles.

El primer borrador de los cuestionarios fue redactado tomando en cuenta la lista de temas considerados relevantes para el desarrollo del Diagnóstico. Esta lista y el borrador de los cuestionarios fueron analizados a lo largo de diversas reuniones informales con abogados, académicos, miembros de los poderes judiciales y los integrantes del equipo de investigación. El producto de estas reuniones produjo un segundo borrador, mismo que fue utilizado durante la visita piloto que se realizó. Las experiencias obtenidas con motivo de la visita proporcionaron la información necesaria para elaborar la versión final de los cuestionarios.

d. Entrevistas

Este instrumento no se ajusta estrictamente al concepto de entrevista como se verá a continuación. La mecánica del mismo consiste en llevar un registro pormenorizado de la conversación sostenida con el entrevistado con motivo de la aplicación del cuestionario. Adicionalmente, los investigadores utilizan la lista de preguntas que hizo el equipo de investigación durante la elaboración del análisis crítico legislativo, para solicitar al entrevistado que aclare las dudas existentes y comente sobre las inconsistencias encontradas en la legislación.

La forma en la que se condujo la aplicación de este instrumento se detalla en la sección relativa a las visitas de campo.

e. Información estadística y documental

Este instrumento es muy importante, sin embargo carece de la uniformidad de los anteriores y depende completamente de las condiciones existentes en el poder judicial de que se trate. Su diseño responde a que el equipo de investigación no contaba con los medios suficientes para producir información estadística detallada sobre las actividades cotidianas de los poderes judiciales. En ese sentido, fue necesario depender de la información producida por las propias instituciones judiciales. Este instrumento no sólo permite conocer los datos que refleja la información estadística de cada poder judicial, sino que también permite conocer la forma en que dicha información se prepara y se presenta. Esto permite hacer una evaluación de los procesos diseñados para generar información sobre la actividad de las instituciones judiciales.

La tendencia generalizada es la producción de informes mensuales y anuales de cada unidad jurisdiccional de los poderes judiciales. No obstante, la variedad y la calidad de la información presentada es sumamente variada.

f. Evaluaciones

El ultimo instrumento que se diseñó consistió en un formato destinado a evaluar la visita a cada poder judicial. Cada equipo de investigadores encargado de hacer la visita tenía la obligación de llenar este formato a la conclusión de la misma. El propósito de la evaluación es recabar información sobre la forma en la que se había desarrollado la visita. La idea es recabar información sobre las dinámicas subjetivas observadas por los investigadores, así como expresar cualquier circunstancia que consideraran importante detallar sobre la visita.

2. Trabajo de campo

1) Planeación de las visitas

Una de las primera actividades del proyecto consistió en escribir una carta al presidente de cada Tribunal superior de justicia del país, informándoles sobre los objetivos del proyecto y anunciando una próxima comunicación con el fin de que se considerara la posibilidad de realizar una visita al poder judicial que presiden. A la conclusión de la fase de planeación iniciaron los contactos con el objeto de programar las visitas a los poderes judiciales. Por lo general el contacto se estableció a través de los

presidentes de cada Tribunal, en el entendido que su conformidad con la visita abriría las puertas de ese poder judicial. Todos los presidentes recibieron una breve explicación sobre el diseño y los alcances del proyecto durante el primer contacto telefónico. Posteriormente se les solicitaba su conformidad con la programación de una visita al poder judicial que encabezan. La duración promedio de las visitas fue de tres días.

Una vez que los presidentes aceptaban recibir al equipo de investigadores, se solicitaba una relación de todos los magistrados del Tribunal Superior de justicia de la entidad, así como de los jueces de primera instancia. A partir de estas listas se hacía un sorteo para determinar los nombres de los funcionarios judiciales que serían entrevistados. A continuación se preparaba una propuesta de itinerario para la visita en la que se incluían los nombres de los funcionarios que habían sido sorteados. Esta propuesta era enviada al contacto que el presidente del Tribunal hubiera designado y se esperaba la confirmación de la misma. De conformidad con los itinerarios, cada entrevista tenían dos horas de duración.

Mientras tanto, el equipo de investigación se ocupaba de la elaboración del análisis crítico legislativo. Pocos días antes de que iniciara la visita los asistentes de investigación convocaban a los investigadores encargados de realizar la visita, a una reunión para analizar la situación particular del poder judicial que sería visitado. El análisis crítico legislativo se revisaba durante la reunión y los investigadores discutían con los asistentes los distintos problemas que planteaba esa institución judicial en particular, así como las posibles dificultades que se pudieran presentar. A la conclusión de estas reuniones los investigadores recibían una copia del análisis crítico; un paquete con los siete cuestionarios, la lista de observaciones y la evaluación; una lista con el material que debían obtener; una hoja con algunos lineamientos generales para la presentación del proyecto; así como las reservaciones de hotel y los pasajes.

2) El equipo de campo

Para la realización de las visitas a los poderes judiciales se seleccionó a un grupo de seis investigadores, quienes participaron junto con los dos investigadores encargados del desarrollo del proyecto. Se decidió que el equipo de campo se integraría con ocho investigadores porque se consideró que era el mínimo indispensable para poder concluir el proyecto en el tiempo programado. No se consideró la posibilidad de incorporar a más

investigadores porque se pretendía lograr que todos los investigadores conocieran detalladamente el proyecto. Se consideró que las visitas estarían a cargo de equipos integrados por dos investigadores.

La selección de los investigadores que participaron en el equipo de campo se hizo tomando en consideración diversos aspectos. El más importante consistió en su interés por el estudio del poder judicial. También se consideró su disponibilidad para viajar. Antes de iniciar las visitas se convocó al equipo de campo a dos reuniones en las que se discutieron los instrumentos de investigación. Las preguntas de los cuestionarios fueron leídas y sus alcances ampliamente discutidos. Se hizo hincapié en lo importante que era que los investigadores estuvieran familiarizados con los cuestionarios. Asimismo, se habló de la forma en que se tenía proyectado que se realizaran las visitas.

Con el objeto de tener una mejor comunicación entre los investigadores, así como para evitar que se generaran subjetividades, se diseñó un sistema rotatorio entre los miembros del equipo de campo de tal forma que las parejas cambiaban para cada visita. De esta manera, cada investigador podría viajar con todos los miembros del equipo.

Cada equipo de investigadores tenía un líder. El papel del líder consistía en dirigir las entrevistas con los funcionarios judiciales y llenar los cuestionarios. Además era responsable de llevar el tiempo durante el desarrollo de la entrevista. En caso de surgir algún problema durante el desarrollo de una visita, correspondía al investigador líder decidir lo conducente. El otro investigador tenía a su cargo el planteamiento de las preguntas relacionadas con los problemas detectados con motivo del análisis crítico. Asimismo, debía registrar toda la información proporcionada por los entrevistados.

3) Problemas

En algunas ocasiones ocurrió que alguno de los jueces seleccionados se encontraba ausente por alguna razón determinada. Cuando se nos informaba esto antes del inicio de la visita, se procedía a hacer un nuevo sorteo y se comunicaba al contacto el nombre de funcionario propuesto. En caso de que esto ocurriera durante el desarrollo de una visita, correspondía al líder del equipo decidir qué hacer. En los pocos casos en que esto sucedió se optó por entrevistar al funcionario judicial del mismo nivel más cercano.

Un problema bastante frecuente fue que muchos jueces tomaron mucho más tiempo del que se tenía programado para la aplicación del cuestionario. En caso que el

líder del equipo considerara que el tiempo transcurrido podía repercutir en el resto de la visita, debía tratar de agilizar la entrevista. Solamente en los casos en los que el entrevistado anunciara que no tenía más tiempo disponible, los líderes procedían a seleccionar las preguntas del cuestionario que convenía hacer. Cuando los retrasos afectaban el itinerario, el líder del equipo debía hacer los arreglos necesarios para recorrer los horarios programados.

Un poder judicial decidió que solamente podíamos ocupar un día para la visita. En este caso, se optó por solicitar al equipo que aplicara el máximo número de cuestionarios posible, empezando por el presidente del Tribunal.

3. La captura y el procesamiento de la información

Una fase fundamental para la buena marcha del proyecto consistió en la clasificación y almacenamiento de la información obtenida. Para tal efecto se diseñó una base de datos cuya estructura de captura era semejante a la de los cuestionarios y la lista de observaciones. Se diseñó una base de datos adicional para almacenar el material proveniente de las entrevistas.

El diseño y operación de bases de datos suele presentar una larga serie de dificultades, no sólo de carácter técnico, sino también con la forma en la que se procesa la información. Las bases de datos diseñadas con motivo del Diagnóstico no fueron la excepción. La solución de los problemas surgidos con motivo de su operación consumió mucho más tiempo del que originalmente se tenía programado.

El formato que se eligió para el trabajo en las bases de datos consistió en el diseño de tablas interconectadas. Cada una permitió la captura de información de conformidad con el orden que aparecía en el instrumento del que provenía. Asimismo, la información se ordenó en función de las categorías de análisis existentes. De esta manera, se obtuvo una gran flexibilidad en el manejo de la información, con lo cual se facilitó el análisis comparativo de la misma.

No obstante, debemos reconocer que no estamos satisfechos con la forma en que se puede acceder a la información contenida en nuestras bases de datos. A pesar de que toda la información se encuentra disponible, existen todavía muchos problemas para su consulta. La elaboración de una base de datos que incluya un adecuado sistema de

consulta es una cuestión que todavía queda por resolver. Una vez resuelta, la base podrá estar disponible para su consulta pública en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.