

Mejorando el Desempeño de las Instituciones de Justicia

Experiencias recientes de países miembros
de la OCDE relevantes para América Latina

Klaus Decker, Christian Möhlen, David F. Varela



Unidad para la Reducción de la Pobreza
y Gestión Económica América Latina y el Caribe

Mejorando el Desempeño de las Instituciones de Justicia

**Experiencias recientes de países miembros de la OCDE relevantes para
América Latina**

Klaus Decker, Christian Möhlen, David F. Varela

Unidad para la Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
América Latina y el Caribe



Documento del Banco Mundial

MEJORANDO EL DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA

Copyright © 2011 por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial

1818 H Street, N.W. Washington, D.C., 20433, E.E.U.U.

Internet: www.worldbank.org:

E-mail: feedback@worldbank.org

Todos los derechos reservados

Impreso y fabricado en Colombia/2011

Los resultados, las interpretaciones, y las conclusiones expresadas en este libro pertenecen en su totalidad a los autores y no se deben atribuir de ninguna manera al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, o a los miembros de su Junta de Directores Ejecutivos o a los países que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no acepta ninguna responsabilidad por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, los colores, las denominaciones, y otra información mostrada en algún mapa de este volumen no implican de parte del Grupo del Banco Mundial ningún juicio sobre la situación jurídica de ningún territorio o el respaldo o la aceptación de tales límites.

Derechos y permisos

El material de esta publicación está protegido por derechos de autor. El Banco Mundial anima la difusión de su trabajo y normalmente concederá en forma oportuna el permiso de reproducir partes de este trabajo. Para permisos de reimpresión de artículos o capítulos individuales, por favor envíe por telefax una petición con la información completa a la Oficina del Editor, Banco Mundial, 1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433; fax número 202-522-2422, E-mail: pubrights@worldbank.org. Las demás preguntas sobre derechos y licencias se deben dirigir al funcionario de comunicaciones del Banco Mundial al fax antedicho.

Diseño de la cubierta: Equilátero Diseño Impreso.

Banco Mundial

MEJORANDO EL DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA. Colombia:
Banco Mundial, 2011.

156p.

Tabla de Contenido

Abreviaciones y Siglas	9
Reconocimientos	11
Resumen Ejecutivo	13
Introducción	19
Reformas a la justicia en América Latina: logros recientes y desafíos pendientes	23
PANORAMA DEL SISTEMA JURÍDICO Y LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA	23
OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LAS REFORMAS A LA JUSTICIA	25
LOGROS DE LA REFORMA DE LA JUSTICIA	28
DEBILIDADES DE LAS REFORMAS A LA JUSTICIA	33
CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR JUSTICIA A LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO: CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA	37
Instituciones de justicia en países de la OCDE: problemas de desempeño y aproximaciones tradicionales a la reforma	41
A PESAR DE LAS TENDENCIAS COMUNES, AÚN EXISTEN MUCHAS DIFERENCIAS ENTRE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA DE LOS PAISES DE LA OCDE	41
EL CONTEXTO GENERAL: TENDENCIAS GENERALES DE LA GESTION PÚBLICA EN LOS PAISES DE LA OCDE	55
RESPUESTAS TRADICIONALES A LOS DESAFÍOS PLANTEADOS POR EL RÁPIDO CAMBIO EXTERNO POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA DE LA OCDE	57
La transición de enfoques tradicionales a reformas de justicia basadas en el desempeño en países de la OCDE	65
OBSTÁCULOS INICIALES: INDEPENDENCIA INSTITUCIONAL Y CULTURAS ORGANIZACIONALES CONSERVADORAS	65
TRANSICIÓN DE REFORMAS A LA JUSTICIA TRADICIONALES A REFORMAS BASADAS EN EL DESEMPEÑO: VINO NUEVO EN ODRES VIEJOS	66
REFORMAS BASADAS EN EL DESEMPEÑO EN INSTITUCIONES DE JUSTICIA: LO QUE SE MIDE, SE HACE MEJOR	68
LA INTEGRACIÓN DE EUROPA Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA	71
Estudios de caso de reformas basadas en el desempeño en instituciones de justicia de la OCDE	87
CONTROL DEL DINERO: REFORMANDO EL GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR JUSTICIA	87
Francia: Desplazándose de respuestas de lado de la oferta a presupuestos basados en el desempeño	93

Mejorando el Desempeño de las Instituciones de Justicia

VIGILANCIA DE LA GENTE: REFORMANDO LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR JUSTICIA	100
CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES: REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR JUSTICIA PARA UNA MEJOR PRESTACIÓN DE SERVICIOS	104
Estados Unidos: Modelos estándar de desempeño de los tribunales	110
Compartiendo enfoques con el sector privado: midiendo y gestionando la calidad de los servicios de justicia	115
MODELOS DE GESTIÓN DE CALIDAD BASADOS EN LA EXPERIENCIA DEL SECTOR PRIVADO	115
ESTÁNDARES DE CALIDAD DE LA JUSTICIA DISEÑADOS ESPECIFICAMENTE PARA EL SECTOR JUSTICIA	117
Francia: Midiendo la calidad de las decisiones judiciales	118
Alemania: Los círculos de evaluación comparativa (<i>benchmarking</i>) generan un proceso sostenido de cambio de gestión	120
Suecia: Procesos de diálogo interno y externo sostienen las reformas a la justicia	124
Los Países Bajos y Finlandia: Procesos participativos similares llevan a sistemas de control de calidad hechos a la medida	126
El Reino Unido: Un enfoque de Cuadro de Mando Integral (<i>Balanced Scorecard</i>)	126
EL MARCO INTERNACIONAL PARA LA EXCELENCIA JUDICIAL	127
Conclusión	135
Bibliografía	147
Gráficos	
Gráfico 1. Presupuesto Judicial como porcentaje del PIB	29
Gráfico 2. Presupuestos judiciales totales (USD 1.000 corrientes)	29
Gráfico 3. Número de jueces por cada 100.000 habitantes	30
Gráfico 4. Acceso global a información del sector justicia a través del internet (2008)	31
Gráfico 5. Acceso global a información del sector justicia a través del internet (Cambios entre 2004-2008)	32
Gráfico 6. Tasa de Litigiosidad (Número de casos ingresados por cada 100.000 habitantes)	33
Gráfico 7. Informe Doing Business 2009– Cumplimiento de contratos (Posición de países de América Latina y el Caribe en el contexto mundial)	34
Gráfico 8. Tasa de evacuación 2004-2006 (Países seleccionados)	35
Gráfico 9. Número total de casos resueltos	35
Gráfico 10. Inventarios de casos pendientes a fin de año	36
Gráfico 11. Capacidad de los Estados de hacer cumplir la ley, 2008: Pregunta: “el Estado garantiza el cumplimiento de todas las leyes,” calificación del 1 (ninguna capacidad) a 10 (alta capacidad).	38

Gráfico 12. Confianza del Congreso en el Poder Judicial (2006)	39
Gráfico 13. Seguridad Jurídica en América Latina en el periodo 1996 -2008 (rango percentil)	40
Gráfico 14. Evolución de la Confianza en el Poder Judicial en países de América Latina, 1996 -2009	40
Gráfico 15. Confianza en el Poder Judicial en países de América Latina en comparación a otras instituciones (1996-2009)	40
Gráfico 16. Cumplimiento de contratos (Informe Doing Business en 2010)	45
Gráfico 17. Uso de los tribunales por la población	46
Gráfico 18. Número de jueces por población	47
Gráfico 19. Número de jueces legos por cada juez profesional	48
Gráfico 20. Número de personal administrativo por cada juez	49
Gráfico 21. Presupuesto público anual (tribunales, servicios judiciales, asistencia jurídica) como porcentaje del PIB per cápita	50
Gráfico 22. Gastos de los tribunales, fiscalía y asistencia jurídica	52
Gráfico 23. Salario bruto anual de un juez en diferentes etapas de su carrera en comparación con un salario bruto anual promedio	54
Gráfico 24. Número de abogados por cada 100.000 habitantes	54
Gráfico 25. Presupuesto del Sector Justicia como porcentaje del PIB	81
Gráfico 26. Presupuestos del Sector Justicia (Partidas principales de gasto)	82
Gráfico 27. Reducción de Litigios en Inglaterra y Gales	91
Gráfico 28. Reducción de las demoras en Inglaterra y Gales	91
Gráfico 29. Autos emitidos en la división Queen's Bench	92
Gráfico 30. Juicios en Tribunales de los Condados	92
Gráfico 31. Evolución de los gastos relacionados con servicios de justicia prestados por terceros	97
Gráfico 32. Demoras en la jurisdicción administrativa francesa (meses)	98
Gráfico 33. Productividad de los Tribunales Holandeses	108
Gráfico 34. Panorama muestral sobre el desempeño en la encuesta de satisfacción del personal	123

Diagramas

Diagrama 1. Información sobre desempeño en el ciclo presupuestario	56
Diagrama 2. Criterios de evaluación para la adhesión a la UE	73
Diagrama 3 - Áreas de Medida de Control de Calidad	85

Mejorando el Desempeño de las Instituciones de Justicia

Diagrama 4. Áreas y Estándares de Desempeño de los TCPS	114
Diagrama 5. Suecia: Círculo de diálogo interno y externo	125
Diagrama 6. El Cuadro de Manejo Integral de la HMCS	128
Diagrama 7. Encuestas de satisfacción de usuarios en convenios de servicio público	129
Diagrama 8. Áreas de Excelencia Judicial (gestores, sistemas y facilitadores, y resultados)	132
Diagrama 9. Valores subyacentes del Marco Internacional para la Excelencia Judicial	133
Diagrama 10. Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard)	133

Tablas

Tabla 1. – Gasto del gobierno en los tribunales y en asistencia jurídica gratuita en el Reino Unido (en millones de £)	60
Tabla 2. – Mediana de costos judiciales por categoría de caso y valor (costos recuperables como % de la demanda)	60
Tabla 3. – Jueces por cada 100.000 habitantes	68
Tabla 4. – Número de casos presentados para procedimientos civiles por cada 100.000 habitantes	68
Tabla 5. – Número de casos administrativos presentados por cada 100.000 habitantes	68
Tabla 6. – Número de casos de apelación presentados por cada 100.000 habitantes	69
Tabla 7. – Módulo de carga de trabajo para tribunales civiles de primera instancia	102
Tabla 8. – CourTools	112
Tabla 9. Criterios de evaluación de los modelos de calidad de la CEPEJ	122
Tabla 10. Áreas de la Encuesta de Satisfacción del Personal	122
Tabla 11. Áreas de la Encuesta de Satisfacción de los Abogados (Tribunal de Apelaciones)	122
Tabla 12. Áreas de la Encuesta de Satisfacción de los Abogados (Tribunales de Primera Instancia)	122
Tabla 13. Enfoques alternativos de los objetivos de reforma del sector justicia	139
Tabla 14. Enfoques alternativos de los instrumentos de reforma del sector justicia	140

Mapas

Mapa 1. Ubicación de los tribunales por cada 100.000 habitantes (2006)	44
--	----

Abreviaciones y Siglas

SAC	Solución Alternativa de Conflictos
OAJ	Oficina de Asistencia en Justicia
CCJE	Consejo Consultivo para Jueces Europeos
CEJA/JSCA	Centro de Estudios de la Justicia de las Américas
CEPEJ	Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
DPLF	Fundación del Debido Proceso Legal
ECtHR	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
EFQM	Fundación Europea para la Gestión de Calidad
ENM	<i>Ecole Nationale de la Magistrature</i>
UE	Unión Europea
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
HMCS	Servicios Judiciales de Su Majestad
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INK	<i>Instituut Nederlandse Kwaliteit</i> (Instituto de Calidad de los Países Bajos)
ISO	Organización Internacional para la Estandarización
ALC	América Latina y el Caribe
LOLF	<i>Loi Organique relative aux Lois de Finances</i>
M&E	Monitoreo & Evaluación
MCV	Mecanismos de Cooperación y Verificación
BMD	Bancos Multilaterales de Desarrollo
PIM	Países de Ingresos Medios
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
NCSC	Centro Nacional de Tribunales Estaduales
NCVS	Encuesta Nacional sobre Victimización del Crimen
NGP	Nueva Gestión Pública
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
SAR	<i>Services d'administration régionaux</i>
SATURN	Red de Investigación para el Estudio y Análisis del Uso del Tiempo Judicial
TCPS	Estándares de Desempeño Judicial
GCT	Gestión de Calidad Total

Mejorando el Desempeño de las Instituciones de Justicia

UCR	Reporte Uniforme sobre Criminalidad
RU	Reino Unido
UN	Naciones Unidas
EE.UU.	Estados Unidos de América
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
GBM	Grupo del Banco Mundial

Reconocimientos

Este documento fue preparado sobre la base de varios documentos recopilados y analizados por Christian Möhlen (Consultor). Klaus Decker (Especialista en Gestión del Sector Público) y David F. Varela (Especialista Senior en Gestión del Sector Público) revisaron y editaron el material, contribuyeron material adicional y redactaron la versión final del documento. El trabajo fue supervisado por Nick Manning (Gerente de Sector). Richard Messick (Especialista Senior en Gestión del Sector Público) y Pim Albers (Asesor Senior en Políticas, Ministerio de Justicia de los Países Bajos) fueron colegas revisores. Karyn Kenny (Consultora) y Milena Sánchez de Boado (Consultora) contribuyeron con valiosos comentarios e insumos. Patricia Méndez y Francisco Lazzaro editaron la versión final.

Resumen Ejecutivo

Las instituciones del sector justicia en el mundo entero enfrentan el desafío de prestar mejores servicios para quienes buscan justicia. Los tribunales de varios países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han adelantado programas de reforma a gran escala incorporando enfoques de la Nueva Gestión Pública (NGP), los cuales están basados en prácticas del sector privado.

Términos tales como satisfacción del cliente, análisis costo-beneficio, gestión de calidad total y evaluación de desempeño, que se originaron en el sector privado, están siendo aplicados cada vez más a instituciones de justicia en países de la OCDE más avanzados— y otros países han comenzado a hacer lo mismo. Por casi dos décadas, las autoridades de justicia en países de la OCDE han estado intentando mejorar el desempeño de sus tribunales. Algunos han tenido más éxito que otros. La riqueza de la experiencia que ha sido generada sobre cómo (y cómo no) abordar el desempeño de los tribunales puede ser compartida para lograr un aprendizaje entre países. En años recientes, el enfoque de las reformas se ha desplazado progresivamente de enfoques dirigidos a la eficiencia cuantitativa estricta a enfoques de gestión de calidad. Se han suscitado cambios radicales en la cultura organizacional de las instituciones de justicia con el propósito de direccionarlas hacia una prestación de mejores servicios para la ciudadanía y la sociedad en general.

Los reformadores de justicia en América Latina no deberían sorprenderse al descubrir que algunos países de la OCDE continúan buscando respuestas a los mismos problemas que ellos enfrentan. Las instituciones de justicia generalmente cuentan con una estructura compleja en la cual las disfuncionalidades de una entidad pueden generar externalidades que afecten rápidamente el desempeño de otras que tienen poca o ninguna capacidad de corregir dichas externalidades. Sin embargo, al momento de diseñar sus propias soluciones, la experiencia de los países OCDE podría constituirse en una referencia útil para los reformadores en América Latina. Del mismo modo que las reformas legales no pueden ser simplemente trasplantadas de un país a otro, cualquier lección aprendida de los países OCDE debería ser cuidadosamente adaptada a las particularidades de las instituciones de justicia de América Latina, las cuales tienen una historia diferente, y reflejan contextos sociales y económicos diferentes. Quizá las lecciones más importantes que se pueden aprender de los países de la OCDE son aquéllas que ayudan a evitar la generación de expectativas inmanejables o elevar los estándares demasiado alto.

Este trabajo presenta una selección de experiencias de países de la +OCDE en la gestión de las instituciones de justicia que los autores estimaron las más pertinentes para mejorar el desempeño de sus contrapartes en América Latina. El alcance del presente trabajo se limita principalmente a los tribunales, pero abarca todos los tipos de tribunales: tribunales especializados así como tribunales de jurisdicción general, tribunales civiles así como penales y administrativos, tribunales de primera instancia así como tribunales de apelación y tribunales supremos. Aspectos referidos a la reforma legal, capacitación

judicial, resolución alternativa de conflictos o el acceso de los pobres no son considerados en este trabajo.

El primer capítulo ofrece una visión general de la experiencia de reforma del sector justicia en América Latina durante las últimas dos décadas, y cómo estas reformas son similares o siguen las tendencias de los países de la OCDE. Los sistemas legales de América Latina se basan en los sistemas legales de sus antiguos colonizadores, pero, naturalmente, han desarrollado sus propias características distintivas. La transición a la democracia en la década de los 80 generó una demanda ciudadana para la reforma de la justicia, enfocándose la mayoría de los esfuerzos de reforma en la modernización de las instituciones y en la ampliación del acceso a la justicia. Las reformas fueron acompañadas por significativos programas de inversión con un importante apoyo financiero y técnico de los donantes de la OCDE y los bancos multilaterales de desarrollo. Estas reformas legales e institucionales han cambiado la estructura y funcionamiento del sector justicia en América Latina, y han mejorado la cantidad y calidad de los recursos disponibles. Reformas gerenciales y administrativas también han tenido cierto impacto.

Sin embargo, el amplio alcance de los programas de reforma los hicieron difíciles de evaluar y susceptibles de críticas. Asimismo, interpretaciones contradictorias sobre el nuevo marco institucional han dado lugar a conflictos frecuentes al interior del sector justicia y con otras ramas de gobierno. Si bien existe cierto progreso en el desempeño operativo, la confianza del público no ha mejorado tanto como se esperaba.

El segundo capítulo perfila el contexto de los debates relacionados con el desempeño y la calidad de los servicios de justicia en países de la OCDE antes de la década de los 90. Los sistemas de justicia en los países de la OCDE han sido moldeados por historias y tradiciones jurídicas muy diferentes. Más recientemente, la creciente globalización ha dado lugar a algunas tendencias comunes y el enriquecimiento mutuo, pero la estructura y el desempeño de estos sistemas siguen variando considerablemente. Curiosamente, los datos disponibles sobre aspectos como costos y demoras apuntan a diferencias sustanciales entre los países de la OCDE, incluso entre los de la misma tradición legal. La medida en que la gente utiliza los tribunales para resolver sus controversias varía considerablemente al igual que el tamaño y la estructura de los sistemas judiciales, las asignaciones presupuestarias y el número de abogados en ejercicio.

A principios de los 80, en muchos países de la OCDE se inició una nueva ola de reformas del sector público en general bajo el rótulo de la Nueva Gestión Pública. Una característica clave del nuevo enfoque fue la integración de información y metas de desempeño en todas las etapas del ciclo presupuestario. Los tribunales, inicialmente, se resistieron a ser incorporados en este proceso de reforma más amplio debido a su propia cultura institucional, preocupación por la independencia judicial, y una capacidad de gestión y visión poco desarrolladas en varios lugares. En lugar de desarrollar su propia capacidad de gestión y enfoque, en muchos países de la OCDE los responsables de los tribunales prefirieron modificar las leyes sustantivas y procesales e incrementar los recursos humanos y

financieros para hacer frente al creciente número de casos y demoras. Las demandas por una mayor rendición de cuentas en el desempeño fueron a menudo descartadas sobre la base de la independencia judicial, que en general se percibía como un derecho de los jueces en lugar del derecho de los ciudadanos a tener acceso a un juez independiente y responsable ante el público por su desempeño. Las tecnologías modernas de información y comunicación, sin embargo, permitieron que los datos de desempeño fueran más accesibles y la prensa se convirtió en una voz de la insatisfacción de los ciudadanos con el sistema de justicia. El cambio de la sociedad requería respuestas más radicales y mantuvo la presión por una mayor orientación al servicio y la rendición de cuentas sobre el desempeño. En este contexto, los presupuestos públicos también comenzaron a ser objeto de un escrutinio riguroso.

Muchos sistemas de justicia de la OCDE comenzaron la década de 1990 con una creciente sensación de crisis. Dada la percepción de que el sistema de justicia civil en muchos países con sistemas de derecho consuetudinario (Common Law) se había tornado demasiado intensivo en mano de obra, muy costoso y demasiado lento, las reformas iniciadas en el Reino Unido por Lord Woolf abordaron exitosamente cuestiones de costos. Estas ideas se extendieron luego a otras jurisdicciones, mientras que otros objetivos de la reforma, tales como la reducción de las demoras y la simplificación de procedimientos, también mostraron algunos resultados. Algunos países con sistemas de derecho civil desarrollaron sus propios enfoques y fueron capaces de hacer frente a los desafíos exitosamente. En otros países, el mismo período parecería haber sido caracterizado por aumentos en los recursos humanos y financieros en los tribunales con poco impacto sobre los retos planteados por la carga de trabajo, las demoras o la falta de acceso. Los poderes judiciales más exitosos de la OCDE mantuvieron el liderazgo del proceso de reforma y fueron capaces de darle forma y conducirlo por sí mismos y de manera proactiva. Los sistemas con mentalidad más tradicional, sin embargo, tuvieron que lidiar con fuertes presiones externas, que a veces dieron lugar a conflictos con el poder ejecutivo. En el mejor de los casos, estos conflictos concluyeron en un empate, pero con poca o ninguna mejora en la prestación de los servicios de justicia.

El tercer capítulo analiza la transición de los enfoques tradicionales de reforma de justicia en los países de la OCDE hacia los enfoques NGP que comenzó en la década de 1990. Inicialmente, las instituciones del sector justicia en muchos países se mostraron reacias a participar en las reformas NGP debido a la preocupación por la independencia institucional. Parte de la resistencia también tenía sus raíces en la actitud conservadora, legalista y no gerencial de la profesión jurídica. Esta resistencia retrasó, pero no pudo evitar, la transición hacia reformas basadas en el desempeño. Las crecientes demandas de los poderes ejecutivo y legislativo así como de actores externos, hicieron que la implementación de reformas más fundamentales fuera inevitable. En otros casos, las reformas fueron impulsadas desde el propio poder judicial. Los mecanismos de financiación proporcionaron el nexo crítico entre la independencia judicial y la rendición de cuentas. Por un lado, existía el riesgo de que los mecanismos de financiación se convirtieran en un instrumento del ejecutivo para lograr que el poder judicial fuera más favorable a la agenda del gobierno, particularmente en ambientes altamente polarizados y politiza-

dos. Por otro lado, la independencia financiera excesiva podría ser utilizada por algunos poderes judiciales para protegerse contra esfuerzos legítimos de reforma y expectativas razonables de desempeño. Cada país tomó distintos caminos para resolver esta tensión.

El creciente grado de integración europea había empezado también a contribuir a los esfuerzos de reforma judicial, y el papel decisivo de las organizaciones regionales, tales como la Unión Europea y el Consejo de Europa, es mucho más influyente que el de sus homólogos de América Latina. También es cierto, sin embargo, que debido al escaso número de lenguas oficiales que se habla en América Latina (entre otras cosas), el continente tiene una tradición más larga de intercambio de ideas y experiencias, mientras que Europa tuvo que crear mecanismos y foros específicos formales para fomentar un diálogo similar entre países.

Para la Unión Europea, la calidad de la justicia y la seguridad jurídica se convirtieron en un elemento crucial para el funcionamiento del mercado común. Asimismo, el proceso de armonización legal dentro de la UE también contribuyó a la sensibilización y el aumento de la cooperación en esta área. El estado de derecho también adquirió un papel muy importante en las negociaciones de adhesión a la UE. Se estableció un Mecanismo de Cooperación y Verificación en algunos nuevos Estados miembros, donde la situación con respecto a la justicia y el estado de derecho seguía siendo considerada problemática luego de su adhesión. Acontecimientos más recientes apuntan a un lento cambio de enfoque de las reformas normativas destinadas a garantizar el cumplimiento del acervo comunitario (*acquis communautaire*) hacia un enfoque más empírico focalizado en la aplicación efectiva de estas normas en el terreno.

El Consejo de Europa ha participado activamente en el ámbito de la justicia mediante el establecimiento de estándares, la recopilación de datos entre países, investigaciones y el desarrollo de herramientas para mejorar el funcionamiento del sector justicia. La norma esencial, es decir, el derecho a un juicio justo dentro de un plazo razonable, se establece en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo recibe y resuelve quejas sobre violaciones de la Convención y ha establecido jurisprudencia detallada al respecto. Desde la década de los 90, el Tribunal ha venido enfrentando un aumento exponencial en el número de casos recibidos, poniendo en riesgo su capacidad de funcionamiento. En 2002, fue creada la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de la Unión Europea, en un intento por evitar que la carga de trabajo siguiera aumentando. Hoy en día, la CEPEJ funciona, en gran medida, como un *think tank* abogado a: la generación de datos comparativos entre países sobre el funcionamiento del sistema de justicia en sus 47 Estados miembros, la realización de investigaciones y análisis minuciosos, y el desarrollo de herramientas prácticas para abordar disfunciones en los tribunales. Al proporcionar datos comparables entre los países sobre el sector justicia, la CEPEJ ha contribuido significativamente a la generación del ímpetu necesario para la reforma. El enfoque inicial basado en datos cuantitativos y el lado de la oferta de justicia, ha sido complementado

más recientemente con iniciativas para hacer frente a la demanda de justicia y a la calidad de los servicios judiciales.

El cuarto capítulo presenta cinco casos importantes de reformas del gasto público, recursos humanos y de reestructuración organizacional en los sectores de justicia de cinco países diferentes. En el Reino Unido, los esfuerzos de reforma judicial tuvieron a los mecanismos de asignación de recursos como objetivo. El poder judicial participa en la planificación de recursos, pero el ejecutivo tiene la última palabra con respecto a las prioridades. Se ha implementado la decisión del gobierno de hacer que el sistema de justicia civil se autofinancie mediante el establecimiento del principio de la plena recuperación de costos. Asimismo, el sistema de tasas judiciales actuaba como un poderoso desincentivo para el crecimiento del número de litigios, uno de los logros de las reformas iniciadas por Lord Woolf.

Francia introdujo el presupuesto por programas en la totalidad de su sector público, incluido el sistema de justicia. La definición de indicadores de desempeño fue uno de los desafíos principales del nuevo sistema y al que los profesionales del sector justicia se opusieron con más fuerza. Mientras que la medición de la productividad de los tribunales fue relativamente directa, las evaluaciones de calidad resultaron mucho más complejas. El control de costos fue un claro beneficio inicial del nuevo enfoque presupuestario, mientras que los contratos de desempeño han tenido algún impacto en la demora y en los inventarios.

En España, un sistema salarial para los jueces basado en incentivos duró poco debido a las inquietudes del Tribunal Constitucional respecto a la independencia judicial. Bajo la dirección del Poder Judicial, los Países Bajos adoptaron enfoques NGP mediante la vinculación de los presupuestos de los tribunales con su desempeño. La creación de un nuevo Consejo Judicial a cargo de la gestión de los tribunales, fortaleció la independencia judicial e incrementó la responsabilidad de gestión. En 2002 comenzó a funcionar un sistema integral de evaluación de tribunales basándose en normas de control de calidad. Las reformas se han traducido en mejoras en la productividad y la relación costo-rendimiento, pero los tribunales siguen preocupados por su capacidad de lograr mejoras continuas en la calidad de su trabajo. En los EE.UU., los Estándares de Desempeño para Tribunales desarrollados en 1990 representaron el primer marco integrado que introdujo la medición del desempeño en el sistema judicial, pero era demasiado complejo para su uso en el día a día. Los desafíos que implicaba su aplicación dieron lugar al desarrollo de una herramienta simplificada.

El quinto capítulo describe las tendencias recientes en los países de la OCDE en materia de controles de calidad en la prestación de servicios judiciales que comparten enfoques con el sector privado. Varios modelos fueron desarrollados focalizados en el establecimiento de normas de calidad, control y garantías de calidad, mejora de la calidad y la retroalimentación de los clientes. Estos modelos son integrales puesto que no sólo se centran en el producto o servicio final, sino que están diseñados para tomar en cuenta el proceso general de “producción” a fin de facilitar la mejora continua. Los tribunales

de varios países de la OCDE se han concentrado en mejorar la calidad de sus servicios a través de evaluaciones de calidad, marcos de medición del desempeño judicial, círculos de evaluación comparativa (*benchmarking*), encuestas de usuarios de los tribunales y mecanismos de diálogo interno y externo.

El Marco Internacional para la Excelencia Judicial inspirado en los enfoques desarrollados en Australia, Europa, América del Norte y Singapur fue lanzado en 2008. El Marco permite la evaluación del desempeño judicial en relación a siete áreas detalladas de la excelencia judicial. Estas áreas son medibles y se basan en valores judiciales comúnmente aceptados tales como: igualdad, equidad, imparcialidad, independencia, competencia, integridad, transparencia, accesibilidad, puntualidad y seguridad. El Marco utiliza un cuadro de manejo integral (*balanced scorecard*) para facilitar la auto-evaluación. Reconoce que la aplicación efectiva de las iniciativas de mejora es un proceso gradual que requiere la recolección de datos sobre la cantidad y la calidad de los servicios de justicia prestados.

El documento concluye con algunas sugerencias en áreas en las que los poderes judiciales de América Latina podrían beneficiarse de las experiencias de los países de la OCDE. El éxito de las reformas del sector justicia depende de la cooperación de una gama de actores institucionales, que únicamente puede ser articulada por líderes fuertes. La apropiación y el apoyo al proceso de reforma por parte del poder judicial es esencial para evitar su estancamiento y lograr la sostenibilidad de las reformas en el largo plazo. Los datos de retroalimentación y desempeño son características clave de los esfuerzos exitosos de reforma, pero conllevan un riesgo de politización. Se requiere de un conjunto sólido y equilibrado de indicadores cuando se desea vincular información presupuestaria con información de desempeño. Al mismo tiempo, deben alcanzarse estándares básicos de eficiencia e integridad antes de pasar a programas complejos de mejora de la calidad.

Introducción

Luego de décadas de recibir críticas diversas, las instituciones del sector justicia en América Latina enfrentan el desafío de cumplir las promesas formuladas sobre mejoras a su desempeño¹ frente a ciudadanías cada vez más exigentes. Las principales preguntas planteadas por el liderazgo del sector y los actores externos son: ¿Cómo mejorar la calidad de la prestación de servicios? ¿Cómo pueden elevarse los estándares de modo que los tribunales alcancen o sobrepasen los de otras entidades del sector público? Para responder a estas preguntas, las instituciones de justicia de América Latina siempre han mirado a la experiencia de otros países desarrollados.²

Los tribunales de varios países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han adelantado programas de reforma de gran escala, los cuales no sólo incorporan enfoques de la Nueva Gestión Pública (NGP)³ basados en el desempeño, sino también prácticas del sector privado. Términos tales como satisfacción del cliente, análisis costo-beneficio, gestión de calidad total y evaluación de desempeño, que tuvieron su origen en el sector privado, están siendo aplicados a las instituciones de justicia en muchos países de la OCDE. Por casi dos décadas, las autoridades de justicia de estos países han estado intentando mejorar el desempeño de sus tribunales. Algunos tuvieron más éxito que otros. De todos modos, la riqueza de la experiencia sobre cómo (y cómo no) abordar el desempeño judicial puede ser utilizada para el aprendizaje entre países.⁴

En años recientes, el enfoque de las reformas se ha desplazado progresivamente de enfoques cuantitativos a otros orientados hacia la gestión de calidad. Se han suscitado cambios radicales en la cultura organizacional de las instituciones de justicia a medida en que se desplazan hacia una prestación de mejores servicios para la ciudadanía y la sociedad en general.

Los reformadores de justicia en América Latina no deberían sorprenderse al descubrir que algunos países de la OCDE continúan buscando respuestas para los mismos problemas que ellos enfrentan. Las instituciones de justicia generalmente cuentan con una estructura compleja en la cual las disfuncionalidades de una entidad (por ejemplo, la fiscalía) pueden generar externalidades que afectan rápida y negativamente el desem-

1 Los términos “desempeño” y “capacidad de respuesta” son utilizados en este documento con el significado propuesto por Manning 2009: 21, 22.

2 Lora 2007: 50-51.

3 Como se define en Manning 2009: viii una cultura de gestión que enfatiza la centralidad del ciudadano o cliente, así como la rendición de cuentas por resultados.

4 “Hay algunas nubes en el horizonte de la gestión pública en la OCDE. Al compartir las experiencias de la OCDE, es importante notar que no todo en la agenda de la gestión pública es optimista o fácilmente predecible.” Manning 2009:117.

peño de otras entidades (por ejemplo, los tribunales), que tienen poca capacidad de corregir dichas disfuncionalidades.⁵ Sin embargo, en el momento de diseñar sus propias soluciones, la experiencia de países OCDE que enfrentan desafíos similares podría constituirse en una referencia útil para los reformadores en América Latina. Del mismo modo que las reformas legales no pueden ser simplemente trasplantadas de un país a otro, cualquier lección aprendida de los países OCDE debería ser cuidadosamente adaptada a la realidad de las instituciones de justicia de América Latina, las cuales tienen una historia diferente y reflejan realidades sociales y económicas diferentes. En particular, las lecciones de los países de la OCDE podrían resultar útiles para evitar la generación de expectativas inmanejables o elevar los estándares demasiado, como alguno de los casos presentados en este documento demuestran.⁶

En este trabajo se presenta una selección de experiencias de países de la OCDE en la gestión de instituciones del sector justicia (principalmente tribunales). Las experiencias fueron seleccionadas por ser las de mayor interés para los reformadores de América Latina al adelantar reformas en sus propias instituciones. Estas consideraciones, junto con las limitaciones de tiempo y espacio, impidieron analizar otros aspectos significativos de la experiencia de reforma, tales como las reformas de la legislación, la formación judicial o el acceso de los pobres. El documento tampoco aborda el fascinante debate acerca de los conceptos potencialmente en conflicto de “estado de derecho” en algunos países de América Latina a fin de mantener la atención en los aspectos más técnicos sobre la medición y mejora del desempeño. Este trabajo, por tanto, no pretende ser una revisión exhaustiva, sino más bien una recopilación y análisis de estudios de caso cortos que podrían interesar a los reformadores en América para el diseño de sus propias propuestas de reforma. Los autores aplicaron criterios de selección basados en su contacto directo con la OCDE y con las experiencias de países de América Latina.

El alcance del trabajo se limita principalmente a los tribunales, abarcando todos sus tipos: tribunales especializados así como tribunales de jurisdicción general, tribunales civiles así como penales y administrativos, tribunales de primera instancia así como tribunales de apelación y tribunales supremos. Por supuesto que una variedad de otras instituciones están involucradas en la gobernanza del sector justicia y, en última instancia, la cadena de prestación de servicios es tan buena como su eslabón más débil. Cada parte

5 En general, la mayoría de las instituciones del sector justicia califican como agencias con “umbral alto para cambio estructural/control político complejo” (como Instituciones Supremas de Auditoría y Bancos Centrales) con los subsecuentes resultados de “alta continuidad institucional” y “baja capacidad de respuesta”. Ver Manning 2009: 40.

6 Los países de la OCDE no son un grupo homogéneo. Las tradiciones, historias y niveles de capacidad institucional de sus sectores públicos varían. De las experiencias presentadas, este documento ha seleccionado los aspectos que los autores consideran más aplicables a América Latina, en particular de países de Europa Occidental que comparten la tradición de derecho civil con países de América Latina. Por tanto, algunos países o experiencias reciben un tratamiento superficial y otros ni siquiera pudieron ser considerados. Por el contrario, se requeriría una revisión rigurosa de países que no pertenezcan a la parte occidental de Europa y no mantengan la tradición de derecho civil para determinar las experiencias más relevantes para los países de habla inglesa del Caribe, una sub-región que ciertamente merece un tratamiento separado.

de la cadena tiene diferentes incentivos y estructuras de gobernanza; sin embargo, detenerse a analizar a todas ellas en profundidad iría más allá del alcance de este documento. Dado que los tribunales constituyen el eje del sector justicia, parece justificado el énfasis especial en ellos y éste es, de hecho, el tema principal del trabajo, con referencias superficiales a los Ministerios de Justicia, Ministerio Público o Defensoría Pública.

El primer capítulo ofrece una visión general sobre la experiencia de la reforma de justicia en América Latina durante las últimas dos décadas, y de las últimas tendencias en el establecimiento de reformas paralelas a las de los países de la OCDE; también identifica las características comunes y las disparidades significativas entre las tendencias de reforma del sector justicia de la OCDE y América Latina. El segundo capítulo perfila el contexto de los debates sobre reforma de justicia en los países de la OCDE, en particular con respecto al rendimiento y la calidad de los servicios de justicia antes de la década de 1990. El tercer capítulo analiza el desplazamiento de los países de la OCDE de enfoques tradicionales de reforma de justicia hacia los enfoques NGP que comenzó en la década de los 90 y el cuarto capítulo presenta cinco casos importantes de reformas dirigidas al gasto público, recursos humanos y la reestructuración organizativa. El quinto capítulo describe las tendencias recientes en los países de la OCDE para incorporar enfoques del sector privado en materia de controles de calidad y la prestación de servicios judiciales. También resume las principales características de la más reciente herramienta de gestión de calidad en los tribunales, a saber, el Marco Internacional para la Excelencia Judicial. El documento concluye con algunas sugerencias sobre áreas en las que los poderes judiciales de América Latina podrían beneficiarse de las experiencias de países de la OCDE.

Reformas a la justicia en América Latina: logros recientes y desafíos pendientes

PANORAMA DEL SISTEMA JURÍDICO Y LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA⁷

1. **Los sistemas jurídicos de América Latina se basan en las tradiciones de sus antiguas potencias coloniales, pero han desarrollado sus propias características distintivas.** Los sistemas jurídicos de América Latina están basados en el derecho civil, tradición heredada de España, Portugal, Francia o los Países Bajos durante la época colonial.⁸ Las naciones hispanohablantes y Brasil también han sido influenciadas por el sistema jurídico de los Estados Unidos, especialmente en cuanto al derecho mercantil y el poder de revisión judicial. Los tribunales de América Latina están acostumbrados a ejercer poderes de revisión judicial, revocando leyes o decisiones administrativas y respondiendo a denuncias individuales vía amparos o tutelas, diseñados para impugnar violaciones de los derechos fundamentales mediante procedimientos de vía rápida.
2. **Las reformas legales recientes han sido muy influenciadas por los acontecimientos de algunos países de la OCDE.** La independencia más temprana de las colonias españolas y portuguesas las aislaron parcialmente de las tendencias de Europa Occidental, dando lugar a un modelo Latinoamericano particular que mantuvo algunas prácticas coloniales. Sin embargo, la aplicación efectiva de estas reformas legales estuvo limitada por la inestabilidad política y la desigualdad social que dieron lugar, entre otras cosas, a altos niveles de informalidad - afectando incluso los sistemas de resolución de controversias. Más recientemente, la revisión de códigos sustantivos y procedimentales generalmente han seguido modelos de Europa Occidental (en particular los precedentes francés, italiano, español y alemán) y la introducción de los consejos de la magistratura y los tribunales constitucionales, tras la Segunda Guerra

7 Alguna de la información contenida en este capítulo se basa en Hammergren (2007) y Hammergren (2008).

8 Los países angloparlantes del Caribe tienen sistemas de derecho consuetudinario, y siguen de cerca los acontecimientos de británicos, estadounidenses, canadienses, australianos y neozelandeses. Grupo del Caribe para la Cooperación en Materia de Desarrollo Económico (CGCED) (2000).

Mundial, fue rápidamente replicada en América Latina. Los procedimientos penales de Estados Unidos han influenciado reformas recientes en países como Bolivia, Chile, Colombia, México y Panamá. Las élites de la profesión jurídica en América Latina a menudo realizan sus estudios de postgrado en los Estados Unidos o Europa Occidental y desarrollan contactos estrechos con bufetes de abogados y juristas de los países de la OCDE. Sin embargo, la perspectiva conservadora de la abogacía también ha sido una importante fuente de resistencia al cambio en el sector de justicia de América Latina.

3. **El aislamiento institucional era una característica fundamental del sector justicia en la región.** No se realizaron reformas significativas o inversiones importantes en el sector hasta principios de los 60, y luego sólo se efectuaron cambios incipientes. La sociedad en general veía a la justicia como un monopolio de la profesión jurídica. Los tribunales y otros organismos continuaron siendo prestadores de servicios de justicia para los ciudadanos (especialmente en la justicia penal), y dieron trabajo al gran número de abogados graduados de las universidades locales. La demanda continuó siendo restringida, con servicios bastante fuera del alcance de la mayoría de la población que no podía costear la contratación de un abogado que le represente y a quien, en cualquier caso, le era difícil de comprender el funcionamiento de un sistema principalmente diseñado para atender las preferencias de la comunidad jurídica. En los países con grandes poblaciones indígenas, la resolución de conflictos ocurría por la aplicación de sus propios mecanismos comunales. Medios alternativos, como el arbitraje y la mediación, comenzaron a florecer lentamente, particularmente entre la comunidad empresarial.
4. **El sector de justicia en América Latina está compuesto por un conjunto de organizaciones de carácter público y no público que participan en la resolución de conflictos.** En la actualidad, el sector justicia en América Latina es un conjunto complejo de organizaciones públicas y no públicas que incluye instituciones que se dedican a la resolución legal de controversias. El sistema judicial mantiene un papel central, pero también existe un gran número de organismos del sector público que son actores principales: los fiscales y defensores públicos, la policía, los registros de propiedad y comercio, y organismos administrativos con funciones similares a las judiciales, en particular para casos de quiebra o insolvencia (por ejemplo, Supersociedades en Colombia o INDECOPI en Perú). Las organizaciones no públicas son también miembros muy activos del sector: los colegios de abogados, las facultades de derecho, las cámaras de comercio y los operadores de justicia comunitaria prestaron servicios jurídicos clave como asistencia legal y servicios de solución alternativa de conflictos (SAC).

5. **El sector justicia puede tener altos impactos económicos y sociales pero la complejidad de su estructura genera procesos de decisión muy lentos.** Los tribunales en América Latina tienen mandatos constitucionales amplios que a veces se extienden hasta la definición de temas económicos y financieros importantes del Estado (por ejemplo, en Costa Rica) o la asignación de fondos públicos en los sectores de salud y educación (por ejemplo, en Colombia). Sin embargo, son usuales los procesos decisorios prolongados, con demoras de hasta 10 años inclusive, en algunos casos, que plantean serios desafíos estructurales para algunos países. De hecho, los retrasos son la fuente más común de insatisfacción con el desempeño del sector de la justicia.
6. **El sistema Jurídico Interamericano ha desarrollado instrumentos jurídicos para facilitar la cooperación judicial internacional y mecanismos de consulta de alto nivel que están produciendo resultados.** Varias convenciones internacionales patrocinadas por la Organización de los Estados Americanos (OEA) rigen el reconocimiento y la ejecución de decisiones judiciales entre países del hemisferio. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han construido un cuerpo de jurisprudencia sólido que incluye estándares de equidad y acceso a la justicia. Asimismo, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ha llevado adelante investigaciones y programas de capacitación para funcionarios judiciales y otros operadores del sector justicia en los países miembros de la OEA. Con sede en Santiago, Chile, CEJA ha ido evolucionando para cumplir una función análoga a la de CEPEJ en Europa, con el apoyo de otros donantes activos en la región, actuando como “repositorio” de mejores prácticas y herramientas analíticas. También ha propuesto estándares de calidad y de desempeño, los cuales todavía deben ser aprobados por los países. Los mecanismos de consulta periódica como la Cumbre de las Américas sobre Justicia o la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica han emitido declaraciones sobre aspectos particulares del funcionamiento de los sistemas judiciales así como el de otros organismos del sector.

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LAS REFORMAS A LA JUSTICIA

7. **La transición a la democracia de los años 1980 generó una demanda ciudadana por reformas a la justicia.** La última ola de reformas de justicia que pasó por la mayoría de los países de América Latina fue originalmente uno de los resultados de la transición democrática de la Región de principios de los 80. Durante este período, luego de décadas de dictaduras militares, se abrieron al debate público cuestiones como la independencia limitada, la percepción de la corrupción, la calidad deficiente y el acceso limitado. Las temáticas de des-

empeño y acceso estuvieron específicamente vinculadas a reglas y prácticas, personal sin la preparación adecuada y mal remunerado, presupuestos insuficientes e infraestructura y equipamientos inadecuados.⁹

8. **Se esperaba que las reformas a la justicia también dieran lugar a beneficios políticos y económicos.** Si bien la mayoría de los programas de reforma estaban destinados a mejorar el desempeño del sistema judicial y otras instituciones de resolución de controversias, se esperaba también que mejoren la contribución del sector a objetivos de mayor nivel tales como mejorar la gobernanza (incluida una mayor estabilidad política y la reducción de la delincuencia y la violencia) y mejorara el desempeño económico (mayor crecimiento, reducción de la pobreza y el acceso equitativo de todos los ciudadanos). La transición a la democracia fue un período de grandes expectativas y los reformadores sintieron la obligación de abordar la mayor variedad posible de problemas con ambiciosos paquetes de reforma.¹⁰
9. **Los programas de reforma típicamente incluyeron mecanismos y herramientas organizacionales para modernizar las instituciones y ampliar el acceso.** Con el propósito de aplicar las reformas del sector y alcanzar sus objetivos de mayor nivel, los reformadores en América Latina se centraron en herramientas estándar para la modernización organizacional, incluida la generación de capacidades (desarrollo profesional del personal del sector, mejores sistemas administrativos), y en mecanismos para ampliar el acceso a todos los ciudadanos (asistencia jurídica, SAC, programas informativos y educativos para la ciudadanía). Las experiencias de reforma procesal de Europa Occidental y Estados Unidos fueron consideradas como un precedente útil, mientras que las reformas basadas en el desempeño fueron mayormente ignoradas.
10. **Las reformas fueron acompañadas de programas de inversión sustanciales con considerable apoyo financiero de los donantes de la OCDE y los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs).** Los países de América Latina invirtieron sumas de dinero significativas en estos programas de reforma, a veces por mandato constitucional o por reformas legales que asignaban porcentajes mínimos específicos del presupuesto nacional para el funcionamiento del poder judicial y otros organismos del sector. En algunos casos los porcentajes estaban muy por encima del promedio de la OCDE de 0,40% del PIB (Véase Gráfico 1). La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial fueron

9 Este bajo punto de partida de la mayoría de las reformas de justicia en América Latina debe tomarse en cuenta al evaluar los progresos alcanzados en años recientes. A comienzos de los años ochenta, la mayoría de los poderes judiciales en la Región estaban aún en el nivel de “poder centralizado/patrocinio” y ni siquiera habían alcanzado la fase de servicio público del “debido proceso”. Manning 2009: 9 y 20. Contrariamente a las tendencias generales de la reforma del sector público, las reformas de justicia efectuadas bajo regímenes autoritarios han fracasado en su mayoría, aunque las realizadas durante períodos de gobierno democrático no siempre han tenido éxito. Spink1999.

10 Rico 1997

los principales actores externos; posteriormente se unieron las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE). Otros donantes bilaterales (Gran Bretaña, Francia, Alemania, España) y fundaciones (Ford, DPLF) también realizaron contribuciones sustanciales.¹¹

11. **Los donantes bilaterales de la OCDE han participado activamente en el sector justicia de América Latina en torno a sus propias prioridades de cooperación.** Los donantes bilaterales de la OCDE han venido apoyando reformas de justicia en América Latina desde la década de 1960, inicialmente en el marco del Movimiento Ley y Desarrollo que hizo hincapié en la reforma de las leyes como parte del proceso de desarrollo. A comienzos de 1980, la justificación principal de la reforma fue el vínculo entre el sector justicia y la gobernabilidad democrática: los tribunales fueron considerados como el pilar débil de la democracia y, por tanto, la clave para establecer regímenes políticos estables en la región. En el decenio de 1990, la justificación para el apoyo de los donantes cambió: el sector justicia prestaba un servicio público básico para los ciudadanos y empresas que requería ser modernizado. Algunos donantes (Estados Unidos, Alemania) prefirieron enfocarse en la justicia penal debido a su preocupación por el crecimiento del delito transnacional y de la inseguridad ciudadana. Otros donantes (Unión Europea, Francia, España, Reino Unido) han mantenido un enfoque más amplio que les permite trabajar no sólo con instituciones del sector sino también en una dimensión social de la justicia (por ejemplo, servicios de solución de conflictos para grupos vulnerables como los pueblos indígenas).
12. **Los BMDS llegaron tarde al proceso de reforma del sector justicia en América Latina, pero con programas más amplios.** Hasta principios de 1990, el Banco Mundial y el BID no habían buscado trabajar directamente con otras ramas del gobierno más que el Poder Ejecutivo. Las teorías económicas neo-institucionales sobre la relación entre el estado de derecho y el desarrollo de mercado proporcionaron argumentos que sustentaron el apoyo de los BMD, en un contexto más amplio de las reformas del Consenso de Washington. Estudios posteriores realizados por los BMD¹² intentaron establecer correlaciones estadísticas entre el sector justicia y el crecimiento económico, y encontraron relaciones entre el estado de derecho y los indicadores de bienestar social. Más recientemente, el Informe de Empoderamiento Legal de la ONU¹³ ha enfatizado también una relación entre las instituciones de la justicia y la reducción de la pobreza.

11 Banco Interamericano de Desarrollo 2004; Biebesheimer y Payne 2001

12 Kaufman et al. 2007 y antes; World Bank 2004.

13 Naciones Unidas 2008.

LOGROS DE LA REFORMA DE LA JUSTICIA

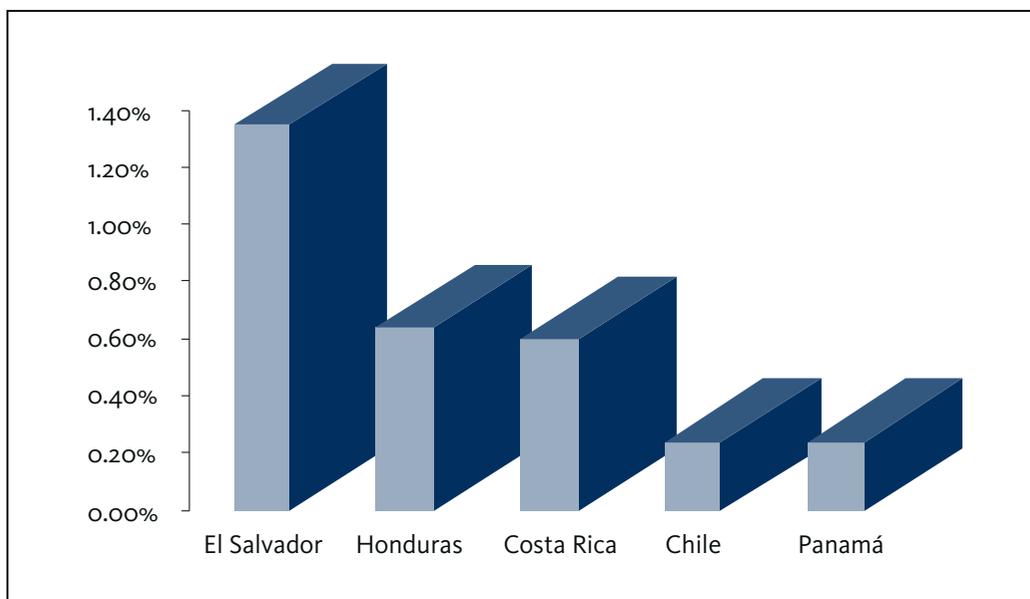
13. **Las reformas legales e institucionales han cambiado la estructura y el funcionamiento del sector justicia en América Latina.** Las reformas trajeron cambios radicales en la estructura y el funcionamiento del sector justicia en América Latina. Los más drásticos fueron legales e institucionales, e incluyen: (a) la modernización de los consejos de magistratura, el defensor público y los organismos de enjuiciamiento (Fiscalías Generales o Ministerio Público), el Defensor del Pueblo y las oficinas anti-corrupción; (b) el aumento de la participación de los tribunales en la protección de las leyes procesales y sustantivas, particularmente relacionadas a la jurisdicción penal;¹⁴ (c) la creación de nuevas organizaciones tales como tribunales o salas constitucionales, responsables de defender los derechos constitucionales y decidir sobre la constitucionalidad o legalidad de las políticas del ejecutivo.¹⁵
14. **Las reformas a la Justicia han mejorado la cantidad y la calidad de los recursos disponibles para las instituciones del sector.** Los recursos financieros y humanos asignados al sector justicia han aumentado en los últimos años (Ver Gráficos 1 y 2). El poder judicial, los fiscales, defensores públicos y la policía se han beneficiado con mayores asignaciones presupuestarias. La contratación de personal se incrementó en línea con el incremento de la demanda, pero el promedio de 8 jueces por cada 100.000 habitantes sigue siendo sustancialmente inferior que el promedio de los países de Europa Occidental (véase gráfico 3). Salarios más altos han atraído a un mayor número de profesionales calificados.¹⁶

14 Página web de CEJA: <http://www.cejamericas.org>.

15 DeShazo, Peter y Juan Enrique Vargas 2006.

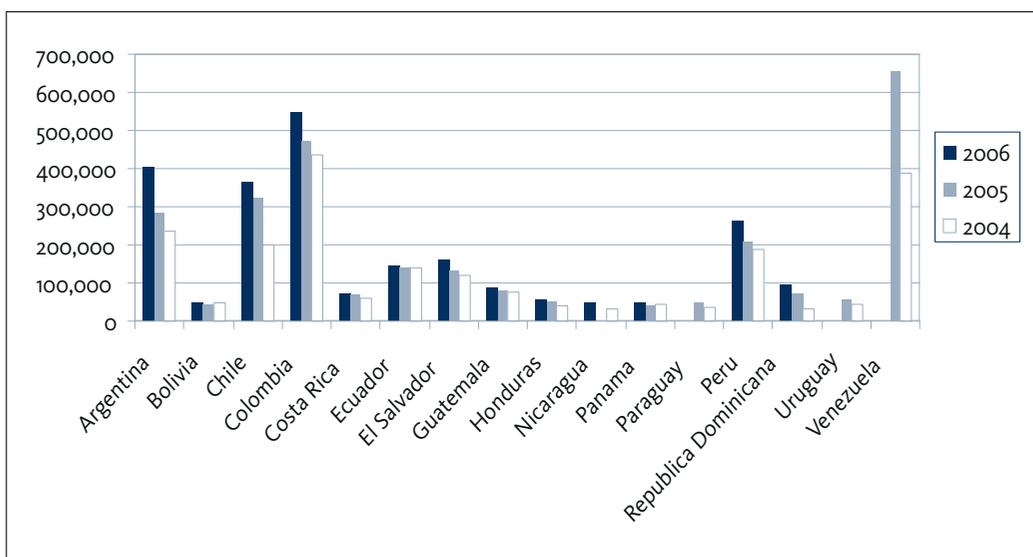
16 Banco Mundial 2009.

Gráfico 1. Presupuesto Judicial como porcentaje del PIB



Fuente: CEJA, 2008

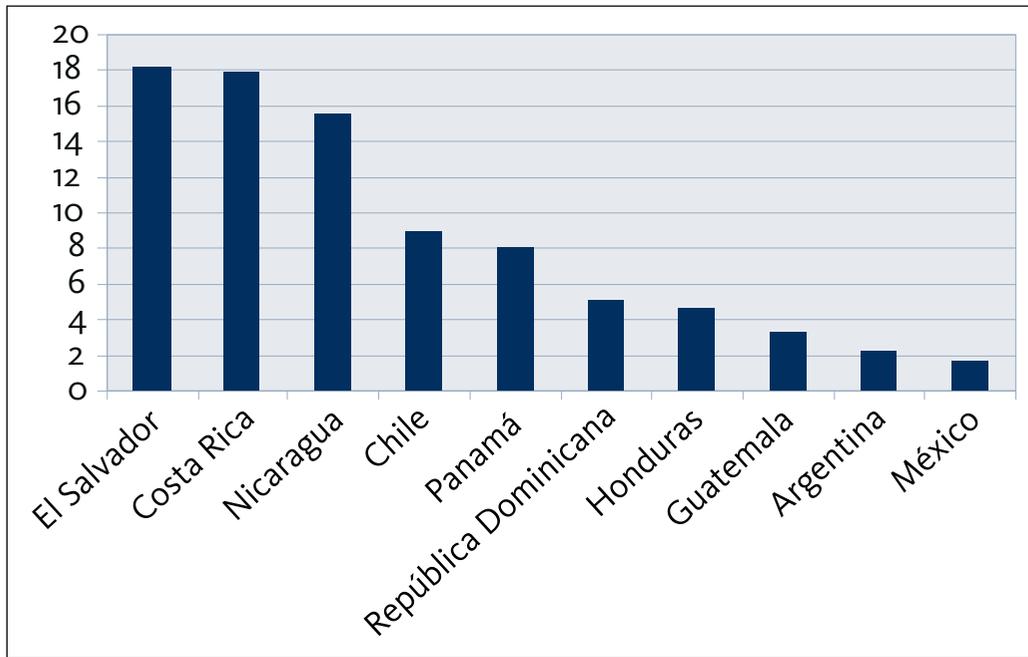
Gráfico 2. Presupuestos judiciales totales (USD 1.000 corrientes)



Fuente: CEJA, 2008¹⁷

17 En este y los posteriores cuadros, los datos de grandes países federales (Argentina, Brasil y México) no han sido incluidos por cuanto los datos disponibles no agregan a los tribunales estatales y federales en una manera que permita realizar comparaciones con países con sistemas centralizados.

Gráfico 3. Número de jueces por cada 100.000 habitantes

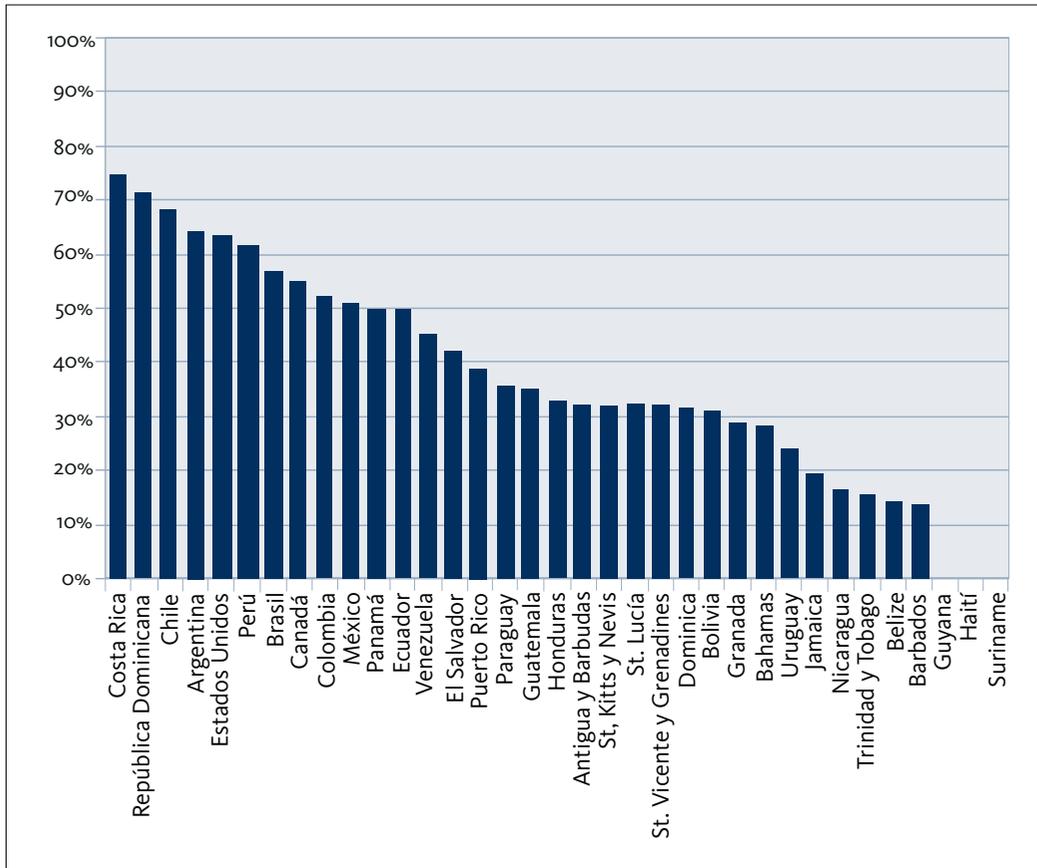


Fuente: CEJA, 2008

15. **Las reformas gerenciales y administrativas fueron menos radicales, pero también significativas.** Si bien fueron menos ambiciosas, las reformas en el nivel gerencial/administrativo también tuvieron un impacto significativo en: (a) el fortalecimiento de los sistemas administrativos internos, mediante sistemas de seguimiento de casos; (b) el incremento de la información puesta a disposición del público sobre la gestión de casos y la administración del tribunal, mediante las TIC (Ver Gráficos 4 y 5); y (c) la mejora en la selección, promoción y sistemas disciplinarios aplicables a los profesionales del sector, en un esfuerzo por mejorar los perfiles del personal y disminuir la injerencia política.¹⁸

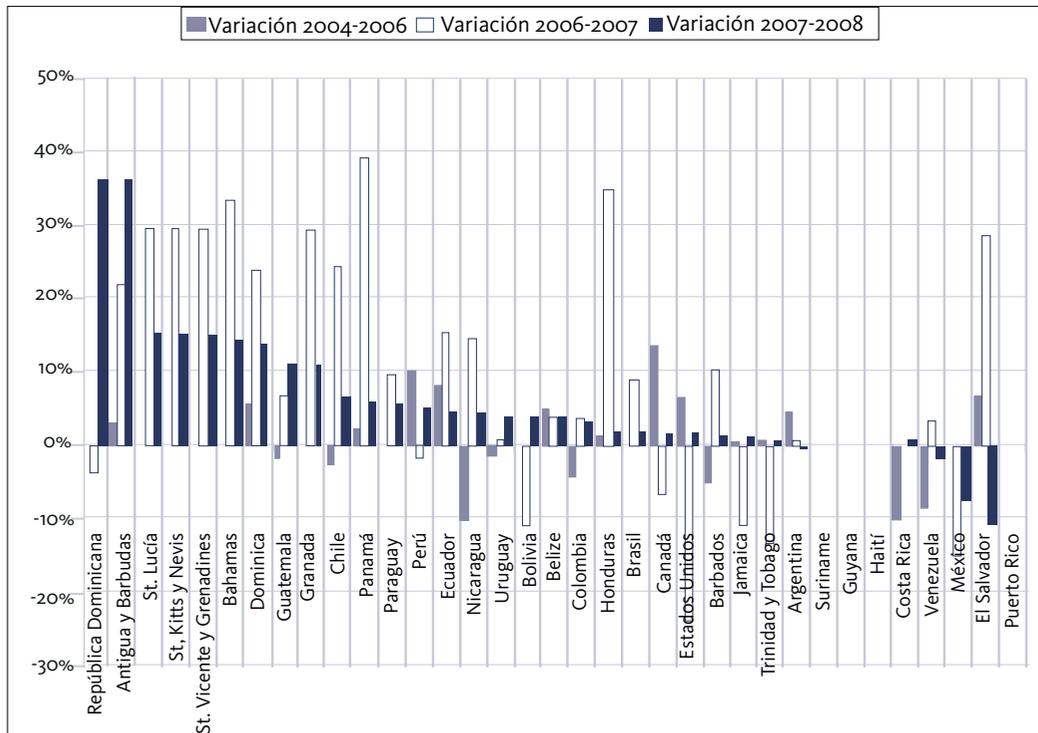
¹⁸ Fundación para el Debido Proceso Legal 2007.

Gráfico 4. Acceso global a información del sector justicia a través del internet (2008)



Fuente: CEJA, 2008

Gráfico 5. Acceso global a información del sector justicia a través del internet (Cambios entre 2004-2008)

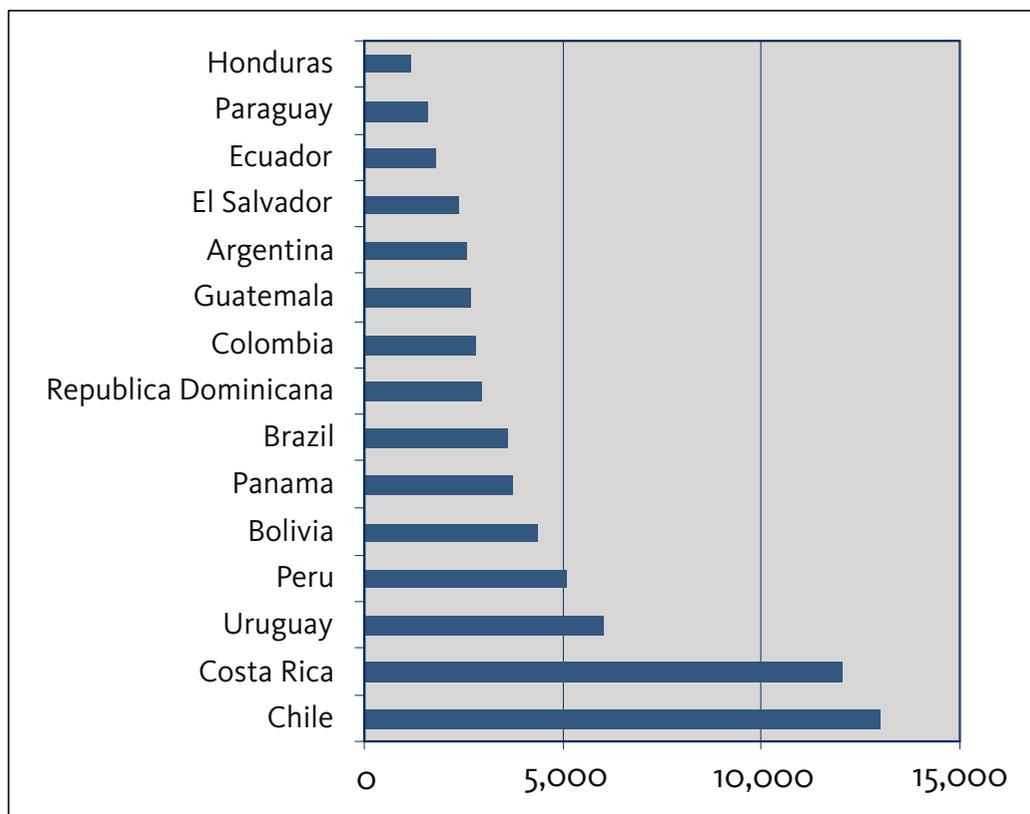


Fuente: CEJA, 2008

16. **Las reformas a la justicia beneficiaron a los usuarios externos y prepararon el terreno para nuevas reformas.** Las reformas generaron beneficios tangibles para los usuarios. En general, las mejoras en los insumos/productos del sector lograron progresos sustanciales en términos de: (a) abordar el abuso de los derechos humanos; (b) controlar las influencias externas; (c) reducir las demoras en la atención de los casos así como los costos de transacción/oportunidad para los usuarios; y (d) facilitar el acceso de los ciudadanos más vulnerables y de los actores del sector privado. El progreso logrado también ha sentado las bases para la planificación y la ejecución de cambios más ambiciosos, mientras se va generando una demanda por reformas más profundas por parte de los usuarios externos. La demanda adicional, evidenciada por las tasas de litigio, fue sustancialmente superior a la de los países europeos de mayor rendimiento de la OCDE (véase Gráfico 6). Esto sugiere que una mayor confianza pública puede conducir a un uso más intensivo de las instituciones de justicia con el riesgo de erosionar las ganancias en eficiencia logradas por algunas reformas.¹⁹

19 Manning 2009. En ese documento la confianza del público es considerada como un proxy de la legitimidad administrativa.

Gráfico 6. Tasa de Litigiosidad (Número de casos ingresados por cada 100.000 habitantes)



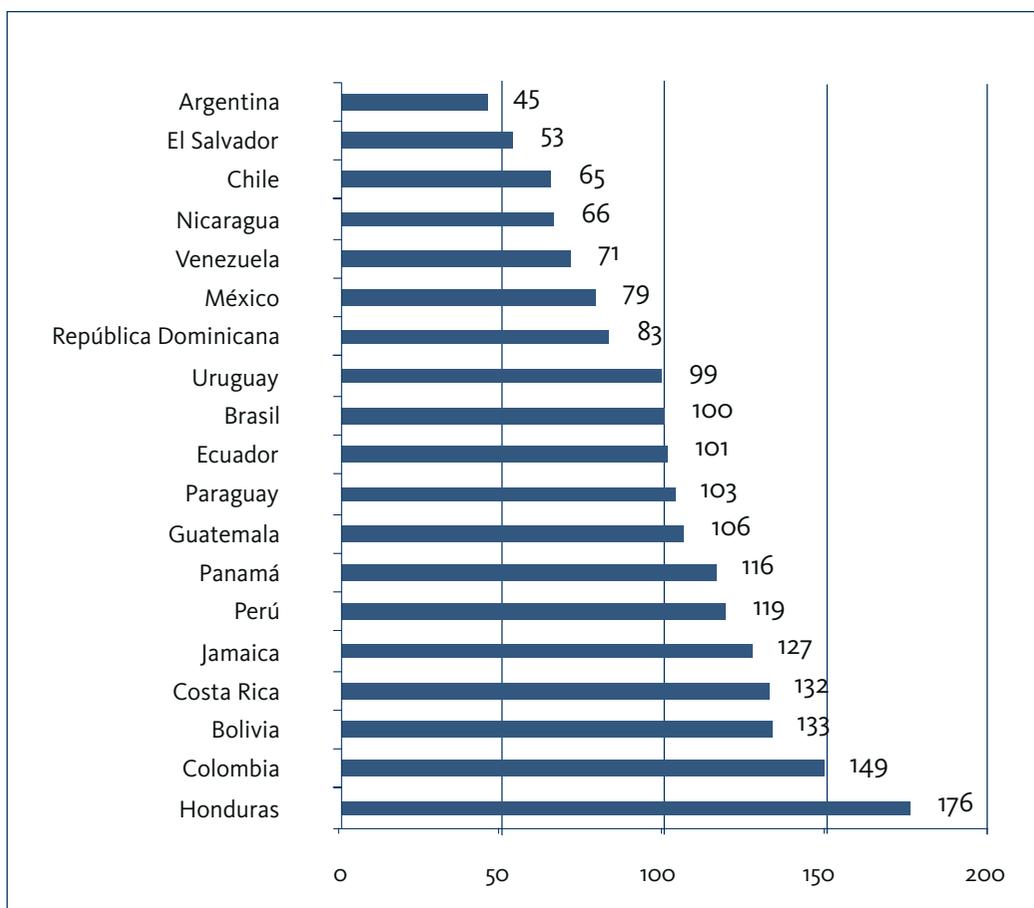
Fuente: CEJA, 2008

DEBILIDADES DE LAS REFORMAS A LA JUSTICIA

- El amplio alcance de los programas de reforma los hizo difícil de evaluar y vulnerables a las críticas.** Las actividades incluidas en las reformas de justicia en América Latina abarcaron una amplia gama y variedad de propósitos. Este amplio alcance pudo haber perjudicado la capacidad de los programas para lograr o buscar mejoras concretas. También ha hecho que algunos programas sean más vulnerables a las críticas, ya sea del liderazgo de la reforma (cuando surgen conflictos políticos sobre los potenciales efectos sociales y económicos de la reforma) o de los donantes (cuando los programas son vistos como una manera de promover los intereses de los inversores externos más que los del país). Los impactos de alto nivel que se anticiparon como resultado de las reformas (por ejemplo, en la estabilidad política o el desarrollo económico y social) no fueron fáciles de medir. La presentación de las reformas con objetivos que eran difíciles o imposibles de medir también pudo haber generado excep-

ticismo sobre sus impactos reales o resultados tangibles. El hecho, por ejemplo, de que los países de América Latina todavía ocupen puestos muy bajos en el indicador mundial de cumplimiento de contratos presentado en el Informe Haciendo Negocios del Banco Mundial, sugiere que el sector privado sigue insatisfecho con los servicios recibidos del sistema judicial (véase Gráfico 7).

Gráfico 7. Informe Doing Business 2009– Cumplimiento de contratos (Posición de países de América Latina y el Caribe en el contexto mundial)

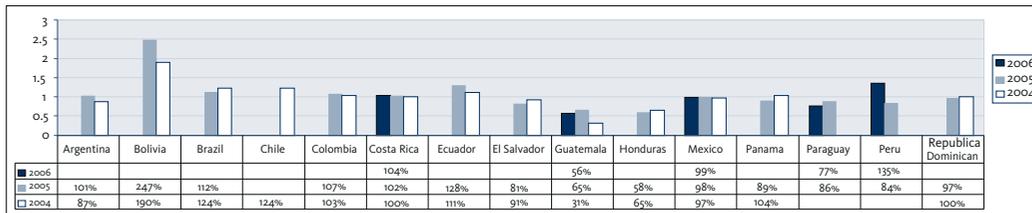


Fuente: Informe Doing Business, 2009

Se estima que, en promedio, se requiere de 707 días para exigir el cumplimiento de un contrato comercial tipo a través del uso de tribunales en América Latina y el Caribe, en contraposición a 462 días en países de la OCDE. No sólo es más lento sino también más caro que en los países de la OCDE. Los gastos generales equivalen cerca del 19% del valor de la demanda en países de la OCDE, mientras que en América Latina y el Caribe los costos llegan a ser más del 31%.

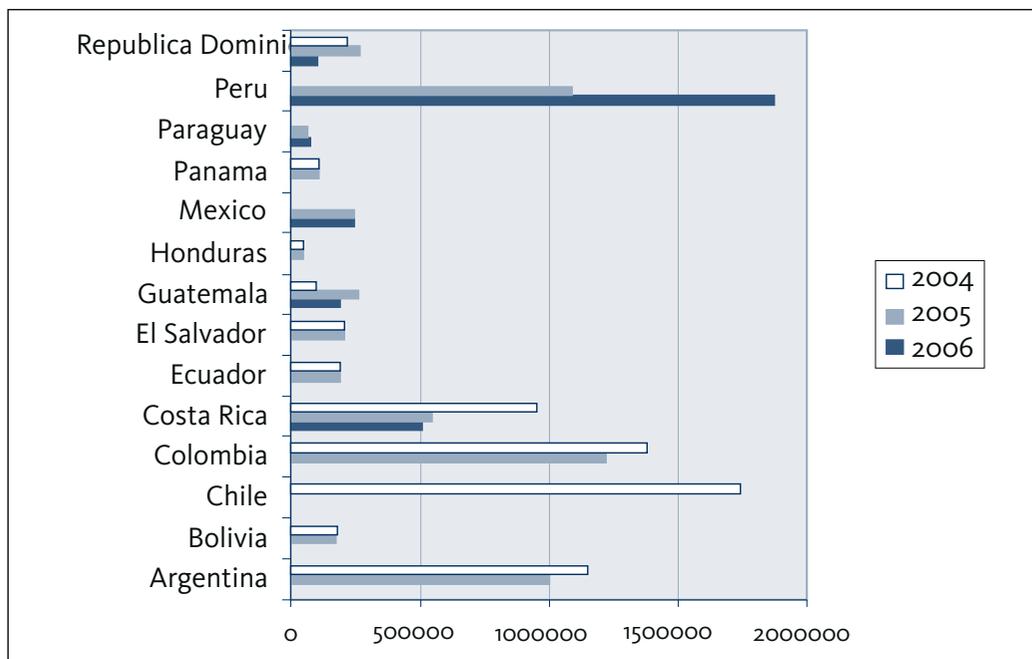
18. **Contradicciones no anticipadas entre los objetivos y los instrumentos pueden explicar los resultados limitados en algunas áreas.** La insuficiencia de los productos/resultados también han sido atribuidos a aspectos del diseño de la reforma referidos a conflictos imprevistos entre los objetivos e instrumentos aplicados: los esfuerzos para aumentar la autonomía presupuestaria mediante la aplicación de tasas de recuperación de costos pueden limitar el acceso; el aumento en el acceso puede agravar los problemas de retraso y congestión; y una mayor independencia puede ir en contra de los esfuerzos por combatir la corrupción. El desempeño desigual en diversos países, medido por el indicador de la tasa de evaluación, sugiere que el mismo tipo de reformas puede arrojar resultados muy diferentes en diferentes países y que algunas mejoras no son sostenibles en el tiempo (Ver Gráficos 8 y 9). Gráfico 8. Tasa de evacuación 2004-2006 (Países seleccionados)

Gráfico 8. Tasa de evacuación 2004-2006 (Países seleccionados)



Fuente: CEJA, 2008

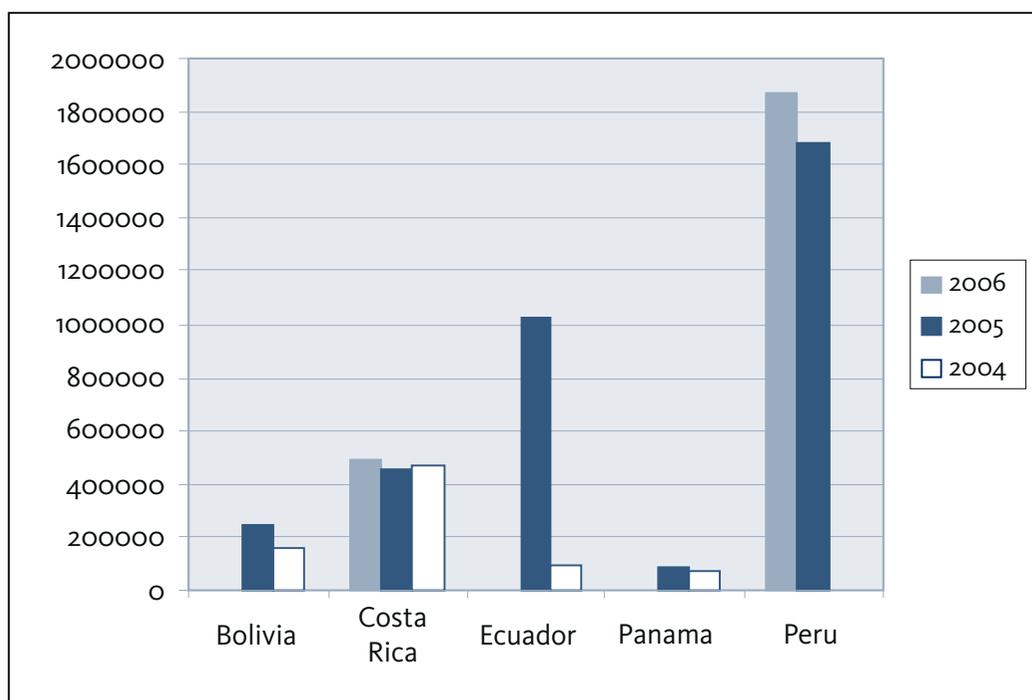
Gráfico 9. Número total de casos resueltos



Fuente: CEJA, 2008

19. **La desconexión entre los costos más altos y la demanda insatisfecha en la prestación de los servicios sigue sin resolverse.** La principal insatisfacción con las reformas recientes es la desconexión que existe entre los costos de funcionamiento del sector, y la brecha entre la demanda y la oferta de servicios revelada por una mayor cantidad de causas acumuladas en algunos países de la Región (véase Gráfico 10). Si bien la mayor parte del presupuesto del sector se gasta en sueldos, los cuales han aumentado sustancialmente, la oferta de servicios de justicia no ha ido a la par de la demanda, sugiriendo que se requieren mayores reformas en el ámbito de la eficiencia del gasto.

Gráfico 10. Inventarios de casos pendientes a fin de año



Fuente: CEJA, 2008

20. **Debe encontrarse un nuevo equilibrio entre la independencia institucional y la rendición de cuentas.** Otras áreas del gobierno, así como los ciudadanos, exigen una mayor rendición de cuentas del sector sobre el uso de recursos y sus acciones. A medida en que se les otorga mayores presupuestos y mayor independencia, los organismos deberían hacer uso responsable y transparente de estos recursos y rendir cuentas por su uso. Los avances en este campo han sido limitados y requieren el compromiso de los niveles más altos de las entidades rectoras del sector.
21. **El proceso de reformas ha sido influenciado por poderosos intereses creados al interior del sector justicia.** Los jueces, fiscales, defensores públicos y

colegios de abogados han participado activamente en la formulación de las reformas, especialmente mediante códigos de procedimiento que suelen reflejar sus opiniones e intereses. Los fallos emitidos en búsqueda del interés propio y el cabildeo también han sido herramientas comunes de procesos de reforma. Los abogados, en particular, se han mantenido como un electorado importante para la reforma, y en algunos casos han logrado bloquear cambios que afectaban sus intereses económicos tales como la auto-representación en juicio, tasas judiciales más elevadas o la limitación de las apelaciones.

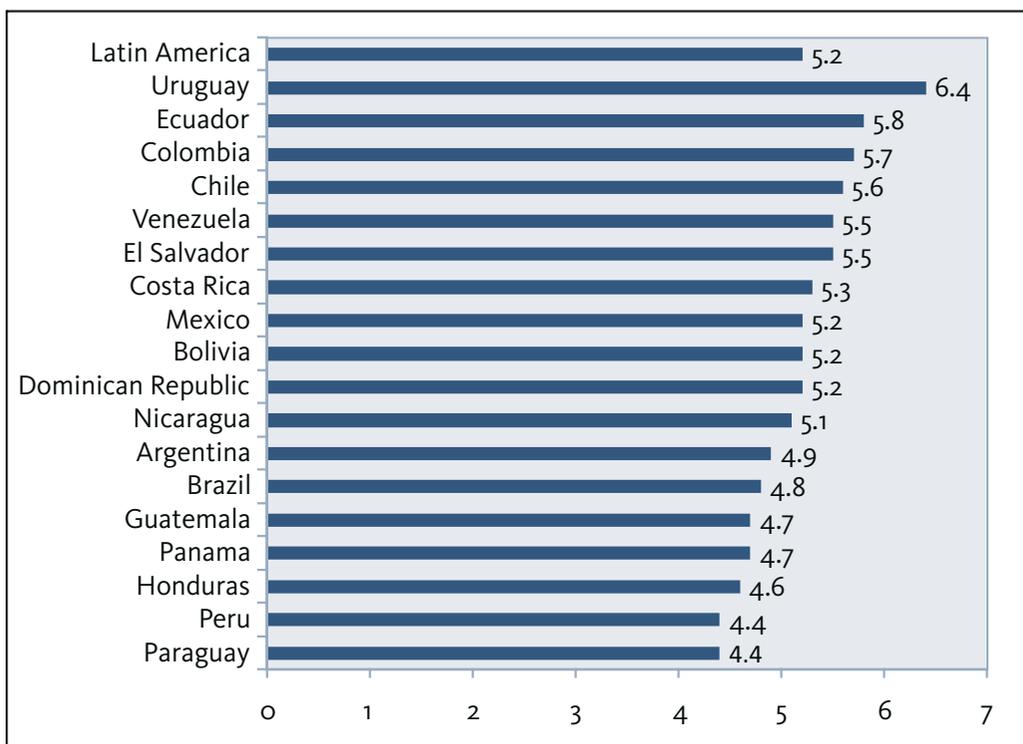
22. **Las interpretaciones conflictivas acerca del nuevo marco institucional han llevado a frecuentes conflictos al interior del sector justicia y/o con otros sectores.** Las reformas han cambiado los controles y equilibrios del sector. Las controversias entre las organizaciones del sector y las otras ramas del gobierno respecto a la modificación de los marcos jurídico y constitucional han pasado a ser frecuentes en países como Bolivia, Ecuador, Colombia, Costa Rica y República Dominicana. Si bien muchas de estas controversias son sólo consecuencias de corto plazo de los ajustes en los nuevos roles y responsabilidades, otras surgen de los desacuerdos fundamentales acerca de cómo se aplica la nueva distribución de funciones y el equilibrio de poder.²⁰

CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR JUSTICIA A LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO: CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA

23. **Los organismos de justicia tienen un fuerte impacto en las percepciones y el comportamiento de la sociedad en América Latina.** Para tratar de justificar mejor la reforma del sector judicial, numerosos estudios de opinión pública realizados en la región en los últimos años, han intentado identificar las relaciones entre el sector justicia y las percepciones de los ciudadanos sobre la gobernabilidad y el estado de derecho. Ha sido difícil atribuir las modificaciones en estas áreas al sector justicia de manera directa y exclusiva, puesto que existen muchos otros factores que contribuyen. Sin embargo, existe un área en la que se han identificado vínculos claros: las percepciones sobre la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes (Gráfico 11). Según el Latinobarómetro, desde 2004 sólo ha habido un aumento modesto en la percepción de que las leyes se hacen cumplir en la región (de 4,5 a 5,2 en promedio).

20 Pásara, Luis 2004 en Hammergren 2007.

Gráfico 11. Capacidad de los Estados de hacer cumplir la ley, 2008: Pregunta: “el Estado garantiza el cumplimiento de todas las leyes,” calificación del 1 (ninguna capacidad) a 10 (alta capacidad).

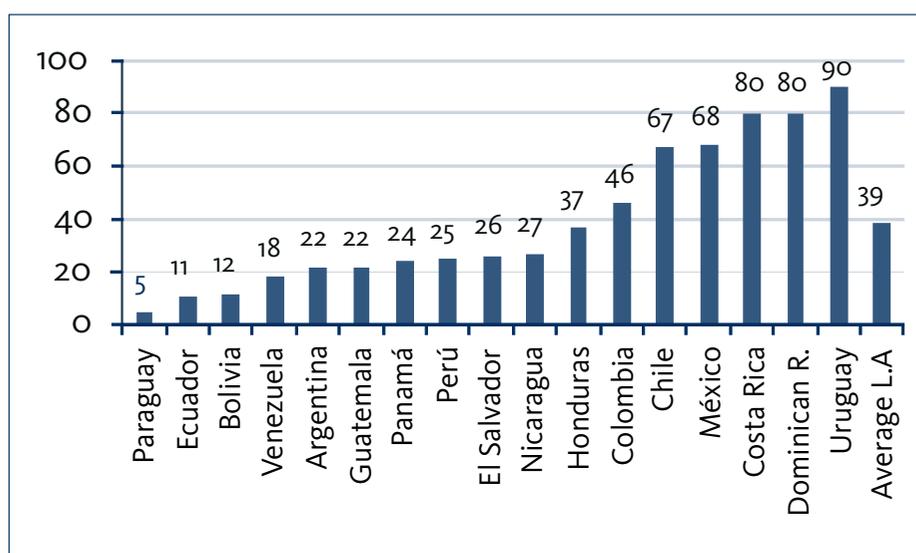


Fuente: Latinobarómetro 2008-2009

24. **La confianza de los legisladores en el poder judicial es otro indicador de los niveles de presión social que existen para emprender reformas.** En el Gráfico 12, los países con la más alta puntuación (Chile, Costa Rica y Uruguay) aparecen en el extremo superior, y las brechas entre ellos y los países con la menor puntuación son mayores que en la percepción ciudadana. Es posible que algunos puntajes altos (México, Honduras, República Dominicana) coincidan con reformas realizadas recientemente en el sector justicia, en las que el Congreso o el partido gobernante estuvieron involucrados, sugiriendo que los miembros de la rama política del gobierno son sensibles a las demandas del electorado por reformar la justicia.
25. **La percepción ciudadana respecto a la calidad del estado de derecho muestra generalmente buenos resultados, pero también algunas tendencias a la baja.** Según datos de percepción, existe menos confianza del público en el estado de derecho en casi todos los países, un indicador en el que el desempeño de los tribunales y otras instituciones del sector es un factor de significativa importancia. Debido a que no se dispone de información sobre períodos anteriores, no es posible determinar si, a largo plazo, las reformas de justicia en América Latina han producido algunas mejoras en esta percepción crítica.

ca. Países como Costa Rica, Chile y Uruguay obtienen constantemente altas calificaciones (Gráfico 13) mientras que otros registran serios retrocesos en la percepción ciudadana respecto a sus instituciones de justicia. En general, la confianza en el poder judicial ha permanecido estable durante los últimos 13 años, aunque con algunas claras tendencias a la baja (Gráfico 14). En el mismo período, el poder judicial ha recibido los puntajes más bajos en relación a la confianza del público (sólo precedidos por los partidos políticos) en comparación con otras instituciones. La Iglesia Católica sigue siendo la institución más confiable y las mejoras más notables en la confianza de la opinión pública han sido alcanzadas por los Gobiernos (Gráfico 15).

Gráfico 12. Confianza del Congreso en el Poder Judicial (2006)
Porcentaje de miembros del Congreso que confía en el Poder Judicial

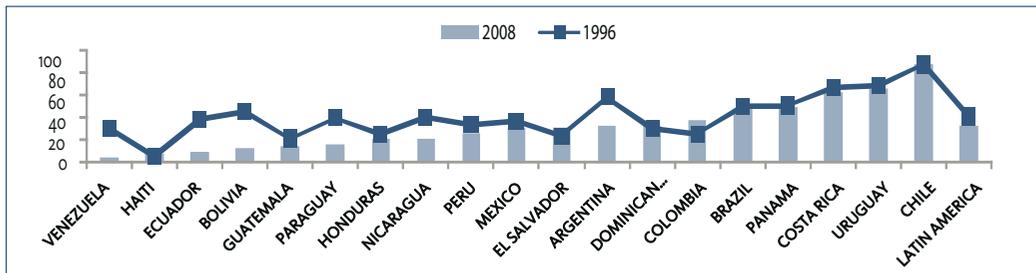


Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina, Boletín “Élités Parlamentarias Latinoamericanas” No. 9, Evaluación de Instituciones Públicas: El Poder Judicial, España, 2006.

26. **A pesar de algunos avances en el desempeño funcional, la confianza pública no ha mejorado como se esperaba.** Las reformas pueden haber superado algunas deficiencias operacionales del sector justicia, pero la problemática de la justicia sigue presente prioritariamente en la agenda. Pese al énfasis otorgado a la reforma en justicia penal, las tasas de criminalidad siguen creciendo mientras que la impunidad de la delincuencia organizada y de los políticos corruptos no disminuye. No sorprende que la confianza pública no haya aumentado y que, en la mayoría de los países, la percepción sobre el sector haya empeorado. Sólo en unos pocos países (Chile, Costa Rica y Uruguay) con una fuerte tradición de legitimidad y credibilidad, la confianza de la ciudadanía en las instituciones de justicia sigue siendo relativamente alta. El escepticismo

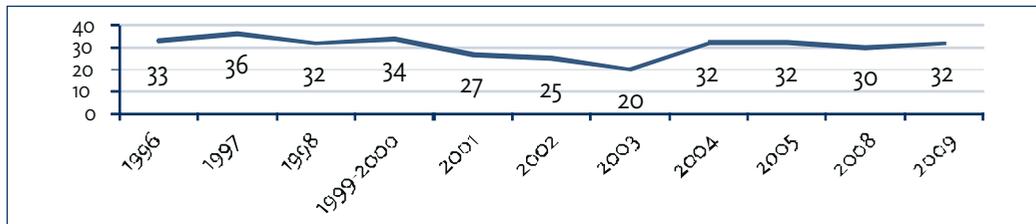
ciudadano puede estar relacionado con el hecho de que la corrupción continúa siendo un problema o que la injerencia política no ha desaparecido por completo.²¹

Gráfico 13. Seguridad Jurídica en América Latina en el periodo 1996 -2008 (rango percentil)²²



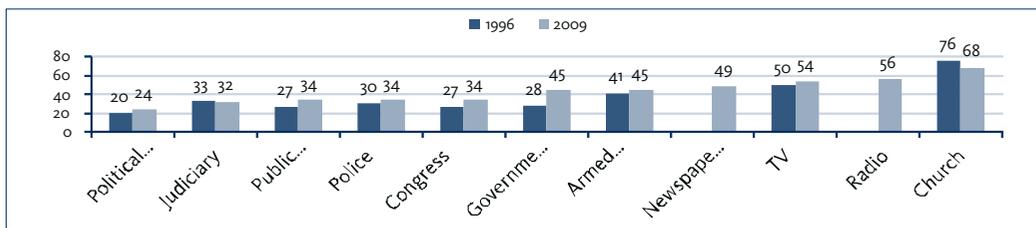
Fuente: Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial, 2008

Gráfico 14. Evolución de la Confianza en el Poder Judicial en países de América Latina, 1996 -2009



Fuente: Latinobarómetro, 2009

Gráfico 15. Confianza en el Poder Judicial en países de América Latina en comparación a otras instituciones (1996-2009)



Fuente: Latinobarómetro, 2009

21 Fundación para el Debido Proceso Legal 2007a; Grafe 2009.

22 El Gráfico 13 clasifica a los países del 0-100 indicando el porcentaje de países del mundo con una tasa inferior el país seleccionado. Los puntajes reflejan la recopilación estadística de respuestas sobre la calidad del estado de derecho realizada por diversos institutos especializados en encuestas, think tanks, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales. Las posiciones relativas de los países están sujetas a márgenes de error como se indica en Kaufman et al (2004).

Instituciones de justicia en países de la OCDE: problemas de desempeño y aproximaciones tradicionales a la reforma

A PESAR DE LAS TENDENCIAS COMUNES, AÚN EXISTEN MUCHAS DIFERENCIAS ENTRE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES DE LA OCDE

27. **Los sistemas de justicia en los países miembros de la OCDE han sido moldeados por historias y tradiciones jurídicas muy diferentes.**²³ Si bien en su totalidad son países de ingresos altos o medios-altos, están lejos de ser homogéneos.²⁴ Sus sistemas jurídicos pertenecen a diferentes ramas de las familias civil y jurídica, como el tradicional derecho civil de la Europa continental (Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza y Turquía), el derecho civil de países no europeos cuyos sistemas están inspirados por aquéllos de la Europa continental (Japón, Corea, México), países europeos con un origen de derecho civil combinado con una influencia más reciente proveniente de la transición postcomunista (República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia), y la familia del derecho consuetudinario (Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos).²⁵

23 Para facilitar la comparación, la mayoría de los datos en este documento se refieren a países europeos miembros de la OCDE. Se presentan datos de otros países como ser EE.UU., Canadá, Australia o Nueva Zelanda, pero sólo como referencia general y no son totalmente comparables.

24 Los actuales miembros son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República de Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. Los actuales países candidatos a la adhesión son Chile, Estonia, Israel, Rusia y Eslovenia.

25 Esta agrupación en “familias jurídicas” no es tan clara como parecería. Muchos de estos sistemas han experimentado un enriquecimiento mutuo en algunas áreas, pero no en otras. Además, la diferenciación se basa principalmente en un análisis del sistema de derecho (en contraposición con el derecho penal o derecho administrativo) de los países. Es importante resaltar que el nombre “países de Europa continental con sistemas de derecho civil” es una convención bien establecida y generalmente se utiliza para distinguirlos de los países de “derecho consuetudinario”, pero a veces esto puede resultar engañoso, ya que “derecho civil” es un término que más bien es utilizado para distinguir esta área del derecho del derecho penal o administrativo—en países de Europa continental con sistemas de derecho civil, así como en aquéllos de derecho consuetudinario.

28. **La globalización ha generado algunas tendencias comunes y enriquecimiento mutuo, pero siguen existiendo diferencias en la estructura y el desempeño de estos sistemas.** El grado de comparación de los datos cuantitativos de los países referidos a la estructura del sistema judicial es limitado debido a la falta de definiciones y sistemas estadísticos comunes.²⁶ Son excepcionalmente raros los datos sobre desempeño judicial que sean comparables entre países. A veces, algunos países utilizan la confianza en el sistema judicial como variable aproximativa del desempeño debido a que parecería razonable asumir que el público en general confiaría menos en sistemas que presenten un desempeño deficiente que en sistemas que funcionen bien. Sin embargo, la confianza también se ve afectada por muchos otros factores, tales como escándalos, cobertura de prensa, variaciones en la confianza del gobierno en general, etc. Por ejemplo, el Eurobarómetro de otoño de 2009 muestra, como muchos esperarían, que ocho de cada 10 encuestados en Dinamarca estarían satisfechos con los tribunales, y que la situación sería similar en Finlandia (74%) y Austria (67%). Los resultados de los (anteriormente) países en transición son intuitivamente más bajos: Bulgaria (17%), Croacia (15%), Letonia (26%), Lituania (15%), Macedonia (20%), Rumania (28%) y Eslovenia (19%), inclusive para aquellos países que ahora son miembros de la OCDE, como ser la República Checa (29%), Polonia (31%) y Eslovaquia (29%). En Turquía, el 65% de los encuestados manifestaron tener confianza en el sistema judicial.²⁷ Estos valores se aproximan a las calificaciones obtenidas por los países en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional²⁸ y en las libretas de calificación establecidas por Integridad Global.²⁹ Sin embargo, el Eurobarómetro también demuestra que las calificaciones ascendentes o descendentes pueden fluctuar significativamente y están sujetas a otros factores no relacionados con el desempeño. En un periodo de comparación de seis meses, la confianza en los tribunales en Holanda y Suecia había disminuido en 13 puntos, en Francia, Eslovenia y la República Checa en 11 puntos, en Lituania en 9 puntos y en Malta en 8 puntos, mientras que la confianza en los tribunales griegos subió 8 puntos.³⁰ Es poco probable que el desempeño de los tribunales haya cambiado tan dramáticamente durante este periodo de tiempo.
29. **Los datos disponibles sobre aspectos como costos y demoras apuntan a diferencias en el desempeño de los tribunales entre los países de la OCDE, incluso entre aquéllos de la misma tradición jurídica.** Los datos comparativos de países presentados en las series del informe Haciendo Negocios del Banco

26 En Europa, la posibilidad de comparar datos ha mejorado desde que la CEPEJ comenzó a recopilar estadísticas comparativas entre países sobre la base de definiciones comunes en el año 2004; pero inclusive si existen datos disponibles para países no europeos miembros de la OCDE - por ejemplo, para el número de casos-, se tiene que tener extrema cautela al momento de interpretarlos ya que las definiciones subyacentes pueden ser diferentes.

27 Eurobarómetro 2009: 122.

28 Ver la página web de Transparencia Internacional: <http://www.transparency.org>.

29 Ver la página web de Integridad Global: <http://www.globalintegrity.org>.

30 Eurobarómetro 2009: 122.

Mundial indican que existen diferencias significativas entre los países de la OCDE cuando se trata de hacer cumplir un caso comercial a través del sistema judicial. Luxemburgo e Italia son dos extremos en cuanto a la facilidad de hacer cumplir contratos, a pesar de que ambos son miembros de la UE y, más específicamente, comparten la tradición del derecho civil. De un total de 181 economías, Luxemburgo se encuentra en el 2do puesto e Italia en el puesto 156. Resulta más barato hacer cumplir contratos en Luxemburgo que en cualquier otro de los países miembros de la OCDE. En Italia el costo de hacer cumplir un contrato es el más alto. A pesar de tener diferentes tradiciones jurídicas, Dinamarca y el Reino Unido tienen calificaciones similares con respecto a las tres variables (número de procedimientos, tiempo, y costo).³¹

30. **La medida en que la gente utiliza los tribunales varía significativamente entre los países de la OCDE.** El número de casos entrantes de primera instancia por cada 100.000 habitantes en países de la OCDE claramente muestra un uso extendido de los tribunales por parte de la población.³² La preferencia regional de lograr acuerdos extrajudiciales podría explicar la ubicación de los países escandinavos en el nivel más bajo con respecto a las tasas de litigio. Aparte de eso, los datos disponibles que se muestran a continuación no son concluyentes y no sugieren que exista una correlación con el ingreso per cápita o con recientes cambios de régimen (Estados miembros de la UE de varios años versus países en transición). Tampoco existe una clara división en este aspecto entre el norte y sur de Europa.³³
31. **Existen también diferencias en el tamaño y estructura de los aparatos judiciales.** El número de tribunales por número de habitantes varía entre los países europeos de la OCDE. Estas diferencias no parecerían estar correlacionadas con la densidad de la población, el tamaño del país o el número de casos por habitantes. Podría requerirse información adicional, sobre las tradiciones históricas y las presiones sub-nacionales de incremento de la cobertura para interpretar este panorama institucional.³⁴

31 La base de datos completa del Informe Doing Business se puede encontrar en la página web <http://www.doingbusiness.org>.

32 Únicamente una investigación empírica adicional podría explicar estas variantes. La misma tendría que cubrir todo el espectro de disputas judiciales y la manera en que son o no resueltas, incluyendo un análisis de los mecanismos SAC, de manera similar a la investigación empírica realizada por Genn en 1999 para Inglaterra y Gales.

33 CEPEJ 2008: 132

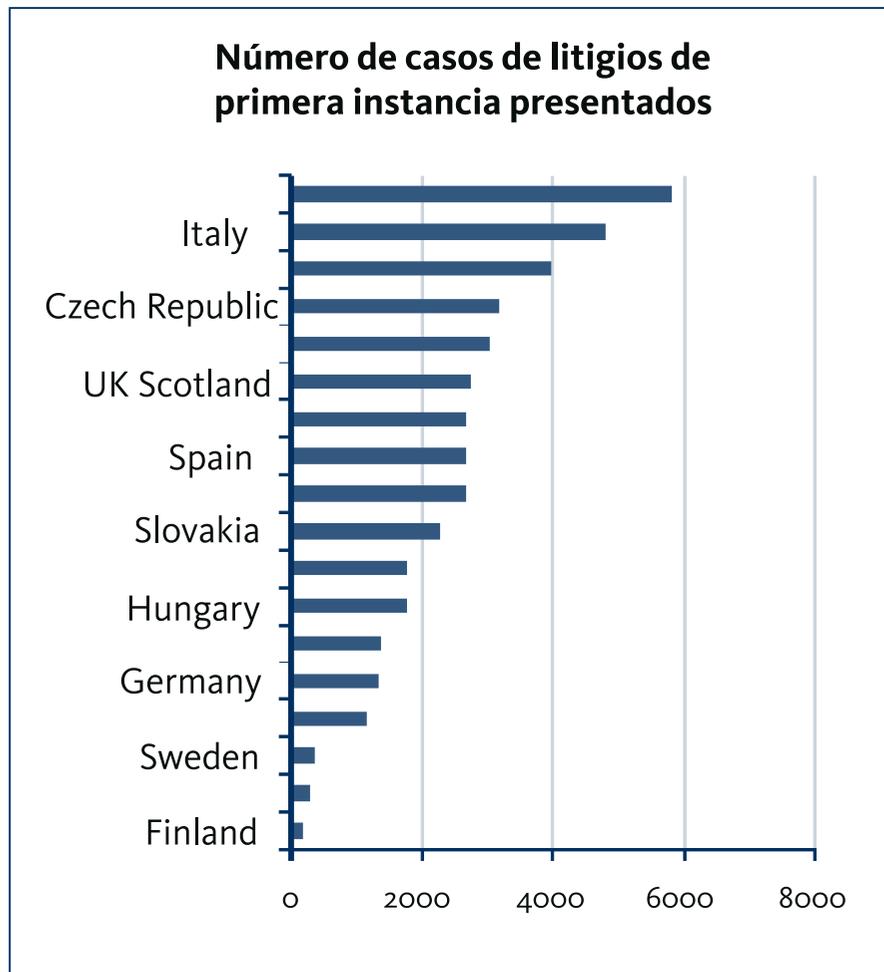
34 CEPEJ 2008: 80.

Gráfico 16. Cumplimiento de contratos (Informe Doing Business en 2010)

Economía	Cumplimiento de Contratos			
	Posición	Procedimientos (número)	Tiempo (días)	Costo (% de demanda)
Luxemburgo	2	26	321	8,8
Islandia	3	26	393	6,2
Finlandia	5	32	235	10,4
Estados Unidos	6	32	300	9,4
Noruega	7	33	310	9,9
Corea	8	35	230	10,3
Alemania	9	30	394	14,4
Francia	10	30	331	17,4
Nueva Zelanda	11	30	216	22
Hungría	12	33	335	13
Austria	13	25	505	16,6
Australia	21	28	395	20,7
Japón	21	30	316	22,7
Bélgica	22	25	505	16,6
Reino Unido	24	30	404	23,4
Dinamarca	29	34	380	23,3
Suiza	32	32	417	24
Países Bajos	34	25	514	24,4
Portugal	34	34	577	14,2
Irlanda	39	20	515	26,9
Eslovaquia	47	30	565	25,7
España	54	39	515	17,2
Suecia	55	30	508	31,3
Canadá	58	36	570	22,3
Grecia	85	39	819	14,4
República Checa	95	27	820	33
Italia	156	41	1.210	29,9

Fuente: Informe Haciendo Negocios, 2010.

Gráfico 17. Uso de los tribunales por la población



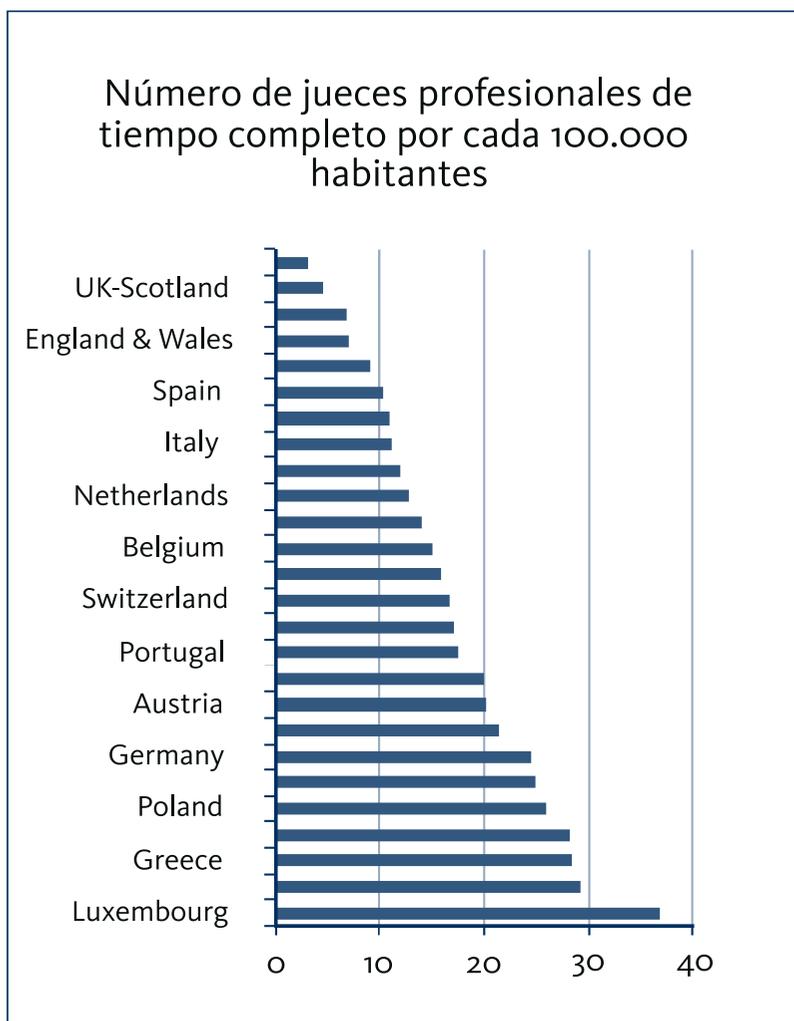
Fuente: CEPEJ 2008

32. **El número de jueces también varía significativamente de país a país.** El siguiente cuadro muestra el número de jueces profesionales a tiempo completo (sin considerar los jueces legos) por cada 100.000 habitantes en los países europeos de la OCDE. Una vez más, estos datos podrían reflejar diferentes preferencias sociales, acontecimientos históricos y decisiones políticas, pero no necesariamente un análisis de costo-beneficio. Curiosamente, no puede establecerse una clara correlación entre el número de jueces y el número de casos de litigio³⁵ como se muestra arriba (Gráfico 17):³⁶

35 Esta categoría comprende todos los casos exceptuando aquéllos de jurisdicción no contenciosa. Estos últimos incluyen aspectos relacionados con sucesiones, tutelas y diversos registros públicos.

36 CEPEJ 2008: 110.

Gráfico 18. Número de jueces por población

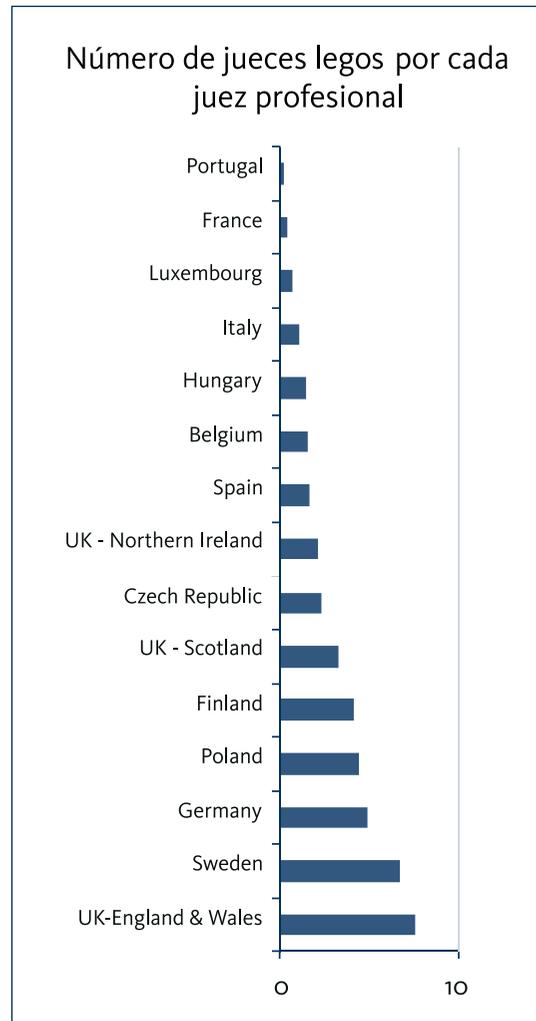


Fuente: CEPEJ 2008

33. **Algunos países hacen un mayor uso de jueces legos que otros.** Esto resalta también las diferencias estructurales del lado de la oferta del sector judicial. Una mirada al número de jueces legos (como parte del sector judicial formal) por cada juez profesional, en países seleccionados, sugiere una mayor presencia representativa de la sociedad en el arreglo de disputas en el Reino Unido y en países del norte de Europa, en contraste con una mayor preferencia por la resolución de conflictos por expertos especializados, por ejemplo, jueces profesionales, en los países del sur de Europa:³⁷

37 CEPEJ 2008: 113.

Gráfico 19. Número de jueces legos por cada juez profesional



Fuente: CEPEJ 2008

34. **Se encuentran variaciones significativas en el número de personal de apoyo (diferente a los jueces), esencial para el funcionamiento diario de los tribunales.** Existen diferencias significativas entre los países de la OCDE en cuanto al número de personal de apoyo y su relación por juez. Esto podría reflejar diferencias en la división del trabajo, tradiciones administrativas, posición social de los jueces u otros aspectos que permiten que el sistema judicial de algunos países justifique una mayor proporción de personal de apoyo, que no estaría necesariamente relacionada con consideraciones de eficiencia y calidad. También se tendría que explorar el rol de los sindicatos o asociaciones profesionales:³⁸

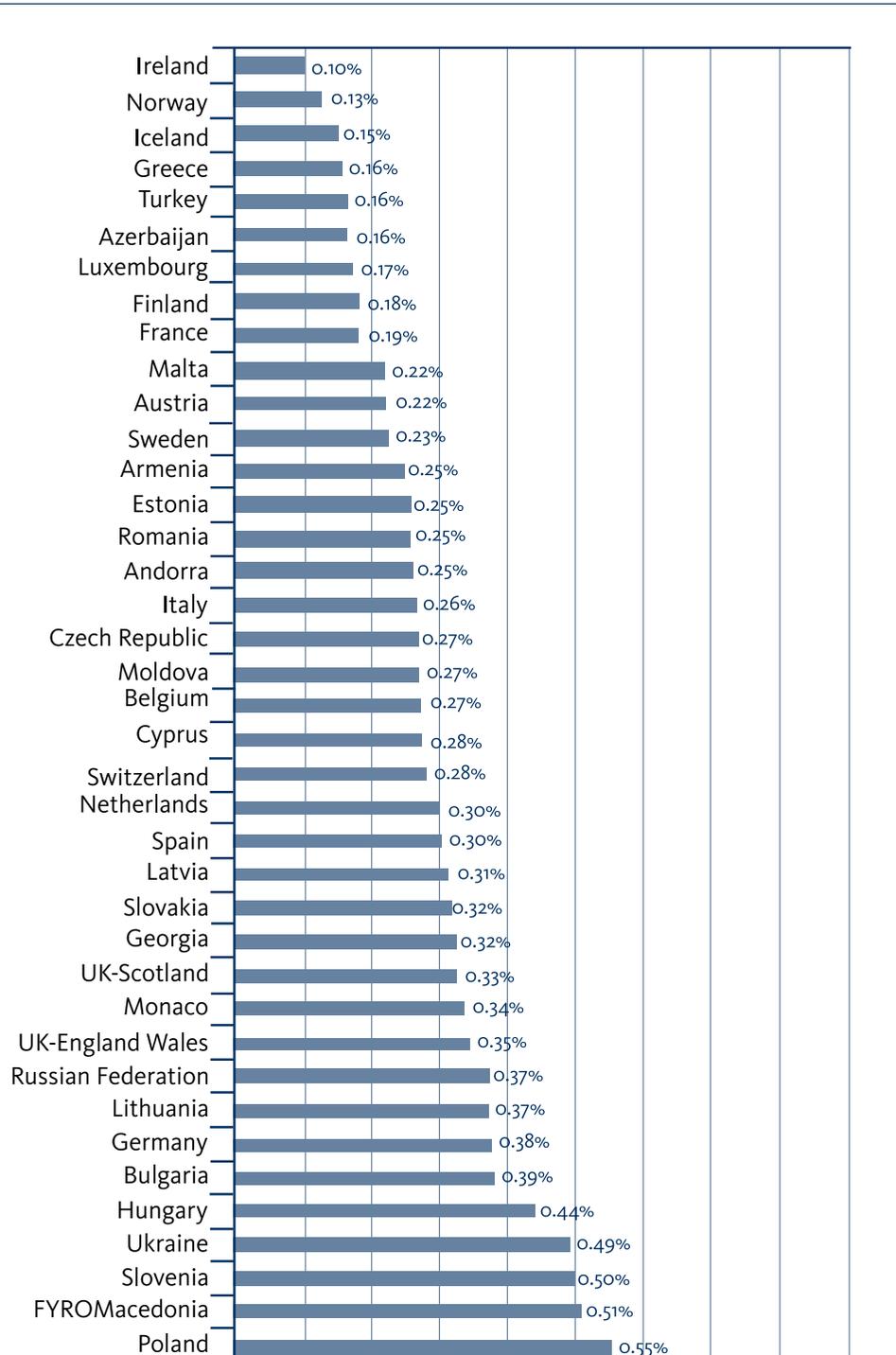
38 CEPEJ 2008: 122.

Gráfico 20. Número de personal administrativo por cada juez



Fuente: CEPEJ 2008

Gráfico 21. Presupuesto público anual (tribunales, servicios judiciales, asistencia jurídica) como porcentaje del PIB per cápita



Fuente: CEPEJ 2008

35. **El monto del presupuesto judicial también varía entre los países de la OCDE.** El monto del presupuesto público anual asignado a los tribunales, fiscalías y asistencia jurídica, como porcentaje del PIB, varía sustancialmente, tal como lo indican los datos de 2008 de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ). Como habría de esperarse, algunos países que recientemente han sufrido conflictos violentos todavía registran un porcentaje muy alto; esto podría reflejar el apoyo de donantes a los esfuerzos de fortalecimiento institucional del sector justicia.³⁹
36. **El monto asignado a diferentes instituciones dentro del sector justicia también varía.** Los datos europeos disponibles sobre los gastos de los tribunales, fiscalías y asistencia jurídica muestran diferencias estructurales y en las prioridades del gasto. El Reino Unido, por ejemplo, tiene una política de recuperación total de los costos de los tribunales civiles y presenta un gasto elevado por servicios de asistencia jurídica,⁴⁰ lo cual podría explicar que la composición de su presupuesto sea significativamente diferente a la de la mayoría de los sistemas europeos continentales.⁴¹
37. **Los salarios de los jueces en diferentes países de la OCDE también muestran diferencias estructurales.** Es útil, en este contexto, tomar en cuenta el salario de juez al inicio de su carrera y el salario de la posición judicial más alta en el país y luego compararlos con el salario bruto promedio anual. Esta comparación permite identificar temas de compresión salarial. Una vez más, el caso del Reino Unido sobresale frente al de Europa continental en términos de salarios más altos y compresión sustancialmente menor. El motivo es que, en el Reino Unido, el juez ingresa en la profesión luego de alcanzar una extensa carrera como abogado. En comparación con otros países, existen menos jueces y el sistema hace un mayor uso de jueces legos. En países con sistemas de derecho civil, los salarios son menores en promedio, puesto que los graduados de la facultad de derecho ingresan en la profesión a una edad más temprana, después de haber recibido algún tipo de entrenamiento. La situación de algunos de los países de Europa del Este podría reflejar restricciones presupuestarias y estructuras diferentes del mercado laboral.⁴²

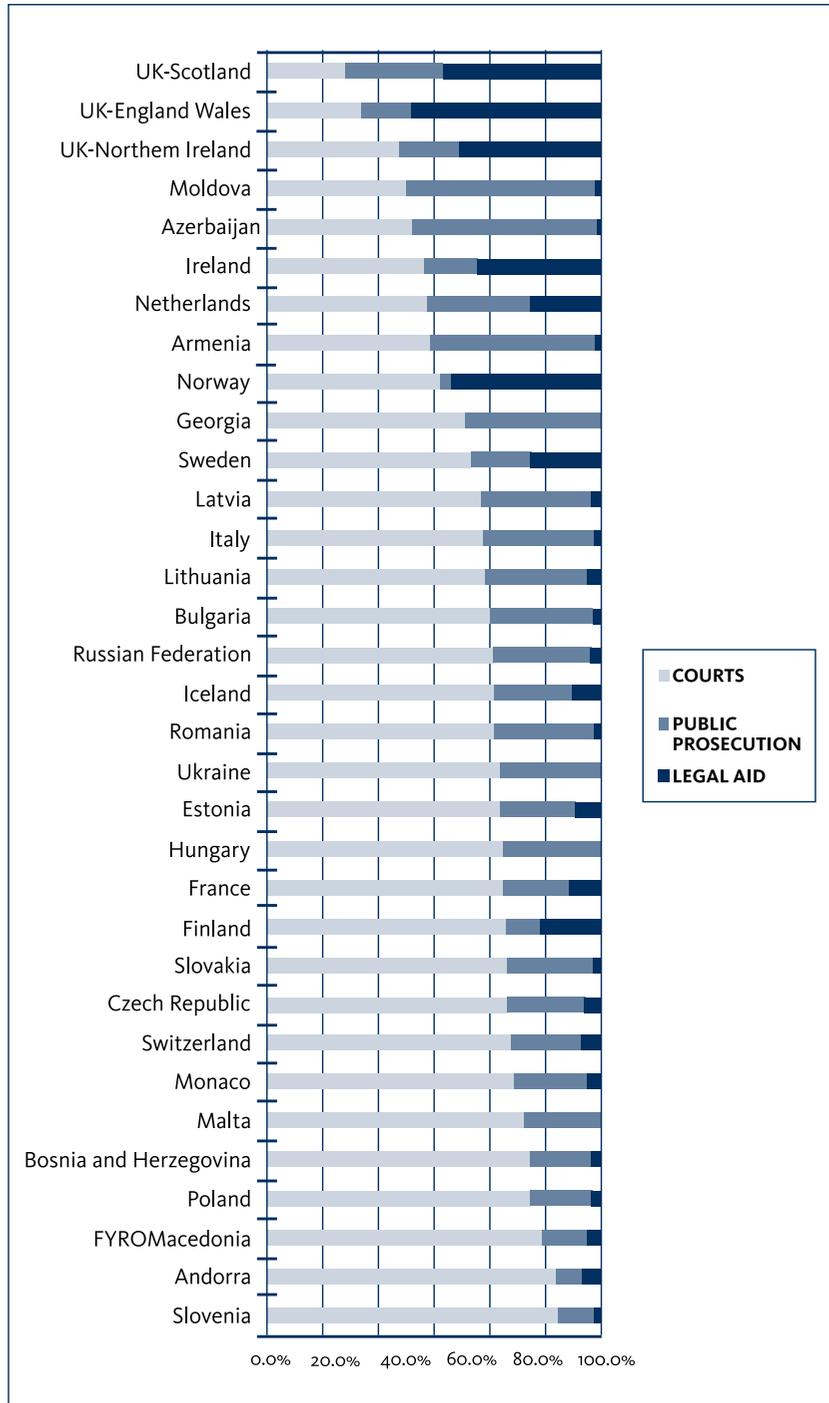
39 CEPEJ 2008: 45. Tal como se explica en Manning 2009: 26 la mayoría de los países de la OCDE exige considerar objetivos de desempeño e información sobre el desempeño anterior durante la preparación del presupuesto, pero éste no es el factor único o predominante que se toma en cuenta en la formulación de presupuestos.

40 Para mayor detalle: Genn 2010.

41 CEPEJ 2008: 46.

42 CEPEJ 2008: 187.

Gráfico 22. Gastos de los tribunales, fiscalía y asistencia jurídica



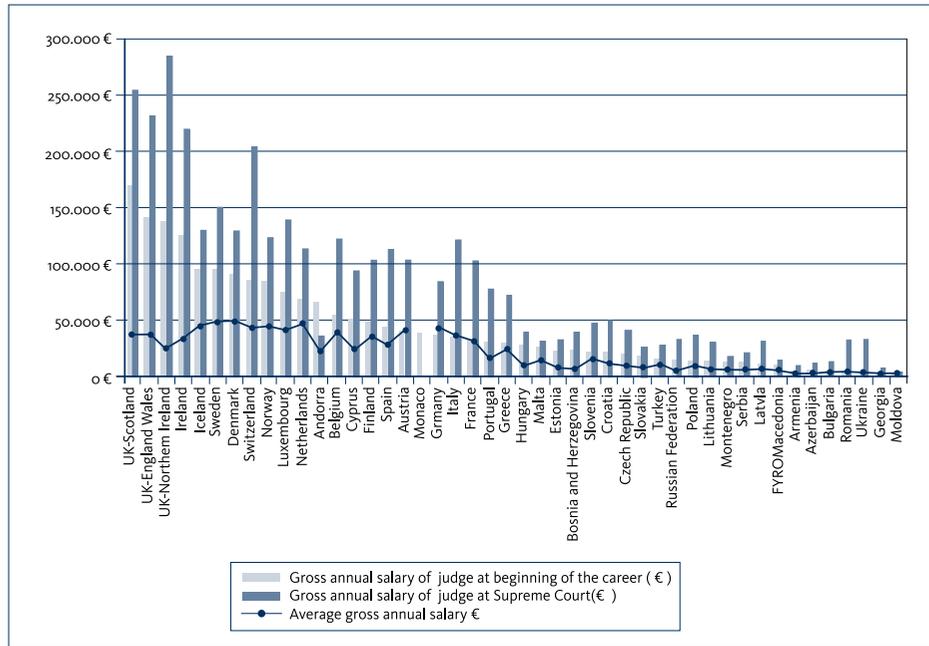
Fuente: CEPEJ 2008

38. **El número de abogados también varía de país a país incluso entre países de la misma tradición jurídica.** Si bien este número podría no ser afectado por el presupuesto público, las diferencias entre países son, no obstante, significativas; especialmente por su conexión potencial con las tasas de litigio y el nivel de los honorarios que cobran los abogados por prestar sus servicios. El número de abogados por habitantes, que es más alto en promedio, sugiere una división Norte-Sur en los países europeos de la OCDE, lo cual algunos atribuyen a que en el sur de Europa existe una cultura que favorece los litigios. Sin embargo, los datos en el Gráfico 17 no respaldan este argumento. Incluso si existiera alguna correlación, no estaría clara la dirección ni si es que llegaría al nivel de causalidad. Podrían existir otros factores que no permitirían ver la figura claramente.⁴³
39. **Los sistemas judiciales en los países de la OCDE no son homogéneos y presentan diferencias considerables, pero en las últimas décadas han surgido ciertas tendencias comunes para mejorar el desempeño.** Si bien existen algunas diferencias significativas en la estructura y la tradición jurídica, se ha observado una serie de acontecimientos comunes y enriquecimiento mutuo entre los diferentes sistemas judiciales de la UE, especialmente en los últimos años, como resultado del proceso de adhesión y adopción de normas y estándares de referencia comunes. No obstante, debe tenerse cierta cautela al realizar análisis comparativos entre países puesto que: (a) las soluciones aptas para un país no deberían ser transferidas a otro país sin ajustar su enfoque para que se adapte al contexto específico del otro país—por ejemplo, el enriquecimiento mutuo es posible, pero requiere ser adaptado específicamente para cada contexto para que pueda ser exitoso; (b) las comparaciones de sistemas judiciales entre países constituyen un desafío debido a las diferencias estructurales que existen y a la aún limitada disponibilidad de datos significativos y comparables acerca del desempeño de los sistemas judiciales. En caso de existir datos comparables para los países, los mismos tienden a enfocarse en el lado de la oferta de la justicia y no en el lado de la demanda, es decir, en el tipo de temas que los ciudadanos necesitarían que el sector justicia resuelva y la medida en que los sectores de los diferentes países serían capaces de satisfacer esta demanda.

43 CEPEJ 2008: 214.

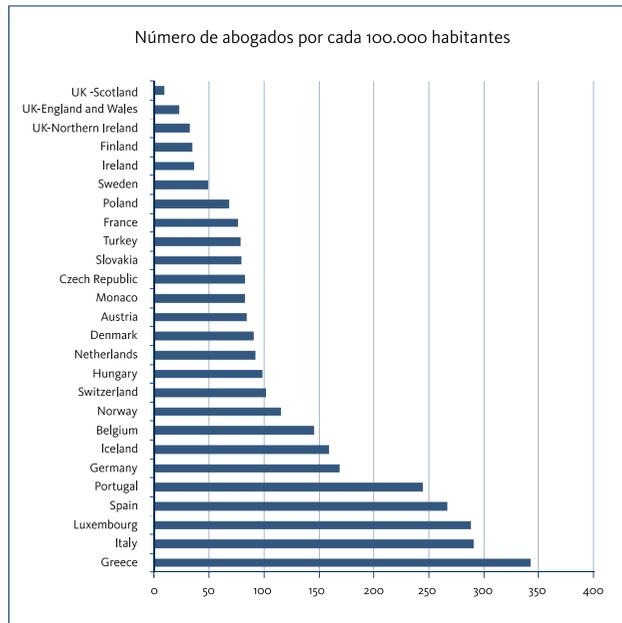
Instituciones de justicia en países de la OCDE: problemas de desempeño y aproximaciones tradicionales a la reforma

Gráfico 23. Salario bruto anual de un juez en diferentes etapas de su carrera en comparación con un salario bruto anual promedio



Fuente: CEPEJ 2008

Gráfico 24. Número de abogados por cada 100.000 habitantes



Fuente: CEPEJ 2008

EL CONTEXTO GENERAL: TENDENCIAS GENERALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

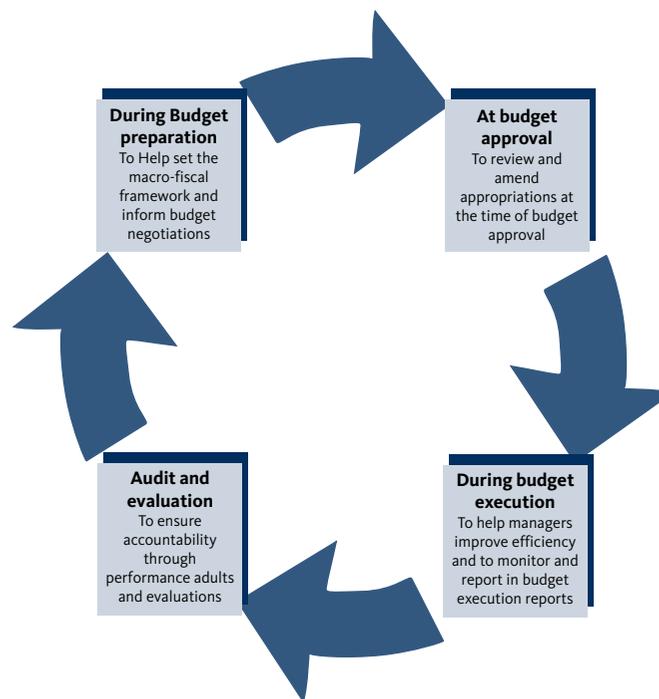
40. **La Nueva Gestión Pública (NGP) propuso un nuevo enfoque sobre la prestación de servicios y la efectividad de costos para cambiar la organización y la cultura del sector público.** A principios de la década de los 80, una nueva ola de reformas en el sector público en general se inició en la mayoría de los países de la OCDE. Bajo el amplio rótulo de la NGP, se comenzó a desarrollar e implementar nuevos enfoques. La temática general de estas reformas era aumentar la eficiencia en el uso de recursos públicos, mediante: (a) promesas de prestación de servicios a clientes sobre la base de productos medibles; y (b) entrega de estos productos en una manera efectiva en costos. Para ser efectivo, este enfoque en productos requería la medición de los resultados y el uso de dicha medición para fines de gestión. El incremento en el uso del potencial de tecnología moderna de información y comunicación (TIC) facilitó y reforzó este enfoque de reforma. Emergió una nueva cultura de gestión para el sector público, enfatizando la centralidad de la ciudadanía o cliente, así como la rendición de cuentas por el desempeño de los funcionarios del sector público. Se pusieron a prueba opciones estructurales u organizacionales con el fin de promover el control descentralizado mediante una amplia variedad de mecanismos de prestación de servicios, incluidos los cuasi-mercados con proveedores de servicios públicos y privados compitiendo por recursos de los formuladores de política y donantes. El resultado que se buscaba era lograr mayor eficiencia en el uso de recursos públicos escasos.⁴⁴
41. **La piedra angular de la NGP fue su enfoque integral que convirtió el presupuesto en una poderosa herramienta de seguimiento y evaluación.** La NGP también cambió el enfoque de la gestión presupuestaria al integrar las funciones de planificación, programación y evaluación con el presupuesto. La intención era permitir a los políticos y los formuladores de política reenfocar los recursos en áreas prioritarias, introduciendo nuevas reglas presupuestarias que estructuraban al presupuesto por resultados (productos, programas, etc.) en lugar de insumos (partidas) y, de esta manera, mejorando la transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas por parte de los oficiales de mayor nivel por los productos que debían ser entregados.
42. **El presupuesto basado en el desempeño utiliza información de todas las etapas del ciclo presupuestario.** Las principales características del nuevo enfoque fueron: (a) la focalización explícita en el logro de objetivos del programa público y su alineamiento con las políticas del gobierno, tal como se evidenció mediante: (i) un mayor uso de metas de desempeño y (ii) la generación de una amplia gama de información sobre desempeño a lo largo del sistema presupuestario; (b) nuevos arreglos institucionales que crearon una red de con-

44 Manning 2009: v.

Instituciones de justicia en países de la OCDE: problemas de desempeño y aproximaciones tradicionales a la reforma

venios estructurados de desempeño, los cuales proporcionan incentivos para que el sector público supere el enfoque en el cumplimiento hacia una cultura de desempeño; y (c) un énfasis en la rendición de cuentas por parte de los oficiales de mayor nivel sobre los productos que deben ser entregados, muchas veces acompañado por un cambio en la naturaleza de los controles de gastos, alejándose de los controles detallados de insumos por partidas y desplazándose hacia controles donde los gerentes rindan cuentas por los resultados y por el uso de los insumos. El uso potencial de la información sobre desempeño en el ciclo presupuestario puede demostrarse de la siguiente forma:⁴⁵

Diagrama 1. Información sobre desempeño en el ciclo presupuestario



Fuente: Arizti et al 2009:6

43. **La variedad de experiencias en los países de la OCDE aumentó el intercambio entre los reformadores y promovió el enriquecimiento mutuo.** Algunos países de la OCDE, como por ejemplo el Reino Unido, comenzaron estas reformas más temprano e impulsaron reformas inspiradas por los principios de la NGP. Otros países, como ser Francia, se enfocaron en aspectos específicos de la NGP tales como los contratos de desempeño. La variedad de iniciativas y enfoques fomentaron un enriquecimiento mutuo significativo; los países que emprendieron reformas de manera posterior aprendieron de las experiencias

45 Arizti et al 2009: 6.

de los primeros reformadores. Más aún, todos los reformadores se beneficiaron de las mejoras en las TIC que permitieron un mayor grado de interconexión y la existencia de organizaciones “repositorio” que facilitaron el intercambio, como por ejemplo, la Secretaría de la OCDE. De esta manera, la globalización facilitó el establecimiento de una comunidad de práctica entre los reformadores del sector público que no se conocía anteriormente.

RESPUESTAS TRADICIONALES A LOS DESAFÍOS PLANTEADOS POR EL RÁPIDO CAMBIO EXTERNO POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA DE LA OCDE

44. **A principios de la década de los 90, los tribunales del oeste de Europa experimentaron una ola de rápidos cambios organizacionales y tecnológicos.** Les tomó algún tiempo a los tribunales y los sectores de justicia de la OCDE iniciar las reformas basadas en la NGP.⁴⁶ Permaneciendo inmersos en la cultura conservadora del sector, los miembros del poder judicial y las partes interesadas externas del sector justicia de los países europeos comenzaron la década de los 90 preguntándose si y cómo los cambios que el mundo estaba enfrentando afectarían la estructura y operación de las instituciones judiciales. Estas instituciones se caracterizaban por mantener una cultura organizacional profundamente arraigada en la estabilidad y la tradición, enorgulleciéndose de un fuerte sentido de independencia. La situación cambió rápidamente en Europa continental cuando el fin de la Guerra Fría reveló que inclusive aquellas situaciones que se asumían de hecho podrían cambiar casi de la noche a la mañana. Asimismo, una ola de TIC pareció barrer procesos y hábitos laborales que habían evolucionado durante siglos. El mundo no sólo había comenzado a transformarse en una villa global sino que el cambio ya no era cuestión de enmendar reglas legales después de años de discusión en los órganos legislativos. Súbitamente, el personal de los tribunales y los usuarios comenzaron a experimentar cambios multidimensionales (gerenciales, de actitud) a un paso más acelerado que nunca.
45. **La globalización y la transformación de la sociedad dieron lugar a cambios en el tipo de servicios solicitados a los tribunales y en las demandas de los usuarios por mejores servicios.** El impacto del cambio de las economías y la sociedad sobre el rol de los tribunales fue significativo y se tradujo rápidamente en la necesidad de efectuar cambios en el sector justicia. En los países europeos y otros de la OCDE, los cambios inmediatos fueron el resultado directo de profundos cambios sociales en el periodo que siguió a un importante cambio geopolítico y tecnológico. En sus operaciones diarias, las instituciones

46 En términos de “legitimidad de recursos” la mayoría de los poderes judiciales de los países de la OCDE todavía estaban en la etapa del servicio público de “debido proceso” y todavía no han alcanzado la etapa de “equidad” de otras entidades gubernamentales. La década de los 90 representó un gran salto a través de los conceptos de servicios públicos de “que den respuestas y funcionen”. Manning 2009: 6.

del sector justicia enfrentaban cada vez más los muchos cambios que afectaban a sus sociedades (marcas globales, comercio global, inmigración global). Surgieron nuevos tipos de problemas y de litigios. La carga laboral de las cortes se incrementó debido a estos factores, pero también debido a los mayores niveles de judicialización de las controversias económicas y sociales que antes habían sido manejadas extrajudicialmente mediante otros mecanismos de resolución de conflictos (por ejemplo, conflictos laborales): la relación entre los tribunales y los usuarios comenzó a ser afectada por una cultura cada vez más consumista, dando lugar a que los usuarios tengan mayores expectativas con relación a la prestación de servicios. No estaba claro, entonces, si los tribunales podrían adoptar estos cambios y cómo podrían ajustarse a los cambios en la demanda de sus servicios. Muchos sectores de justicia en los países de la OCDE comenzaron los 90 con una creciente sensación de que la crisis externa pronto produciría cambios internos significativos. Los síntomas concretos y el nivel de intensidad de la “crisis” difirieron entre los países de la OCDE. Según Zuckerman,⁴⁷ las disfuncionalidades más comunes eran, sin embargo, las demoras y el costo. Si bien existían algunas diferencias estructurales, esta afirmación era cierta tanto para las jurisdicciones de derecho consuetudinario como para las de derecho civil.⁴⁸

46. **En algunas jurisdicciones de “Common law”, el sistema judicial se había tornado demasiado intensivo en mano de obra, muy costoso y demasiado lento.** En los EE.UU, la carga de casos penales federales creció dramáticamente entre la década de los 80 y mediados de los 90. Si bien la carga de casos penales sólo representaba un quinto de la carga de casos federales, ésta requería una porción desproporcionada de recursos.⁴⁹ Este crecimiento también tuvo influencia en la aprobación de la Ley de Mejora Judicial de 1990 que buscaba abordar aspectos de la capacidad del sector, que era inferior a la óptima, mediante la creación de más puestos de jueces. En Inglaterra y Gales el costo y retrasos asociados con los litigios civiles ya había sido una fuente de preocupación desde hace algún tiempo atrás.⁵⁰ De igual forma, en Australia el sistema ya no era capaz de soportar el inmenso incremento en el volumen y complejidad de los litigios. Se había tornado en muy intensivo en mano de obra y, por tanto, demasiado costoso y lento.⁵¹ En ambos países, la presión del presupuesto de asistencia jurídica resultó ser insostenible. El creciente costo (ver Cuadro 1) y la falta de productividad de los tribunales en Inglaterra y Gales fueron atribuidos a factores tales como el control de las partes sobre el ritmo de los litigios, el hecho de que el perdedor tenía que pagar los costos del ganador, y la manera

47 Zuckerman 1999: 12.

48 Esto sería epitomizado por el título de la publicación hito de Adrian Zuckerman sobre perspectivas comparativas de procedimientos civiles en 1999.

49 Beale 1996.

50 Zuckerman 1999: 12.

51 Davies 1999: 167.

en que los servicios de asistencia jurídica eran pagados por el Estado.⁵² Otros análisis de la justicia civil también utilizaron la retórica de la crisis y fueron más explícitos en cuanto a la presión sobre los recursos que el informe de Lord Woolf. En Canadá, el Grupo de Trabajo del Colegio Canadiense de Abogados sobre Justicia Civil observó que su sistema estaba funcionando bajo presiones cada vez mayores que incluían un “menor financiamiento y recursos cada vez más escasos [...] y mayores demandas sobre el sistema.” El Análisis de la Justicia Civil de 1996 de Ontario procuró encontrar formas de “proporcionar una estructura más ágil, más simple y más eficiente que maximice el uso de los recursos públicos asignados a la justicia civil.”⁵³

47. **El informe de Lord Woolf identificó un número de disfuncionalidades en el sistema judicial y propuso reformas.** La investigación empírica realizada para el Informe Woolf de 1996 identificó claramente la desconexión entre el valor de las demandas en disputa y el costo de su resolución. El Cuadro 2 muestra que los costos agregados de las demandas más pequeñas excedían el valor de la demanda en disputa; en otras palabras, en demandas de hasta £12.500, los costos judiciales que una de las partes puede recuperar de la otra (es decir, aproximadamente dos tercios del costo incurrido por la parte ganadora) superan los montos en cuestión.⁵⁴
48. **El Informe de Lord Woolf inspiró las reformas a la justicia en el mundo del “Common law”.** El Informe de Lord Woolf recomendó lo que consideró como formas prácticas de lograr la proporcionalidad (es decir, la conexión entre el tamaño y complejidad de un caso dado y el procedimiento aplicable) y la predictibilidad de las sentencias judiciales, mientras se reducen costos y retrasos asociados con la complejidad, tales como: (a) otorgar a los tribunales el control sobre el litigio mediante una gestión efectiva de casos judiciales que incluya protocolos previos al juicio y el establecimiento de tres vías estandarizadas (pequeñas demandas, vía rápida, vía múltiple); (b) restringir los costos recuperables; y (c) unificar y simplificar las reglas judiciales.⁵⁵ Dado que muchas jurisdicciones de derecho consuetudinario enfrentaron retos similares a los del Reino Unido, los enfoques propuestos por Lord Woolf comenzaron a ser ampliamente discutidos. Por ejemplo, en Australia se desarrolló el concepto de “resolución justa de conflictos”, que comprendía elementos tales como jueces más proactivos, proporcionalidad y la resolución temprana mediante mecanismos de solución alternativa de conflictos (SAC).⁵⁶ También en Australia, la Comisión Victoriana de Reforma Jurídica realizó el análisis más sofisticado e integral de la justicia civil, el cual fue publicado en el año 2008. Dicho análisis

52 Zuckerman 1999: 13.

53 Genn 2010: 58, 59.

54 Michalik 1999: 146.

55 Michalik 1999: 153.

56 Davies 1999: 167.

Instituciones de justicia en países de la OCDE: problemas de desempeño y aproximaciones tradicionales a la reforma

sis tuvo como objetivo simplificar los procesos de litigio, reducir los costos y las demoras, y lograr una mayor uniformidad entre los diferentes tribunales. En Hong Kong se estableció un grupo de trabajo en el año 2000 para llevar a cabo una revisión de la justicia civil bajo una fuerte influencia del Informe de Lord Woolf. Las posteriores reformas tuvieron el beneficio de haber contado con información de las evaluaciones de la experiencia británica y, por tanto, fueron más equilibradas. En Canadá, la British Columbia publicó un análisis de la Justicia Civil en 2006, el cual promovía un fuerte énfasis sobre el acceso a la justicia y la proporcionalidad.⁵⁷

Tabla 1. – Gasto del gobierno en los tribunales y en asistencia jurídica gratuita en el Reino Unido (en millones de £)

Departamento del Lord Canciller	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
Total en asistencia jurídica	1.090	1.212	1.301	1.389	1.478
Asistencia jurídica civil	463	544	602	643	671
Servicios judiciales	816	813	862	842	762
Total	1.905	2.025	2.163	2.231	2.240
Servicio Judicial de Irlanda del Norte	43	37	50	55	53

Fuente: Michalik, 1999.

Tabla 2. – Mediana de costos judiciales por categoría de caso y valor (costos recuperables como % de la demanda)

	Hasta £12.500 %	£12.000- £25.000 %	£25.001- £50.000 %	£50.001- £100.000 %	£100.001- £250.000 %	Más de £250.000 %	Mediana general	Media general
Negligencia médica	137	57	46	33	21	12	15.531	29.380
Daños personales	135	41	28	22	13	13	12.134	19.382
Negligencia profesional	135	54	43	41	27	15	14.834	32.866
Árbitros oficiales	158	96	48	53	31	19	19.320	35.844
Incumplimiento de contratos	138	46	32	21	12	5	N.A.	N.A.
Chancery	119	62	40	17	8	2	N.A.	N.A.
Queen's Bench	154	44	33	14	5	3	N.A.	N.A.
Comercial	174	54	27	38	16	2	N.A.	N.A.
Bancarrotas/Tribu- nal de Compañías	115	39	18	15	10	1	N.A.	N.A.

Fuente: Michalik, 1999.

⁵⁷ Genn 2010: 60, 61.

49. **Muchos de los estudios sobre los sistemas de justicia civil se basaron en percepciones en lugar de evidencia empírica.** Si bien existen estudios más recientes que reconocen que “para que las reformas sean efectivas, es necesario contar con datos empíricos adecuados y medidas apropiadas del desempeño y la retroalimentación de participantes clave del proceso, incluidos los usuarios regulares del sistema judicial,”⁵⁸ y manifiestan su sorpresa ante la falta de evidencia disponible,⁵⁹ es notable cómo la percepción de crisis y la confianza en las soluciones sugeridas fueron capaces de impulsar las revisiones de la justicia civil sin ningún esfuerzo serio por generar datos empíricos que los respalden y que permitan medir el impacto. Parecería ser que los reformadores en el gobierno y las comisiones jurídicas pensaron que ya conocían los problemas y cómo podrían resolverlos.⁶⁰ Sin embargo, en ausencia de datos empíricos, la percepción puede guiar erróneamente a los reformadores en la identificación de retos y soluciones adecuadas. Incluso si se identificaran los temas y éstos fueran abordados exitosamente, las discusiones acerca del éxito o fracaso de las reformas tienden a continuar y pueden ser dirigidas erróneamente por las percepciones e intereses de las partes interesadas, precisamente porque no existe evidencia empírica para respaldar cualquiera de las posiciones.⁶¹ Si bien no se habían efectuado investigaciones de gran escala para respaldar el informe de Lord Woolf, un estudio posterior fue comisionado por el Departamento del Lord Canciller para proporcionar información de línea base acerca de los litigios de manera previa a la implementación de las reformas. Éste identificó la dificultad de generalizar el litigio civil en su conjunto. Resulta interesante que los datos de este estudio de línea de base sean inconsistentes con algunas de las afirmaciones y predicciones de mayor alcance que caracterizan el debate de Lord Woolf.⁶²
50. **Más de una década después del Informe de Lord Woolf, la evidencia empírica sugiere que se han reducido ciertos tipos de demoras y que la ‘proporcionalidad’ ha mejorado en el funcionamiento de la justicia civil.** Sin embargo, las reglas procesales civiles se han vuelto más complejas desde que fueron introducidas, en contra de los esfuerzos de simplificación de Lord Woolf. Asimismo, los datos empíricos indican que la reducción de las demoras en la resolución de casos en litigio puede haber sido alcanzada a expensas de un aumento en la demora de resolver los casos antes del juicio. Es más, los datos empíricos sugieren que los costos judiciales totales han aumentado considerablemente por encima de los costos previos al 2000 para casos de valor comparable.⁶³

58 Informe de la Comisión Victoriana de Reforma Jurídica, tal cual fuera citado por Genn 2010: 63.

59 Revisión de la Justicia Civil de la British Columbia, tal cual fuera citado por Genn 2010: 62.

60 Genn 2010:52.

61 Hammergren 2002a: 1.

62 Genn 2010: 67.

63 Fenn et al. 2009: 33, Lord Justice Jackson 2009.

51. **En el sur de Europa el tema de las demoras fue abordado sin éxito mediante el incremento del número de jueces.** Muchos países del sur de Europa enfrentaron un aumento empinado en el volumen de litigios y un incremento sustancial en las demoras. En Italia, parecía que la demora estaba fuera de control, ya que los litigantes ordinarios tenían que esperar hasta diez años para obtener una resolución final para sus disputas.⁶⁴ En Portugal, el sistema de justicia civil ya no era capaz de dar respuesta a las demandas de aquéllos en búsqueda de justicia dentro de un tiempo razonable. El número de casos civiles pendientes por cada 100.000 habitantes, por ejemplo, aumentó de 2.563 en 1992 a 4.863 en 1996.⁶⁵ A pesar del aumento simultáneo en el número de jueces (1.032 a 1.231), fiscales (871 a 939) y secretarios judiciales (6.161 a 7.185), y un incremento en el número de casos evacuados por cada 100.000 habitantes de 2.410 a 3.188, el sistema era incapaz de manejar el empinado incremento de los casos civiles entrantes, de 2.699 a 4.148 por cada 100.000 habitantes.⁶⁶ Este deficiente desempeño empezó a socavar la credibilidad del sistema judicial como un mecanismo de resolución de controversias. En España, el sistema parecía estar “tan acosado por la complejidad anacrónica que se había convertido en una verdadera jungla de reglas localizadas y procesos especiales, que ejercían presión sobre los recursos y contribuían a las demoras.”⁶⁷ El número de casos civiles entrantes aumentó en un 10% por año entre 1981 y 1996. El Poder Judicial intentó abordar este tema incrementando el número de jueces de aproximadamente 1.500 en 1985 a alrededor de 3.500 a finales de los 90, pero igual no logró reducir las demoras ni cumplir con los plazos judiciales. A finales de los 90, un proceso de poca cuantía tardaba en promedio 436 días (en vez de 100), un juicio de cognición 320 días (en vez de 65), un juicio verbal 207 días (en vez de 36) y un proceso de cumplimiento de deuda, que no debería tomar más de 20 días cuando el deudor no está involucrado, tardaba 250 días en promedio.⁶⁸ Francia había experimentado una explosión en el volumen de litigios y un aumento sustancial en las demoras. El incremento de los costos también era una fuente de preocupación, aunque algunos fueron compensados por ganancias en la eficiencia.⁶⁹ No obstante, la situación se deterioró significativamente hacia finales de la década.⁷⁰
52. **El norte de Europa y Japón fueron más exitosos en el manejo de la creciente carga laboral.** En comparación con los sistemas de justicia del sur de Europa, Alemania, los Países Bajos, Suiza y los países Escandinavos obtuvieron mejores resultados en cuanto al manejo de la creciente carga laboral, pero tenían que

64 Zuckerman 1999: 13.

65 Leitão et al. 1999: 439.

66 Leitão et al. 1999: 439.

67 Zuckerman 1999: 13.

68 Díes-Picazo Giménez 1999: 392, 396, 395.

69 Zuckerman 1999: 13; Cadiet 1999: 291.

70 Jean 2008: 9.

enfrentar sus propios desafíos.⁷¹ En Suecia y Japón, las estadísticas judiciales revelan un vínculo anti-cíclico entre el crecimiento económico y las tasas de litigio. Un aumento significativo en la carga de casos entre 1991 y 1997 coincidió con el fin de la expansión económica. Sin embargo, con el mismo número de jueces, el sistema fue capaz de generar ganancias de eficiencia y mantener constante el número de casos civiles pendientes a través de la evacuación de un mayor número de casos. Parecería ser que esto fue en gran parte posible debido a un mayor uso de conferencias antes de los juicios.⁷²

53. **Los Poderes Judiciales más innovadores de la OCDE mantuvieron el liderazgo del proceso de reforma, mientras que los sistemas de mentalidad más tradicional recibieron fuertes presiones externas.** La reacción inicial de la mayoría de los poderes judiciales, gobiernos y órganos legislativos fue apearse a los enfoques tradicionales centrados en el aumento de recursos. Sin embargo, esto estaba sucediendo durante una época en la que los presupuestos públicos eran cada vez más limitados y los poderes judiciales corrían el riesgo de finalmente perder el apoyo de los otros poderes del gobierno si es que no eran capaces de mostrar resultados. Estos poderes judiciales fueron posteriormente forzados a implementar reformas de mayor alcance por la presión de la opinión pública y bajo el liderazgo de los otros poderes gubernamentales. Por el contrario, los poderes judiciales más innovadores comenzaron a adoptar nuevo enfoques de reforma judicial que fundamentalmente cuestionaban la manera en que los tribunales realizaban sus funciones. No es sorprendente que estos poderes judiciales fueran capaces de dar forma y conducir el proceso de reforma por sí mismos y de manera proactiva, enfrentando menor presión externa.

71 For many: Zuckerman 1999

72 Hasebe 1999: 259.

La transición de enfoques tradicionales a reformas de justicia basadas en el desempeño en países de la OCDE

OBSTÁCULOS INICIALES: INDEPENDENCIA INSTITUCIONAL Y CULTURAS ORGANIZACIONALES CONSERVADORAS

54. **En muchos países, los organismos del sector justicia inicialmente se mostraron reacios a participar en las reformas de la NGP debido a preocupaciones respecto a la independencia institucional.** La reacción inicial más común de los sectores de justicia de la OCDE ante la NGP fue el escepticismo. Incluso si admitían el posible impacto positivo de los nuevos enfoques, no consideraban que la NGP fuese aplicable al sector justicia debido a los altos riesgos que suponía para la independencia judicial. Más específicamente, el miedo radicaba en que las herramientas de gestión propuestas simplemente disfrazaran un intento, por parte del ejecutivo, de controlar el poder judicial. En algunos países esta reacción resultaba totalmente injustificada --en algunos contextos altamente politizados (sobre todo en algunos países del sur de Europa) existían serios conflictos entre el ejecutivo y el poder judicial. En la mayoría de los casos, sin embargo, los reformadores encontraron que este riesgo podía ser manejado y era posible desarrollar estrategias de mitigación.⁷³
55. **La oposición a la aplicación de la NGP en las instituciones de justicia también se debió a la naturaleza conservadora de la profesión jurídica.** En la mayoría de los países, los enfoques de la NGP enfrentaron la oposición de los profesionales del sector justicia como un desafío a la cultura organizacional existente. Los jueces, por ejemplo, estaban convencidos de que su primer deber era aplicar la ley y sólo indirectamente prestar servicios a los ciudadanos. Los grupos más arraigados se apegaban a la misión emblemática de las instituciones del sector justicia y sentían que su trabajo no era prestar servicios, sino ejercer la autoridad del Estado en la administración de justicia. Los reformadores fueron acusados de tratar de convertir a los tribunales en “fábricas de juicios” dirigidas por los reformistas disfrazados de “directores de fábrica.” Arraigados en los fundamentos profesionales y culturales de la profesión jurídica,

73 La preocupación referida a la “independencia institucional” es similar a la tensión de la gestión de los límites político-administrativos discutida por Manning 2009: 7.

los jueces y otros operadores del sector no podían entender ni aceptar una perspectiva de gestión para el sector justicia y abordaban la reforma judicial como cambios en las leyes sustantivas y de procedimiento o como un simple aumento de recursos. En algunos casos, quienes se resistían a los cambios utilizaron tonos nacionalistas denunciando a la NGP u otros enfoques de gestión como una influencia externa negativa (por ejemplo, hablando de la “americanización de la justicia” en algunos países de Europa Occidental).⁷⁴

56. **Esfuerzos insuficientes de generación de consensos retrasaron la transición de reformas a la justicia tradicionales a la NGP.** Es posible que los reformadores hayan contribuido a la polarización del debate al no participar de un diálogo inclusivo en el que presenten un caso convincente en lugar de dominar a los grupos a ser afectados por las reformas. Los insuficientes esfuerzos de generación de consenso afectaron la posterior aplicación de las reformas. A pesar de que los diversos acontecimientos en los diferentes países de la OCDE no pueden reducirse a una historia única y directa, muchos países parecen haber experimentado dos fases posteriores a las reformas judiciales. La primera fase se caracterizó por un mayor número de iniciativas de reforma judicial que se mantuvo dentro de los parámetros tradicionales. La segunda fase introdujo enfoques de la NGP en el sector justicia que implicaron cambios significativos en la manera en que los tribunales hacían su trabajo.

TRANSICIÓN DE REFORMAS A LA JUSTICIA TRADICIONALES A REFORMAS BASADAS EN EL DESEMPEÑO: VINO NUEVO EN ODRES VIEJOS

57. **Las reformas a la justicia por el lado de la oferta en países de Europa Occidental no consideraron temas fundamentales de los procesos de trabajo o de las estructuras organizacionales.** Por algún tiempo, los poderes judiciales en muchos países de Europa Occidental siguieron resistiéndose a la implementación de reformas basadas en enfoques similares a los de la NGP. Si bien reconocían la necesidad de la implementación de reformas que permitan abordar desafíos geopolíticos y tecnológicos, los reformadores preferían soluciones tradicionales basadas en gran medida en solicitudes de mayores recursos, más jueces, más personal de apoyo y más tribunales. Los intentos de modernización se limitaron a la introducción de TIC. Las preguntas fundamentales permanecían sin respuesta: ¿serían las prácticas de trabajo bien establecidas o la estructura de organización tradicional de las instituciones de justicia capaces de hacer frente a desafíos completamente nuevos? No es sorprendente que el principal resultado de estas reformas tradicionales fuese el aumento en el número de jueces por habitante (véase el Cuadro 3).

⁷⁴ La influencia del sistema jurídico de EE.UU. en el mundo ha ido en aumento, y algunas de sus características pueden ser encontradas ahora en otros sistemas. Por ejemplo, el acuerdo de reducción de sentencia al estilo Americano puede encontrarse cada vez más en el mundo, ver Langer 2004.

58. **La desconexión entre los problemas y sus soluciones se hizo más evidente luego que la renovación de infraestructura no logró reducir la carga de trabajo o las demoras, ni mejorar la calidad.** Se continuó atribuyendo las disfunciones sistémicas tales como los retrasos o la falta de acceso principalmente a factores externos, tales como la falta de recursos financieros y humanos, la inflación legislativa (especialmente en el ámbito del derecho penal), y el uso excesivo e injustificado de los tribunales en un contexto de mayor judicialización e incremento de la carga procesal. En Bélgica, Italia y Francia, por ejemplo, la mayoría de los esfuerzos se concentraron en la construcción de más tribunales o la mejora y refacción de los tribunales existentes.⁷⁵ No obstante, el número de casos siguió creciendo en los tribunales civiles (véase el Cuadro 4) y aún más en los tribunales administrativos (ver Tabla 5). Las demoras continuaron creciendo en muchos países,⁷⁶ y las tasas de apelación así como las tasas de casación o revisión aumentaron, lo cual sugiere una disminución de la calidad de las decisiones judiciales (véase el Cuadro 6).
59. **Las demandas crecientes de los poderes ejecutivos, legislativos y actores externos crearon un ambiente propicio para las reformas de NGP.** A lo sumo, los resultados alcanzados por las reformas tradicionales fueron mixtos y su impacto insuficiente. El enfoque adoptado por la reforma de “seguir haciendo las cosas como siempre” no logró hacer frente a los desafíos planteados por las nuevas realidades económicas y sociales. Las ramas ejecutiva y legislativa, así como las partes interesadas externas, se desilusionaron cada vez más y, en algunos países, unieron sus fuerzas para lograr que el sector justicia rinda cuentas de su desempeño e impulsar cambios de gran alcance. El énfasis que planteó el ejecutivo en una mayor eficiencia y el ahorro potencial en el gasto público en el sector justicia fue probablemente el conductor más importante de reformas NGP en muchos países. Para el público en general y los usuarios potenciales de tribunales, el principal impulsor fue la insatisfacción con los servicios recibidos y la indignación causada por la atención creciente de los medios a las disfunciones en el sector justicia, destacadas no sólo por escándalos periódicos, sino también por problemas estructurales tales como la falta de una cultura de servicio en los tribunales y el interés propio del aparato de justicia.

75 Vigour 2008: 24. El crecimiento del litigio en los EE.UU. ha sido también consistente, con casi 17 millones de demandas civiles por año. Para una discusión sobre cómo los EE.UU. han reaccionado, controlado o ignorado este crecimiento, ver Olson 2004.

76 Para muchos: Blankenburg 2003.

REFORMAS BASADAS EN EL DESEMPEÑO EN INSTITUCIONES DE JUSTICIA: LO QUE SE MIDE, SE HACE MEJOR⁷⁷

60. **Antes de la ola de la NGP, las estadísticas de justicia eran escasas y no habían sido utilizadas para medir el desempeño institucional.** Las instituciones de justicia siempre habían generado algún tipo de estadísticas. En algunos países, como en Francia, las estadísticas del crimen habían sido el punto de partida para el desarrollo de las estadísticas oficiales de justicia. Sin embargo, estos datos estadísticos eran utilizados para analizar los problemas sociales que enfrentaba el país en lugar de evaluar el desempeño del sector justicia. La mayor parte de los datos cuantitativos generados por otras fuentes, por ejemplo, el costo del seguro de mala praxis de la profesión jurídica, fueron considerados como un subproducto de la práctica profesional y se restringió su disponibilidad para el público en general. Un cambio fundamental se produjo en la década de los 90 cuando lo que un autor llama “*frénésie quantificatrice*” o “furor cuantificador” se apoderó de los actores del sector justicia.

Tabla 3. – Jueces por cada 100.000 habitantes

	Alemania(*)	Francia	Italia	España	Países Bajos	Portugal	Austria	Inglaterra & Gales
1990			10.4	8.0	5.5	10.3	20.1	4.0
1995	27.7	10	10.9	8.5	9.8	11.7	22	4.5

(*)Este (1985): 9; Oeste: 28

Fuente: Base de Datos Europea sobre Sistemas Judiciales, Bologna 2000

Tabla 4. – Número de casos presentados para procedimientos civiles por cada 100.000 habitantes

	Alemania(*)	Francia	Italia	España	Países Bajos	Portugal	Austria
1990	2,464	2,032	1,227	1,344	1,393	2,061	1,733
1995	2,656		1,299	1,897	1,626	3,762	1,662

(*) 1990: Oeste, 1995: Unida

Tabla 5. – Número de casos administrativos presentados por cada 100.000 habitantes

	Alemania(*)	Francia	Italia	España	Países Bajos	Portugal
1990	200	120	115	158	130	18
1995	275	160	170	317	260	38

(*) 1990: Oeste, 1995: Unida

77 Manning 2009: vii. “La NGP ... pone un mayor énfasis en el gerencialismo que en las reglas formales o estándares de procedimiento.”

Tabla 6. – Número de casos de apelación presentados por cada 100.000 habitantes

Apelaciones en tribunales civiles Casación/ revisión		Alemania(*)	Francia	Italia	España	Países Bajos	Portugal	Austria
	1990	240	287	67	134		91	505
1995	198	373	70	255	38	127	550	
1990	7.2	33.4	13.1	8.9		16.1	38.4	
1995	6.0	33.6	17.0	9.5	2.2	16.5	48.2	

(*) 1990: Oeste, 1995 Unida⁷⁸

Fuente: Base de Datos Europea sobre Sistemas Judiciales, Bologna 2000

61. **El interés del público en contar con datos más confiables sobre el rendimiento de los tribunales fue un elemento poderoso que impulsó la transición hacia la NGP.** La mayor disponibilidad y uso de datos cuantitativos sobre el desempeño de los tribunales puede haber sido el factor más importante que contribuyó a la adopción de reformas más fundamentales inspiradas en enfoques de la NGP, los cuales dependen en gran medida de datos cuantitativos. El enfoque centrado en productos requiere la medición de resultados y el uso continuo de dichas mediciones para fines de gestión. La creciente utilización de tecnologías TIC modernas hizo posible este cambio. La fuerte resistencia del sector justicia a los enfoques no-legales de las reformas o a la medición de su propio desempeño no fue capaz de contrarrestar el enorme poder de estadísticas simples (aunque a veces demasiado simplistas) puestas a disposición del público mediante los nuevos sistemas de información que fácilmente cuantificaron las actividades de los tribunales. La presentación cada vez mayor de estos datos cuantitativos en los debates públicos nacionales, por ejemplo en Francia,⁷⁹ permitió que los medios de comunicación comenzaran a tomar un papel más activo en estos debates y que proporcionaran encuestas de opinión y rankings a la opinión pública. A partir de 2003, el Banco Mundial lanzaría la serie Haciendo Negocios que incluye un indicador de cumplimiento de contratos.⁸⁰ En los EE.UU., se estableció una serie de métodos de información cuantitativa para atender temas especializados. Por ejemplo, tanto la Encuesta Nacional sobre Víctimas del Crimen (NCVS) y el Reporte Uniforme del Crimen (UCR) ofrecen información importante sobre la victimización criminal. Sin embargo, los dos programas fueron creados con propósitos diferentes. El objetivo principal del UCR era proporcionar un sistema confiable de estadísticas de justicia penal para la administración, funcionamiento y gestión del cumplimiento de la ley. La NCVS se creó para proporcionar información que anteriormente no estaba disponible sobre crimen (incluidos los crímenes no reportados a la

78 Como explica Blankenburg 2003, las estadísticas para Alemania eran relativamente bajas en 1995, dado que muchos casos de Alemania Oriental no habían llegado todavía a los tribunales de apelación.

79 Vauchez 2008: 113, 114.

80 See the Doing Business website at <http://www.doingbusiness.org>.

policía), víctimas y delincuentes. Estos datos generados por la NCVS y el UCR pudieron ser utilizados para informar e influir en la proyección de los recursos asignados a los tribunales estatales y federales de EE.UU.

62. **Los reformadores aprovecharon la interacción de muchas variables internas y externas para lograr que las reformas de justicia con enfoque de NGP ocurrieran.** La disponibilidad de datos objetivos sumada a la crisis real o percibida de los sectores de justicia, la reducida credibilidad de los intereses creados en contra de la reforma, y los intereses convergentes de las partes interesadas externas abrieron una ventana de oportunidad para reformas fundamentales que el ejecutivo no estaba dispuesto a perder. Con el tiempo, la experiencia revelaría que aquellas reformas llevadas adelante en cooperación con el poder judicial tendrían mayores posibilidades de éxito, mientras que las reformas impuestas a los jueces serían más propensas al fracaso.
63. **Los mecanismos de financiamiento proporcionaron el nexo crítico entre la independencia judicial y la rendición de cuentas.** Los reformadores siguieron caminos diferentes en cada país, pero el elemento más crítico de la reforma fue la columna vertebral de las operaciones judiciales, a saber, el mecanismo de financiamiento. Los reformadores tuvieron que encontrar un delicado equilibrio entre el principio constitucional de independencia judicial que permite a los jueces hacer su trabajo sin interferencias indebidas, y un nivel adecuado de rendición de cuentas por el uso de fondos públicos que incentive a los jueces a mantener un estándar razonable de desempeño. La gobernanza del sector justicia, en relación con los mecanismos de financiamiento, se convirtió en un tema fundamental en la transición hacia la NGP. El riesgo de que los temas de financiamiento se convirtieran en una herramienta en manos del ejecutivo para hacer que el poder judicial sea más dócil a la agenda del gobierno fue levantado rápidamente, en particular en los países altamente polarizados y politizados del sur de Europa. En el lado opuesto del espectro, la independencia financiera excesiva podría ser utilizada por algunos poderes judiciales para protegerse de los esfuerzos de reforma legítimos y expectativas de desempeño razonables. Esta tensión entre estos dos extremos igualmente peligrosos sugería que los reformadores necesitaban buscar un nexo entre la forma en que se determinaba el financiamiento de los tribunales y la manera en que se evaluaba la prestación de servicios de justicia. Este nexo era necesario para mantener un delicado equilibrio entre independencia y rendición de cuentas. En ausencia de un enfoque “ideal”, la reforma, en última instancia, dependía de la economía política y la dinámica de las partes interesadas de cada país. Para ilustrar las difíciles cuestiones y opciones que enfrentaban los reformadores, este trabajo presentará escenarios de cinco países de Europa Occidental y Estados Unidos en el capítulo 4.

LA INTEGRACIÓN DE EUROPA Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA

64. **La experiencia con reformas basadas en la NGP confirmó la necesidad de centrarse en aspectos cuantitativos y cualitativos de la prestación de servicios de justicia.** Una de las lecciones centrales de la aplicación de reformas inspiradas en la NGP es que la calidad de los servicios prestados tiene que ser capturada por herramientas de evaluación a fin de evitar incentivos perversos que surjan de un enfoque costo-efectividad limitado. Tradicionalmente los países de la OCDE respondieron a este desafío mediante el desarrollo de enfoques de gestión de calidad con el fin de mejorar la capacidad de los países para hacer frente a este tema. Para el sector justicia, las obligaciones contraídas en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tales como el derecho a un juicio justo en un plazo razonable, obligan a los Estados miembros a actuar para garantizar la eficiencia y la calidad de la justicia. El Consejo de Europa se involucró activamente en el desarrollo de herramientas para que los países europeos cumplan con los objetivos de calidad.
65. **En la Unión Europea, la calidad de la justicia es un elemento crucial para el funcionamiento del mercado común.** En el contexto de la integración europea, fue evidente que, si bien la rentabilidad y la eficiencia de los sistemas de justicia son objetivos clave, la pertenencia a la Unión Europea (UE), que es una communauté de droit, requiere que también se garantice que la calidad de los servicios aplique sistemáticamente las normas y procedimientos de la UE (acquis communautaire). Las actividades realizadas por la UE en este campo tienen que ser contempladas dentro del contexto del proceso general de armonización en Europa. La UE considera a la calidad de los sistemas jurídicos como una condición previa de la confianza mutua y el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales.⁸¹ El Consejo Europeo de 1999 proclamó el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales como la “piedra angular del espacio de libertad, seguridad y paz” (o “tercer pilar”).
66. **Con el tiempo, el proceso de armonización de la legislación ha avanzado no sólo en materia civil y comercial, sino también en materia penal, y requiere estándares comunes de calidad.** Dos hitos que afectaron directamente a los ciudadanos de la UE en las jurisdicciones nacionales fueron los siguientes: (i) El Reglamento (EC) No. 44/2001 del 22 de diciembre de 2002, sobre la jurisdicción, reconocimiento y cumplimiento de resoluciones judiciales en mate-

81 Com (2005) 195 of 19.05.2005.

ria civil y comercial de otros Estados miembros;⁸² y (ii) la Orden de Detención Europea.⁸³ Tras estas decisiones, el fortalecimiento de la confianza mutua se tornó más importante dentro del ámbito judicial europeo. Por ejemplo, el Programa de La Haya (3.2) también indica que la calidad de la justicia es considerada como un aspecto esencial para el fortalecimiento de la confianza mutua.⁸⁴ Contar con altos estándares judiciales es una parte integral de “Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia para todos”; por lo que es una de las diez prioridades del plan de acción quinquenal.⁸⁵ La creciente interrelación de acciones judiciales entre fronteras (es decir, la aplicación de las resoluciones judiciales en materia civil de otros Estados miembros - ver Recuadro 1) en Europa sólo puede funcionar si se salvaguarda un adecuado nivel de calidad judicial.

82 Official Journal L 12, 16.1.2001, p. 1–23, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0044:ES:NOT> Tres otras Regulaciones estrechamente relacionadas en el área de materia civil son la Regulación (EC) No 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo del 21 de abril de 2004 creando un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0805:ES:NOT>), (ii) Regulación (EC) No 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo del 12 de diciembre de 2006 creando un proceso monitorio europeo (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1896:EN:NOT>) y (iii) Regulación (EC) No 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo del 11 de julio de 2007 estableciendo un proceso europeo de escasa cuantía (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0861:ES:NOT>).

83 Official Journal L 190 , 18.07.2002 P. 1, 2002/584/JHA: Decisión Marco del Consejo del 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:ES:HTML>

84 El Programa de La Haya, Anexo 1 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, Noviembre 2004, http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/hague_programme_en.pdf

85 http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/o9_area_of_justice_en.pdf p. 1.

Recuadro 1. Facilitando el Cumplimiento Resoluciones Judiciales en Europa – Leyes Procesales Unificadas en la UE

La UE ha adoptado tres regulaciones en los últimos años para simplificar y armonizar el cumplimiento de resoluciones judiciales en sus estados miembros

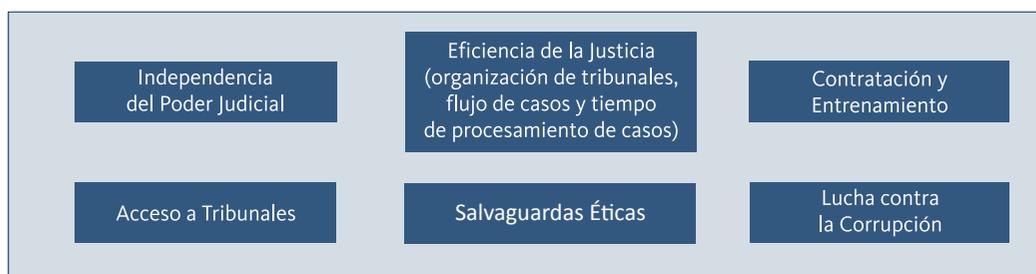
1. Desde 2004, el Título Ejecutivo Europeo para créditos no impugnados (Reglamento (CE) No 805/2004 del 21 de abril de 2004) elimina ciertas formalidades costosas y que requieren mucho tiempo, para la aplicación transfronteriza en caso de no impugnación en contra de ciudadanos de otros Estados de la UE.

2. La orden de proceso monitorio europeo (Reglamento [CE] No. 1896/2006) establece un procedimiento uniforme en los poderes judiciales de la UE para que los acreedores recuperen sus títulos ejecutivos civiles y comerciales reclamados y no contestados ante los tribunales de los Estados Miembros. Se realiza en formularios normalizados y puede llevarse a cabo electrónicamente. Las decisiones son automáticamente aplicables para toda la UE

3. El Reglamento (CE) No. 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, establece un proceso europeo para demandas de escasa cuantía, introduciendo un mecanismo para toda la UE que permite mediante un procedimiento fácil y barato, hacer valer demandas transfronterizas hasta 2.000 €. El procedimiento permite la ejecución en el habitual procedimiento civil contradictorio y armoniza los requisitos procesales en materia civil y comercial (desde el inicio del procedimiento hasta la ejecución de la decisión judicial).

El Reglamento para las demandas de escasa cuantía introduce formularios estándar para un procedimiento escrito y establece que no pueden ser impuestos costos innecesarios a la parte que pierda. Suprime todos los mecanismos intermediarios para el reconocimiento de las sentencias por los tribunales de otros Estados miembros y garantiza la ejecución automática.

Diagrama 2. Criterios de evaluación para la adhesión a la UE



67. **La UE también ha desarrollado una serie de sistemas especiales para aplicar estándares de calidad, sistemas de evaluación y mecanismos comunes.** Se han creado sistemas operativos para la aplicación de las convenciones europeas (es decir, del Acuerdo de Schengen⁸⁶) o la evaluación de la aplicación de

86 Acción Conjunta el 5 de diciembre de 1997, OJ L 344, 15.12.1997, p. 7.

los tratados internacionales en el ámbito nacional (lucha contra el terrorismo⁸⁷ o el crimen organizado⁸⁸) o la evaluación de las políticas de la UE sobre Libertad, Seguridad y Justicia.⁸⁹ El análisis de desempeño en estos casos es una combinación de enfoques prácticos, legislativos e institucionales⁹⁰, y sólo se ocupa de cuestiones concretas, no de la calidad de los sistemas judiciales nacionales en su conjunto.

68. **La calidad de la justicia también ha sido un elemento crítico en las negociaciones de adhesión a la UE.** De acuerdo con los criterios de adhesión establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague, los países candidatos deben tener “instituciones estables que garantizan la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos.”⁹¹ En 1995, el Consejo Europeo de Madrid aclaró además que un país candidato también deben ser capaz de aplicar el “acervo comunitario”. Asimismo, la adhesión requiere que el país candidato cree las condiciones para la integración mediante la adaptación de sus estructuras administrativas.⁹² Por tanto, la UE evalúa los sistemas judiciales del país
69. **La aplicación de los criterios de adhesión cuenta con dimensiones técnicas centradas en la calidad de la justicia.** La Acción Conjunta del Consejo de la Unión Europea de Acción, adoptado el 29 de junio de 1998,⁹³ estableció un mecanismo para evaluar el cumplimiento del acervo comunitario en el ámbito de la Justicia y los Asuntos Internos de los países candidatos. Sólo se hizo referencia a un método de evaluación (grupo de expertos), pero no a los indicadores de evaluación. No existían indicadores medibles ya que el proceso de adhesión fue un proceso político, y el sector justicia era sólo un aspecto de la “voluntad” de un país candidato a ingresar en la UE.
70. **Más recientemente, la UE ha establecido un mecanismo de cooperación y verificación (MCV) para los nuevos Estados miembros.** Como los sistemas judiciales de algunos de los estados miembros nuevos de la UE no cumplían con los estándares de eficiencia requeridos para un Estado miembro, una De-

87 Decisión del 28 de noviembre de 2002, OJ L 349, 24.12.2002, p. 1.

88 Decisión del Consejo del 28 de noviembre de 2002 estableciendo un mecanismo de evaluación los sistemas judiciales y su implementación a nivel nacional en la lucha contra el terrorismo, Official Journal L 349/1, 24.12.2002. <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=es,en&lang=&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=276105:cs&page=&hwords=null>

89 COM(2006) 332 final de 28.6.2006
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0332:FIN:ES:PDF>

90 Jean et al. 2006: 50

91 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/93/3&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>

92 http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_es.htm

93 OJ L 191, 7.7.1998, p. 8, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:191:0008:0009:EN:PDF> en ESPAÑOL <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:191:0008:0009:ES:PDF>

cisión de la Comisión Europea estableció el MCV para ellos.⁹⁴ Al igual que en el proceso de adhesión, los progresos del sistema judicial se miden periódicamente contra objetivos específicos.

71. **La UE ha lanzado iniciativas para el establecimiento de un marco de referencia común y un enfoque integral sobre la calidad de la justicia.** En 2004, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo publicó un documento de trabajo sobre la calidad de la justicia penal y la armonización de la legislación penal en los Estados Miembros (“Informe Costa”).⁹⁵ El informe es un documento de política corto y general que propone un estatuto de calidad para la justicia penal. El Estatuto debería facilitar la consolidación de un conjunto de criterios – que todavía debe ser especificado - para comparar la calidad de la justicia penal. El informe propone también un mecanismo de evaluación que debería incluir varios componentes: (i) base estadística comparativa, (ii) prácticas de definición de estándares de referencia (benchmarking), (iii) la difusión de mejores prácticas, y (iv) un informe de evaluación anual sobre el cumplimiento del Estatuto de calidad. Sobre la base del Informe Costa, el Parlamento Europeo aprobó una recomendación al Consejo,⁹⁶ pero el Consejo no ha adoptado nuevas medidas en ese sentido.
72. **Otras iniciativas incluyen el Foro de la Justicia de 2008 y el Premio Balanza de Cristal.** A pesar de que no se ha adoptado un Estatuto de calidad, la mayoría de los esfuerzos de evaluación de la justicia de la UE se refiere a temas individuales; se articuló un enfoque de calidad integral sólo en documentos políticos más amplios, la Comisión emprendió una nueva iniciativa en 2008 para mejorar la calidad de la justicia en materia civil y penal. Mediante la Comunicación (2008) 38 de 4.2.2008, la Comisión anunció la creación de un Foro de la Justicia⁹⁷ que tendrá dos objetivos principales: (a) proporcionar a la Comisión la visión de expertos sobre la política y legislación de justicia de la UE, y (b) promover la confianza mutua entre los sistemas de justicia de la UE. Mientras que el primer objetivo se enfoca en la revisión y evaluación de la aplicación de los instrumentos jurídicos europeos en el ámbito nacional, el segundo está destinado a ser un diálogo sobre la calidad de la justicia de los diferentes sistemas en la UE. La comunicación menciona diferentes métodos de trabajo para el intercambio y evaluación de la información: (i) mejores prácticas, (ii) cuestiones estadísticas, y (iii) análisis costo-beneficio. El Foro también participará

94 Decision 2006/928/CE of the Commission of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption, JO L 354 14.12.2006, p. 56-57.

95 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/549/549073/549073es.pdf

96 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0030+0+DOC+PDF+Vo//ES>

97 COM (2008) 38 final of 4.2.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0038:ES:NOT>. Para mayor información sobre el Foro de Justicia, ver http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/justice_forum/index_es.htm

en la selección del ganador del Premio bianual “Balanza de Cristal”, otorgado por la Comisión y el Consejo de Europa (ver Recuadro 2). El Premio se otorga a prácticas innovadoras en la organización y procedimientos de la justicia civil en los tribunales de Europa, con el fin de mejorar el desempeño operativo. La Comisión tiene la intención de instituir un premio para un proyecto transnacional diseñado a fin de mejorar el conocimiento mutuo y el intercambio de mejores prácticas en materia de justicia penal.⁹⁸ El Foro podría convertirse en un órgano que contribuya de manera eficaz y sostenible - desde una perspectiva de la UE - a la discusión sobre la calidad de los servicios de justicia en los países europeos.

Recuadro 2. Difundiendo el conocimiento – Mejores Prácticas y Premios a la Calidad

Se considera mejor práctica a un método que repetidamente resultó útil en relación con la calidad del sector justicia. Los estándares de calidad y enfoques de gestión de calidad tienen una relación de larga data con las mejores prácticas. La gestión de calidad fue inicialmente creada y aplicada en el sector privado, el cual ha utilizado exitosamente los Premios de Calidad para difundir las mejores prácticas. Durante los últimos 20 años, el Instituto Estadounidense de Estándares y Tecnología de Calidad otorga el Premio Nacional a la Calidad “Malcolm Baldrige”, basado en la idea de Gestión de Calidad Total (GCT), para una prestación de servicios de calidad en las áreas de negocios, salud, educación y las instituciones sin fines de lucro (<http://www.quality.nist.gov/>). Desde 1992, la Fundación Europea de Gestión de Calidad otorga el Premio a la Excelencia “EFQM” que premia la excelencia organizacional y ha sido otorgado en Europa a las mejores empresas y organizaciones sin fines de lucro (<http://www.efqm.org/default.aspx?tabid=154>).

En línea con esta tradición, el Consejo de Europa y la Comisión Europea hacen entrega del Premio “Balanza de Cristal” desde 2005 como parte de la celebración del Día Europeo de la Justicia Civil (http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/events/edcj/cristal/default_EN.asp). El Premio reconoce prácticas innovadoras y eficientes que contribuyen a la calidad de la justicia civil en tribunales Europeos o a la realización de procedimientos civiles a fin de mejorar los servicios recibidos por los usuarios.

Los premios a la calidad como éstos pueden tener un impacto positivo sobre la calidad de los servicios de justicia:

- para promover la concientización general
- para difundir mejores prácticas exitosas
- para reconocer los esfuerzos emprendidos
- para facilitar el intercambio de información
- para llamar la atención de los formuladores de políticas

73. **Es probable que el recientemente lanzado Programa de Estocolmo dé lugar a un mayor número de instrumentos de medición del desempeño del sector justicia.** El Tratado de Lisboa prevé la realización de evaluaciones objetivas e imparciales para llevar a cabo, con el fin de determinar obstáculos para el buen funcionamiento de la plataforma judicial europea. El Programa de Esto-

98 No. 41 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0038:FIN:ES:HTML>

colmo de la Unión Europea se enfoca en la cooperación judicial en materia penal como una primera área de evaluación, pero prevé una expansión hacia el ámbito de la justicia civil.⁹⁹ El Programa proporciona un marco para el accionar de la UE en el área de justicia para el período comprendido entre 2009 y 2014.

74. **El Consejo de Europa es responsable de la promoción de la calidad de la justicia.** Aparte de la UE, el Consejo de Europa ha participado activamente en el ámbito de la justicia mediante el establecimiento de estándares, la recopilación de datos entre países, la realización de investigaciones y el desarrollo de herramientas para mejorar el funcionamiento del sector justicia. Este papel que abarca diferentes países es único entre los países de la OCDE. El Consejo de Europa cuenta con un amplio mandato de promoción de la democracia y los derechos humanos en Europa. Su enfoque en la mejora del funcionamiento del sector justicia en sus 47 Estados miembros se debe principalmente al hecho de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha recibido un gran número de casos de violaciones del derecho a un juicio justo en un plazo razonable basado en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Con el tiempo, el TEDH ha establecido jurisprudencia detallada con respecto al artículo 6 y ha encontrado que una serie de países se encuentran en violación de este derecho.¹⁰⁰ El número de casos explotó en la década de 1990 y ha ido en aumento desde entonces. Esta masiva carga de trabajo amenaza el funcionamiento del TEDH y el Consejo está muy activamente avocando a la reducción del número de casos presentados fundamentalmente mediante la mejora del desempeño de los sectores de justicia en los Estados miembros.
75. **El Consejo de Europa ha adoptado una serie de medidas para hacer frente a los problemas de calidad en las instituciones de justicia.** Las recomendaciones del Consejo tienen por objeto proporcionar herramientas técnicas y de política que permitan a los Estados miembros elaborar directrices comunes para lograr estos objetivos.¹⁰¹ También está encargado de facilitar la aplicación de las sentencias del TEDH, garantizando que se realicen los pagos adjudicados por el Tribunal y que se lleven a cabo las medidas de compensación individual. El Comité de Ministros también supervisa la aplicación de medidas de carácter general por los Estados miembros para evitar nuevas violaciones a la Convención.¹⁰² Estas medidas pueden consistir en enmiendas constitucionales, legislativas o regulatorias, un cambio en la práctica administrativa o en la jurisprudencia, la publicación y difusión de la sentencia del Tribunal de Justicia,

99 http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm.

100 Calvez 2007.

101 Jean 2006: 51; Civinini 2008: 16. Lista de recomendaciones útil hasta 2002 al final de la Resolución Res (2002)12 [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res\(2002\)12&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res(2002)12&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

102 Para mayor información detallada, ver Lambert-Abdelgawad 2002.

etc.¹⁰³ Luego de la transmisión de la sentencia definitiva del Tribunal de Justicia al Comité de Ministros, éste invita al Estado demandado que informe sobre las medidas adoptadas para garantizar su cumplimiento. Después de establecer que el Estado en cuestión ha tomado todas las medidas necesarias, el Comité adopta una resolución concluyendo que ha ejercido sus funciones de supervisión. Si este no es el caso, la Comisión puede adoptar resoluciones provisionales fijando un calendario para las reformas que deben emprenderse. La supervisión del Consejo de estas resoluciones es una tarea delicada y políticamente desafiante.¹⁰⁴ Sin embargo, este mecanismo aborda la esencia de la calidad de los servicios judiciales entregados a aquellos que buscan justicia en Europa.

76. **El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) es un órgano consultivo que se ocupa de cuestiones relacionadas con la independencia, imparcialidad y competencia de los jueces.**¹⁰⁵ Otros órganos creados dentro del Consejo de Europa, tal como el CCJE que fue creado en 2000 y está conformado por jueces únicamente, son responsables de prestar asistencia técnica. Entre otras tareas, el CCJE ofrece asistencia práctica para ayudar a los estados a cumplir con los estándares relativos a los jueces y emitir propuestas innovadoras para mejorar la situación de los jueces y los servicios prestados a los usuarios.¹⁰⁶ El CCJE ha emitido una serie de opiniones relevantes para la eficiencia y la calidad del poder judicial. La más reciente se centra particularmente en la calidad de las decisiones judiciales.¹⁰⁷
77. **La Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) es un actor clave en la promoción de la mejora del desempeño.** En 2002, la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) fue creada¹⁰⁸ con el fin de: (i) mejorar la eficiencia y el funcionamiento del sistema de justicia de los Estados miembros, con el propósito de garantizar que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos efectivamente, y así generar una mayor confianza en el sistema de justicia; y (ii) permitir una mejor aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales del Consejo de Europa referidos a la eficiencia y la equidad de la justicia. La CEPEJ prepara estándares de referencia, recopila y analiza datos, construye instrumentos de evaluación, elabora guías de mejores prácti-

103 Existe una lista detallada sobre estas medidas generales reportadas al Comité de Ministros en su control de la ejecución de sentencias y decisiones bajo la Convención H/Conf (2000)7 del 3-4 Noviembre 2004 disponible en http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Execution/o2_Documents/H_Conf7.pdf.

104 Para mayor detalle, ver Decker et al. 2006.

105 http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/default_en.asp

106 Más sobre la CCJE en http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/presentation/ccje_en.asp

107 Disponible en [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2008\)OP11&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2008)OP11&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3).

108 Resolución Res(2002)12 de 18.09.2002 [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res\(2002\)12&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res(2002)12&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

cas, prepara informes, notificaciones, directrices, planes de acción, etc., y crea redes de profesionales involucrados en el ámbito de la justicia.¹⁰⁹ La CEPEJ ha desarrollado tres tipos principales de actividades centradas en la eficiencia, y también cada vez más en la calidad de la justicia en los 47 estados miembros del Consejo de Europa: (a) la generación de datos comparativos entre países, (b) la realización de investigaciones y análisis en profundidad, y (c) el desarrollo de herramientas prácticas.

78. **La CEPEJ ha generado un dinamismo para las reformas mediante la recopilación de datos comparativos entre países.** Cuando la CEPEJ comenzó su labor en 2002, no existía ninguna herramienta estadística integral que genere datos confiables y comparables sobre el funcionamiento de los sectores de justicia en los Estados miembros del Consejo de Europa.¹¹⁰ Si bien existían estadísticas nacionales sobre los sectores de justicia, a menudo cubrían información similar, pero no necesariamente comparable, utilizando diferentes definiciones y categorías, así como diferentes enfoques para la generación de datos. La primera iniciativa de la CEPEJ fue, por tanto, crear una herramienta única. Un grupo de trabajo sobre evaluación de los sectores de justicia elaboró un cuestionario completo e hizo una prueba piloto. Una versión mejorada del cuestionario fue utilizada para recopilar datos de los Estados miembros del Consejo de Europa. Sobre la base de la información de 2002, se publicó el primer informe en 2005. A la luz de las lecciones aprendidas, el esquema de 2002 fue revisado en 2005, y se publicó un informe de seguimiento en 2006.¹¹¹ Un tercer informe fue publicado en 2008.¹¹² Cabe destacar que cada edición aumentó significativamente la calidad, así como la cantidad de los datos facilitados. Estos datos entre países permitieron a los países compararse con otros países y, por tanto, plantear preguntas en algunos países sobre el funcionamiento del sector justicia y, a veces, crearon el ímpetu por la reforma.
79. **Contar con datos confiables en los países es esencial para facilitar la evaluación comparativa.** Como los datos entre países generados por la CEPEJ son totalmente comparables, este ejercicio proporciona puntos de referencia interesantes y facilita las comparaciones entre países, por ejemplo, del presupuesto anual asignado al sector de justicia como porcentaje del PIB (véase Gráfico 21). Del mismo modo, la CEPEJ desagrega los componentes del presupuesto por partidas de gastos (véase el Gráfico 25).¹¹³

109 Para mayor información detallada, ver la página web de CEPEJ <http://www.coe.int/cepej>.

110 Tanto EUROSTAT, la agencia de estadísticas de la UE, como la OCDE recopilan información social y económica e información sobre el funcionamiento del sector público, pero no información específica sobre los sistemas judiciales, ver Albers 2003: 6.

111 CEPEJ 2006.

112 CEPEJ 2008.

113 CEPEJ 2008: 38, 28.

80. **Las estadísticas recopiladas por la CEPEJ han estado enfocadas hacia aspectos cuantitativos del desempeño de las instituciones de justicia.** Dado que los datos generados por el sector justicia tienden a centrarse en el lado de la oferta, y sobre todo en los aspectos del gasto y la productividad, la CEPEJ ha complementado estos datos con fuentes. Esta investigación ha dado lugar a la publicación de una serie de informes sobre el Acceso a la Justicia en Europa,¹¹⁴ el Monitoreo y Evaluación de los Sistemas Judiciales,¹¹⁵ la Utilización de las Tecnologías de la Información en los Sistemas Judiciales Europeos,¹¹⁶ y la Ejecución de Resoluciones Judiciales en los Estados Europeos.¹¹⁷

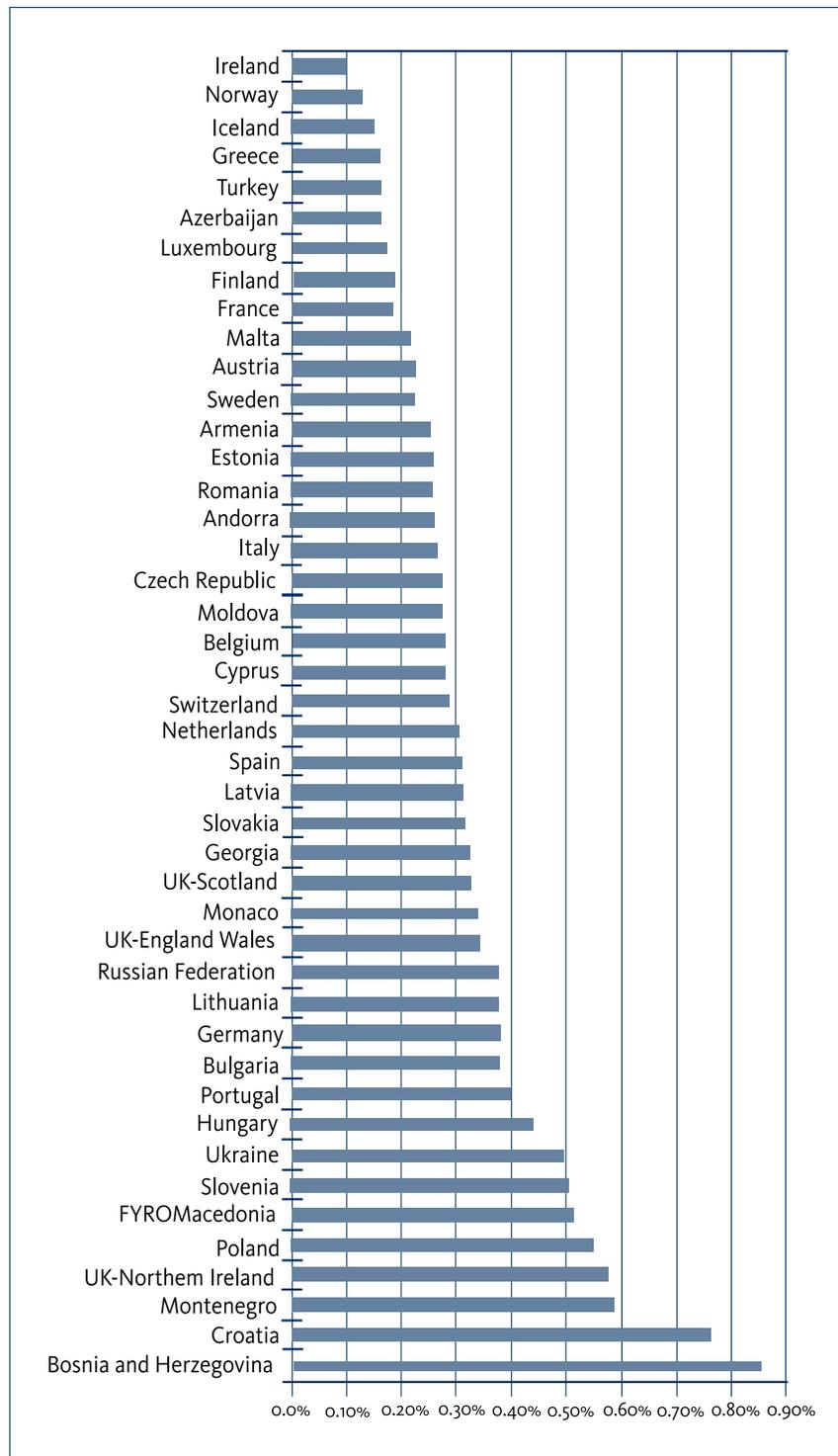
114 Lhuiller et al. 2008.

115 Ng et al. 2008a.

116 Velicogna 2008.

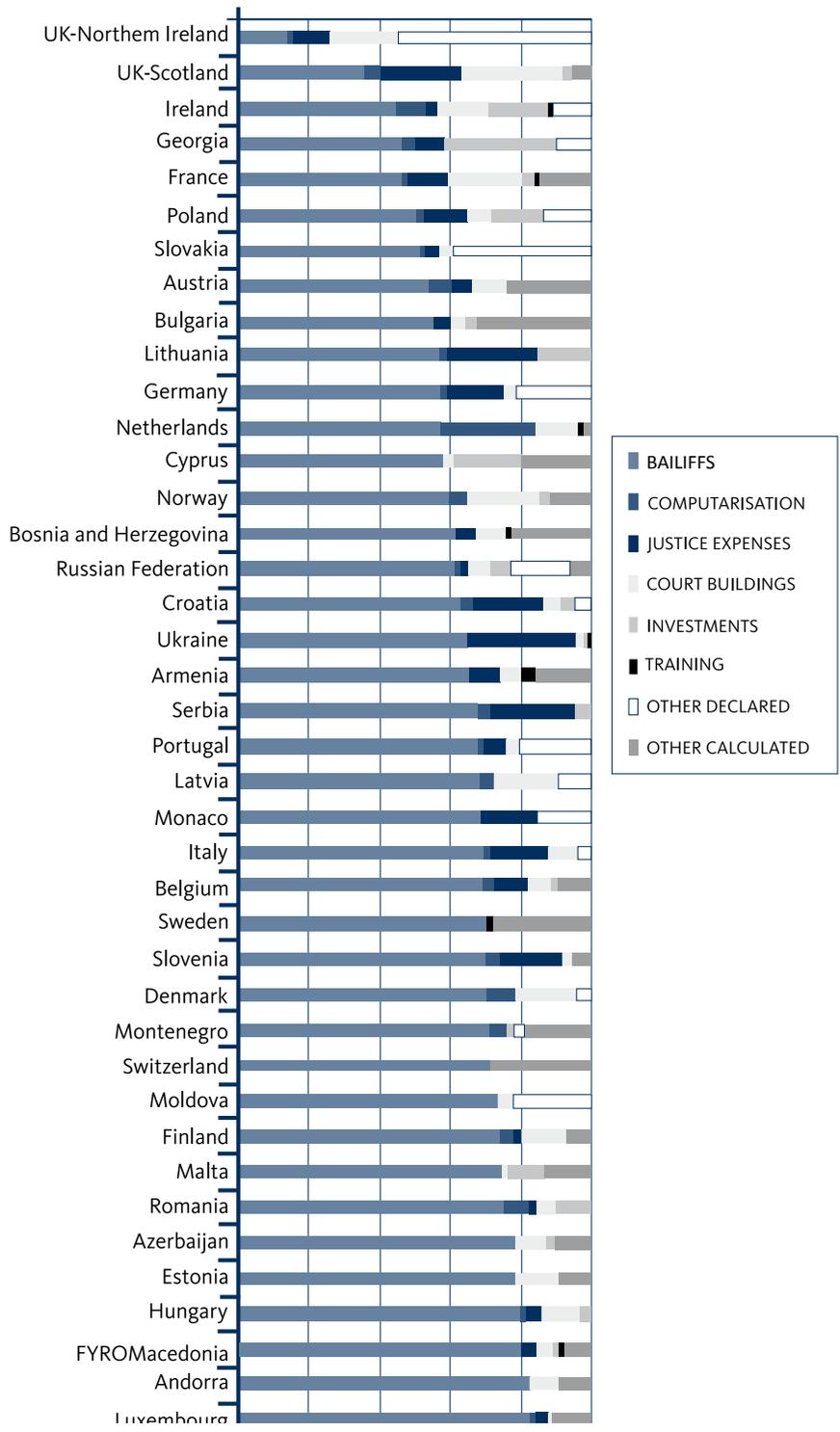
117 Lhuiller et al. 2008a.

Gráfico 25. Presupuesto del Sector Justicia como porcentaje del PIB



Fuente: CEPEJ, 2008

Gráfico 26. Presupuestos del Sector Justicia (Partidas principales de gasto)



Fuente: CEPEJ, 2008

81. **Las estadísticas de la CEPEJ sobre demoras judiciales dieron lugar a la creación de SATURNO.** La mayor parte de las violaciones que encuentra el TEDH se refieren al derecho a un juicio justo en un plazo razonable, que está relacionado con las demoras judiciales de los países miembros. Como resultado de emprendimientos previos, estudios y trabajos realizados por grupos especiales de trabajo y una comisión de trabajo, el Centro Judicial de Gestión del Tiempo (SATURNO)¹¹⁸ fue creado para enfocarse en los plazos procesales. SATURNO reúne y analiza información de los Estados miembros vinculada a los plazos judiciales (plazos según el tipo de casos, los tiempos de espera en los procesos, etc.) y proporciona información, herramientas de análisis y directrices a los Estados miembros para la adopción de posibles reformas. Los estudios publicados se han ocupado de las medidas adoptadas por los países del norte europeo para reducir la duración de los procesos¹¹⁹ y cumplir con los estándares que fije el TEDH.¹²⁰
82. **SATURNO ha desarrollado herramientas prácticas para hacer frente a las demoras.** En 2005, una Lista de Control de Gestión del Tiempo fue publicada para ayudar a recabar información pertinente y analizar aspectos relevantes sobre la duración de los procedimientos judiciales con el propósito de reducir las demoras injustificadas y, de este modo, garantizar la eficacia de los procesos y la transparencia y previsibilidad para los usuarios de los sectores justicia.¹²¹ Asimismo, en 2006 se adoptó un compendio de mejores prácticas en la gestión del tiempo de los procesos judiciales.¹²² Dicho compendio se basa en información recopilada de una red de 46 tribunales piloto.¹²³ El compendio aborda cinco temas: (a) establecimiento de plazos realistas y mensurables; (b) cumplimiento de los plazos; (c) seguimiento y difusión de estadísticas; (d) políticas y prácticas de gestión procesal y de casos; y (e) políticas sobre el número de casos y carga de trabajo. Con base en su experiencia en la generación de datos comparativos sobre demoras, SATURNO desarrolló un cuestionario detallado sobre categorías de casos comunes, plazos judiciales y demoras en 2007.¹²⁴ Este cuestionario recoge datos cuantitativos y cualitativos sobre la duración de los procedimientos en los tribunales e identifica factores relevantes y los motivos de los retrasos, así como la forma en que se abordan.

118 http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/Delais/default_en.asp

119 Smolej et al. 2007.

120 Calvez 2007.

121 CEPEJ 2005a.

122 CEPEJ 2006: 13, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2006\)13&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2006)13&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6)

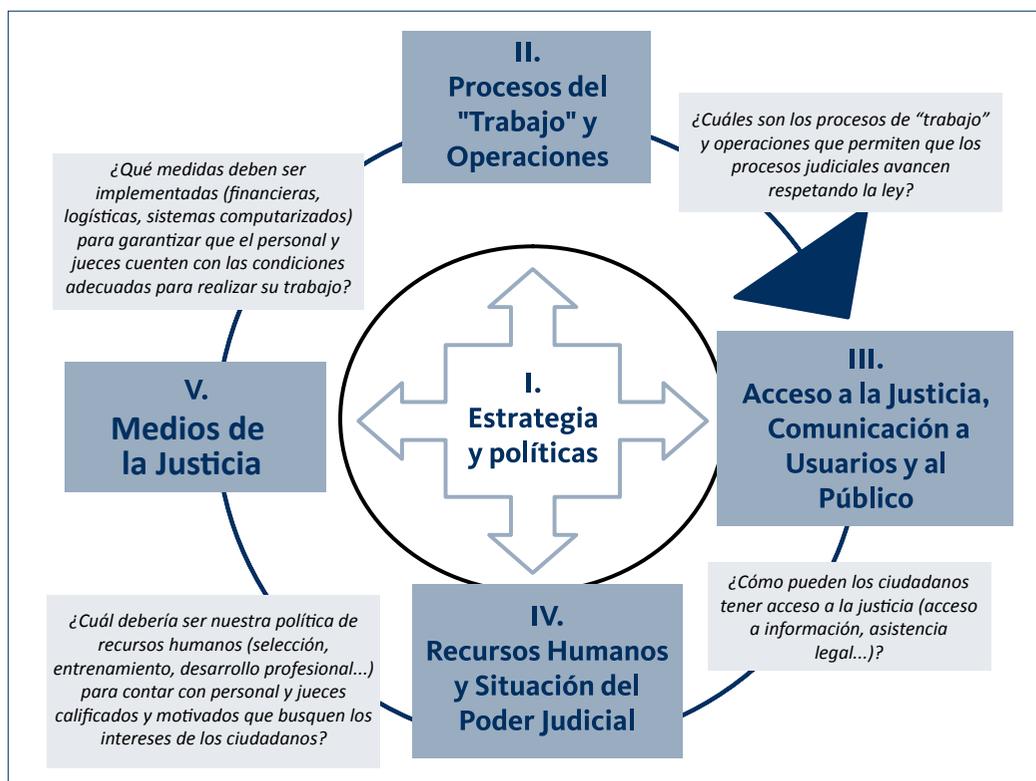
123 For more information on the network of Pilot-courts of the CEPEJ, see http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/ReseauTrib/default_en.asp

124 CEPEJ-SATURN(2007)3E of 22.11.2007, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ-SATURN\(2007\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHL-CEPEJ&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ-SATURN(2007)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHL-CEPEJ&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6)

83. **La CEPEJ creó un grupo especial de trabajo para abordar temas de calidad de la justicia.** El mandato de este grupo de trabajo es desarrollar herramientas para analizar y evaluar el trabajo realizado en los tribunales con el fin de mejorar la calidad del servicio público prestado por el sistema de justicia, con especial énfasis en los profesionales de la justicia y los usuarios. En 2008, el grupo de trabajo publicó su primera herramienta práctica, una “Lista de control para la promoción de la calidad de la justicia y los tribunales”¹²⁵, diseñada para ayudar a los formuladores de política y profesionales de los países miembros, a recopilar información y analizar temas relevantes relacionados con la calidad. La lista de control se estructura en torno a cinco áreas de medición de justicia interrelacionadas (Ver Diagrama 3).
84. **Se prevé que los datos de calidad recolectados por la CEPEJ cubran tanto la oferta como la demanda de servicios de justicia.** Por el lado de la oferta, miden los recursos proporcionados por el ministerio de justicia o consejo de la magistratura, y por el lado de la demanda, evalúa las opiniones de los usuarios de los tribunales. El modelo de calidad propuesto difiere de otros modelos de calidad en que se enfoca en los tres niveles del poder judicial: tribunales nacionales, tribunales especializados y jueces. El documento contiene una lista de preguntas para cada área de medición y para cada uno de los tres niveles, siendo en total 265 preguntas.
85. **En resumen, los sistemas judiciales de Europa han desarrollado métodos de evaluación integrales y detallados.** Se han desarrollado herramientas para los tres niveles del sector justicia, mientras que la gestión de calidad abarca todo el proceso judicial desde la presentación de un caso hasta la ejecución de la sentencia. Actualmente, los programas se centran en los usuarios y promueven cambios en la cultura organizacional y la auto-percepción de los operadores de justicia hacia la orientación al cliente. Un aspecto central de las iniciativas es una mejora en los sistemas de recopilación de datos e indicadores de desempeño que pueden ser implementados para usos prácticos y que proporcionan información para la comparación de tribunales. Si bien persisten algunas limitaciones, el enfoque de evaluación del Consejo de Europa contribuye a las comparaciones basadas en hechos a de los poderes judiciales europeos y ha logrado avances significativos en el equilibrio de la eficiencia y calidad.

¹²⁵ CEPEJ 2008a.

Diagrama 3 - Áreas de Medida de Control de Calidad



Fuente: CEPEJ 2008 una Lista de Control para promover la calidad de la justicia y los tribunales.

86. **Los mecanismos de financiación se convirtieron en la base de sistemas nacientes de seguimiento y evaluación que pueden medir el desempeño judicial.** En suma, por lo general se puede decir que, si bien los cambios en los mecanismos de financiación de los poderes judiciales fueron modestos, estuvieron acompañados por supuestos más explícitos sobre la necesidad de establecer metas de desempeño para las instituciones del sector justicia (véase el Capítulo 4 para más detalle). Esto marcó un cambio importante en la relación de los ciudadanos y del gobierno con el poder judicial, así como el reconocimiento de parte del poder judicial de su responsabilidad sobre su desempeño y el uso de fondos públicos.
87. **El papel y la posición del poder judicial en la economía política general de cada país también cambiaron.** Como se detalla lo largo del presente documento, la independencia judicial desempeña un papel crítico en la discusión de la medición del desempeño del poder judicial. En algunos casos, las metas de desempeño fueron no vinculantes a lo sumo, o declaradas inconstitucionales en el peor de los casos (como por ejemplo, en España, como se explica en el capítulo siguiente). Sin embargo las metas de desempeño y los debates que

condujeron a su diseño y ejecución, tuvieron un efecto importante en la reputación del sector justicia y representan un importante cambio en la mentalidad del poder judicial de ser una rama totalmente aislada a una que es llamada cada vez más a dar cuenta de sus recursos y desempeño. Así, la introducción de incentivos internos más fuertes - inicialmente cuantitativos y más tarde cualitativos- para lograr un mejor desempeño fue en sí un logro importante en la comprensión y la aplicación de las reformas del sector justicia.

Estudios de caso de reformas basadas en el desempeño en instituciones de justicia de la OCDE

CONTROL DEL DINERO: REFORMANDO EL GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR JUSTICIA

Ingllaterra y Gales: El uso de tasas judiciales dentro de rígidas restricciones presupuestarias

88. **Las convenciones constitucionales rigieron la relación entre el Gobierno y el Poder Judicial hasta que las reformas realizadas en 2004-2005 establecieron un nuevo sistema.** La estrecha relación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo ingleses fue tradicionalmente encarnado por la persona del Lord Canciller. Él dirigía el Poder Judicial y al mismo tiempo estaba a cargo del Departamento del Lord Canciller, departamento del Gobierno responsable de, entre otras cosas, el funcionamiento del sistema judicial.¹²⁶ El Acuerdo de 2004 y la Ley de Reforma Constitucional de 2005 modificaron esta situación al ordenar formalmente al Lord Canciller y los otros ministros salvaguardar la independencia judicial y al transferir, al mismo tiempo, las funciones relacionadas con el poder judicial al Lord Chief Justice como nueva cabeza de los Tribunales. El Tribunal Supremo del Reino Unido también se estableció por la Ley de Reforma Constitucional de 2005 y comenzó a funcionar en 2009. El Lord Canciller sigue desempeñando un papel clave en lo que respecta a la prestación de los servicios de justicia; él o ella tiene la obligación de “velar por que exista un sistema eficiente y eficaz para apoyar el ejercicio de la actividad de los tribunales de Inglaterra y Gales, y que los tribunales cuenten con los servicios adecuados para desempeñar sus funciones” (artículo 1 de la Ley). Según el Acuerdo, él/ella es responsable de la provisión y asignación de recursos para la administración de justicia. Él/ella también es responsable ante el Parlamento de las decisiones relacionadas con la asignación de recursos, y la eficacia y la eficiencia del sistema.

¹²⁶ Esta sección sobre Inglaterra y Gales se basa principalmente en Dyson 2007 e información proporcionada por el Ministerio de Justicia del Reino Unido. Para mayor información sobre el financiamiento del poder judicial dentro del contexto más amplio de administración del sector público, ver Webber 2005.

89. **Un mecanismo conjunto del Ejecutivo-Poder Judicial para la toma decisiones sobre la asignación de recursos generó algunos conflictos.** Como la asignación de recursos es clave para el Poder Judicial, el Acuerdo requiere que se establezcan mecanismos necesarios para garantizar que el Poder Judicial pueda participar efectivamente en la planificación de recursos realizada por el Ejecutivo. Como consecuencia, los jueces participan en las decisiones acerca de la cantidad de recursos que debe ser solicitada al Tesoro y cómo los fondos disponibles deben ser priorizados. El Lord Canciller, sin embargo, tiene la última palabra. Como no todos los jueces están de acuerdo con las prioridades fijadas por el Lord Canciller, esto puede generar cierta frustración en algunas partes del Poder Judicial, por ejemplo con la decisión del Gobierno de que el sistema de justicia civil sea autofinanciable.
90. **Se incorporaron salvaguardas de la independencia judicial en los arreglos financieros.** Si bien los sueldos judiciales y los gastos de alojamiento forman parte de los costos a ser recuperados con las tasas judiciales establecidas en 1992, la estabilidad de los salarios judiciales está garantizada contra la injerencia del poder ejecutivo, puesto que los salarios judiciales pueden ser incrementados, pero no reducidos.¹²⁷ Los jueces también son consultados sobre otras metas de desempeño, pero la decisión final la toma el Ejecutivo. No es extraño que los jueces estén en desacuerdo con estos objetivos. Una queja general es que al mismo tiempo que el ejecutivo se encuentra definiendo objetivos de eficiencia (por ejemplo, el tiempo desde el inicio del proceso hasta el final del juicio) puede hacer recortes presupuestarios que implican reducciones del personal judicial e incluso el cierre de las oficinas judiciales, dificultando el logro de los objetivos.
91. **Sin embargo, algunas partes del Poder Judicial consideraron que el Ejecutivo estaba interfiriendo con la independencia judicial.** Como el gobierno, incluido el Lord Canciller, es responsable ante el Parlamento y establece los objetivos de política y los controles para la financiación, algunos jueces permanecen particularmente sensibles al hecho de que las metas de desempeño judicial sean fijados por el Ejecutivo, las cuales están definidas tomando en cuenta consideraciones de costo y eficiencia.
92. **El sistema de tasas judiciales puede haber generado una barrera para el acceso, pero fue un elemento esencial de la política de recuperación de costos.** Según el Informe de Lord Woolf, el sistema reformado evitaría litigios siempre que fuera posible, contaría con plazos más cortos y certeros, el costo del litigio sería más asequible, más predecible y mejor proporcionado con relación al valor y la complejidad de los casos individuales, mientras que las partes de escasos recursos económicos podrían llevar a cabo litigios en condiciones

¹²⁷ Este concepto refleja las disposiciones constitucionales de EE.UU para jueces federales, ver Artículo III de la Constitución de EE.UU.

de mayor igualdad.¹²⁸ La política general del Gobierno de recuperación total de costos actualmente se aplica a las tasas judiciales civiles, salvo en los casos en que se justifica la remisión de tasas.¹²⁹ Esta política, conocida como “fijación de precios el costo total”, asume que los servicios ofrecidos por los tribunales civiles deben ser financiados en gran parte a través de las tasas judiciales pagadas por los litigantes. Como consecuencia, las tasas judiciales deben ser fijadas en niveles que permitan el autofinanciamiento de los servicios de cada tribunal. En 2007/2008, por ejemplo, el costo de funcionamiento de los tribunales civiles y de familia en Inglaterra y Gales se estimó en £607 millones, de los cuales casi el 78% debía ser financiado por tasas judiciales (£472 millones). Algunos jueces han protestado indicando que el sistema de tasas judiciales plantea un impedimento serio para el acceso a la justicia. El Gobierno ha argumentado que, dado que la mayor parte de la justicia civil se refiere a derechos privados, y la gente sólo debería utilizar los servicios judiciales como último recurso, únicamente los litigantes que pueden permitirse pagar las tasas deben recurrir a los tribunales civiles. Esta restricción de acceso se supone que debe garantizar que los ciudadanos tomen decisiones realistas y que interpongan causas sólo en casos razonables. Un sistema de remisión de tasas asegura que no se niegue el acceso a los tribunales a personas de escasos recursos sólo porque no pueden pagar las tasas judiciales.

93. **El sistema de tasas judiciales ha actuado como un poderoso contrapeso al crecimiento de litigios.** Adicionalmente a las reformas llevadas adelante por Lord Woolf, la reducción de costos en Inglaterra y Gales ha sido un importante impulsor del cambio. El Gobierno ha establecido objetivos de reducción de costos, algunos sin haberlos consultado previamente al Poder Judicial, que han ido acompañados de reducciones paralelas en el número de casos civiles iniciados. Esto sugiere que el sistema de tasas judiciales puede ser un obstáculo importante de litigios frívolos y otras formas de uso indebido del sistema judicial frecuentes en otras jurisdicciones corriendo el riesgo de que también desalienten reclamos válidos y menoscaben la justicia total del sistema en términos de igualdad de acceso. Sin embargo, en términos del equilibrio entre la independencia financiera y la rendición de cuentas por el desempeño, las reformas han dado lugar a una situación en la que el Poder Judicial se siente aislado de la toma efectiva de decisiones. Como Lord Justice Dyson dice, “el Ejecutivo, que es responsable ante el Parlamento, establece los objetivos políticos y es quien paga.”¹³⁰

128 Lord Woolf 1996.

129 En Inglaterra y Gales, todos los servicios públicos que cobren tasas estatutarias deben cumplir con varios principios generales de política y de contabilidad, en particular cada servicio debe contar con objetivos financieros acordados con el Tesoro de Su Majestad. El objetivo definido generalmente se refiere a la recuperación total de costos, si bien los ministros pueden acordar objetivos inferiores, pero no superiores, con el Tesoro donde exista una justificación de política para actuar de tal manera. El beneficio que se busca es de ayudar a que la asignación de recursos se realice de manera racional y proporcionar mayor visibilidad a los costos y beneficios de los servicios prestados.

130 Dyson 2007.

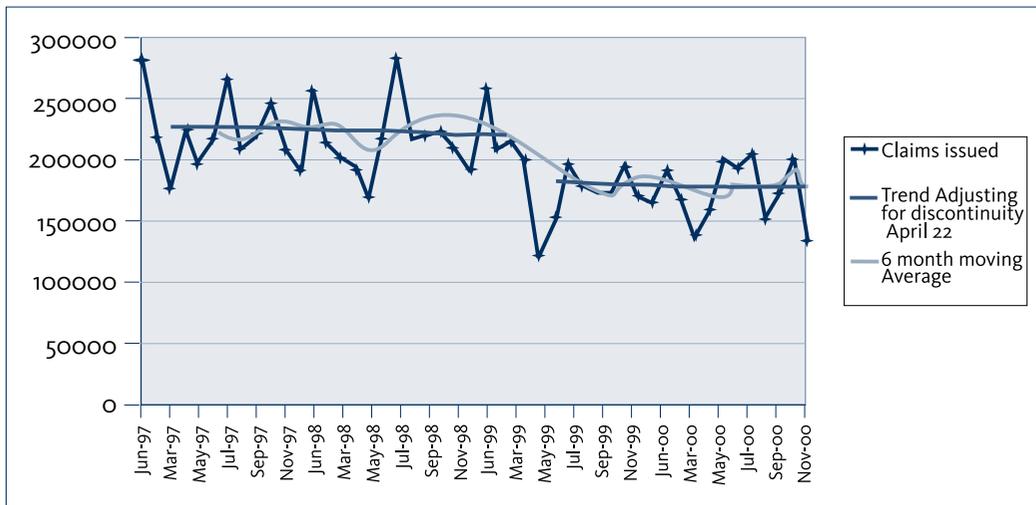
94. **Evaluaciones preliminares sugieren que los objetivos de la reforma están siendo alcanzados.** Una evaluación realizada en 2001 encontró que de hecho se evitaba cada vez más el litigio. Inmediatamente después de la introducción de las Reglas de Procedimiento Civil revisadas, sucedió una caída considerable en la presentación de demandas. Si bien el número de demandas aumentó posteriormente, la tendencia general se mantuvo en un nivel inferior al previo (ver Gráfico 27). En cuanto a los plazos de los juicios, las reformas de 1997 también tuvieron un impacto positivo (ver Gráfico 28).¹³¹ Mientras tanto, se ha generado una nueva cultura de gestión en los tribunales de Inglaterra y Gales. Desde que Lord Woolf presentó su informe en 1996, el principio de proporcionalidad se ha convertido en un principio rector clave, y el sistema de justicia civil se ha convertido auto-financiable.¹³²
95. **Investigaciones posteriores han dado una imagen más matizada de la reducción de costos, las demoras y la carga de trabajo como consecuencia de las reformas de Lord Woolf.** Los datos empíricos indican que el logro de reducción de demoras en la resolución de casos en litigio puede haber sido alcanzado a expensas de un aumento en la demora en la resolución de casos antes de la sentencia. Además, los datos empíricos sugieren que los costos globales de los casos han aumentado considerablemente en relación a los costos anteriores a 2000, para casos de valor comparable.¹³³ Los datos confirman el logro de un objetivo de las reformas de Lord Woolf, que era reducir los litigios en los tribunales civiles mediante la canalización de casos a través de mecanismos de SAC. Si bien siempre ha existido una alta tasa de resolución extrajudicial a la sombra de la ley, esta tendencia se ha acelerado durante la última década como resultado de una política deliberada. El impacto fue tal que ha generado un debate sobre el fenómeno de la “reducción del número de juicios.” El desplazamiento hacia la política de recuperación total de costos se basó en el supuesto de que la solución de controversias civiles es de interés privado y que, por tanto, debe ser pagado mediante tasas judiciales. Los críticos sostienen que dicha política no parecería haber tenido suficientemente en cuenta el interés público de tener un mínimo de juicios regulares para mantener el sistema de justicia civil, a través de la generación de nuevos precedentes y de que los ciudadanos experimenten el sistema de justicia, lo cual podría justificar el uso de recursos públicos.

131 Departamento de Asuntos Constitucionales 2001.

132 Si no se consideran los costos de otorgar concesiones de tasas.

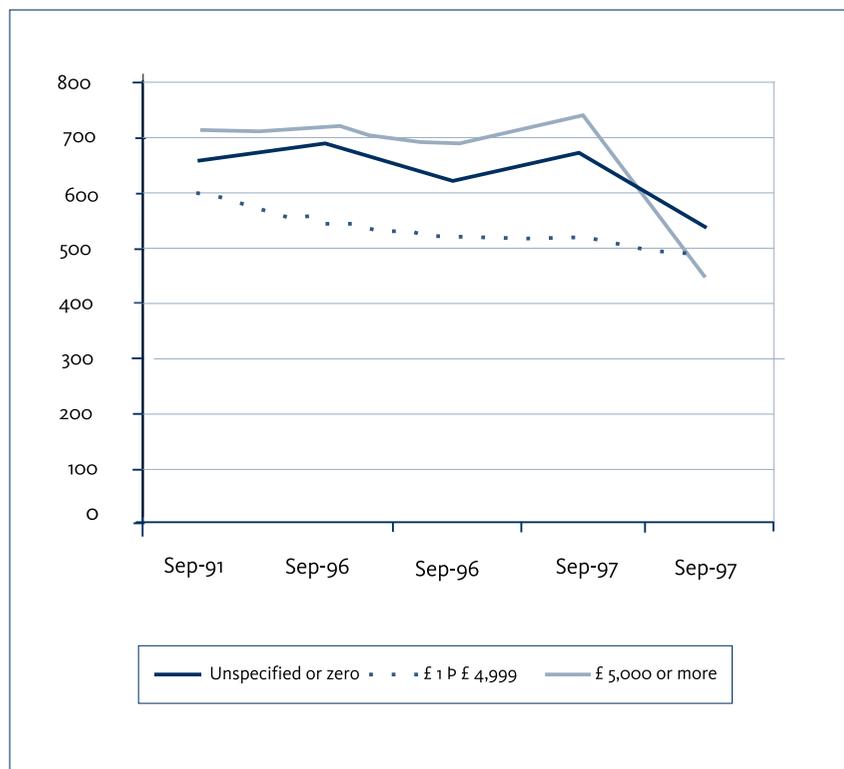
133 Fenn et al. 2009: 33, Lord Justice Jackson 2009.

Gráfico 27. Reducción de Litigios en Inglaterra y Gales



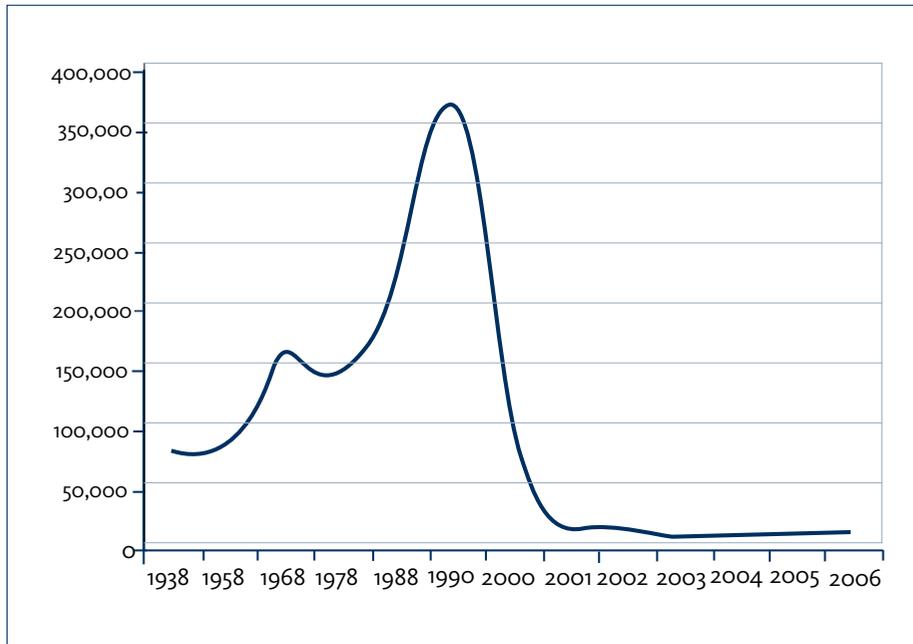
Fuente: Departamento de Asuntos Constitucionales 2001.

Gráfico 28. Reducción de las demoras en Inglaterra y Gales



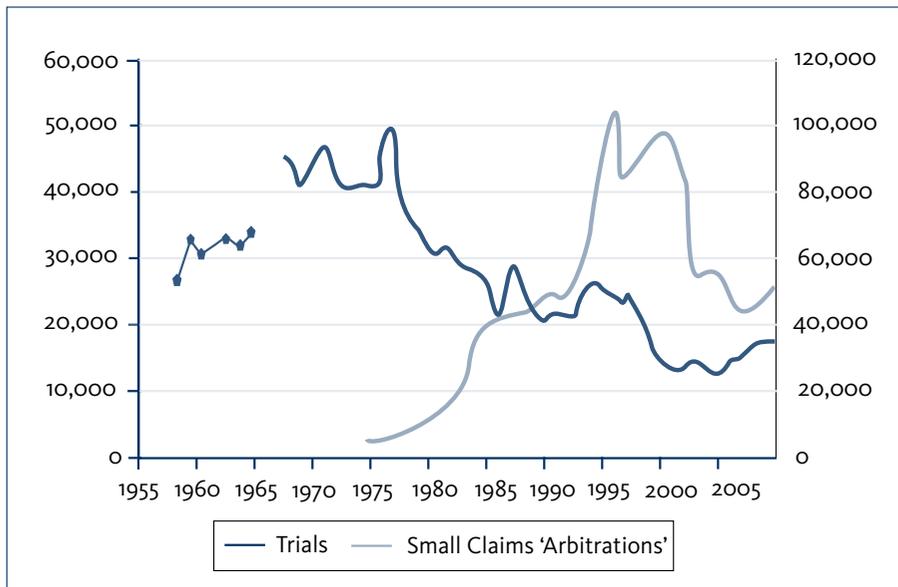
Fuente: Departamento de Asuntos Constitucionales 2001.

Gráfico 29. Autos emitidos en la división Queen's Bench



Fuente: Genn 2010: 34.

Gráfico 30. Juicios en Tribunales de los Condados



Fuente: Genn 2010: 36.

Francia: Desplazándose de respuestas de lado de la oferta a presupuestos basados en el desempeño

96. **Antes de las reformas basadas en la NGP las instituciones de justicia francesas habían iniciado algunos cambios centrados en los roles de administración y liderazgo.** El delicado equilibrio entre la independencia judicial y la rendición de cuentas de desempeño tuvo que ser modificado para que Francia pudiera llevar a cabo reformas de NGP.¹³⁴ El sector de justicia francés buscó un cambio de orientación hacia una cultura más empresarial, y parte de ese cambio cultural se inició desde su interior. La Academia Nacional Francesa de la Magistratura (Ecole Nationale de la Magistrature, o ENM), por ejemplo, introdujo el entrenamiento de los tomadores de decisiones judiciales en colaboración con la Academia Nacional Francesa de Tribunales (Ecole Nationale des Greffes) con un enfoque en la gestión y la aplicación de políticas públicas ya en la primera mitad de la década de 1990.¹³⁵
97. **El crecimiento descontrolado de litigios fue el principal desencadenante de las iniciativas de reforma centradas en una respuesta de lado de la oferta.** Una sensación de crisis se había apoderado del sector justicia francés desde la década de 1990, debido principalmente a un rápido crecimiento del número de casos. Entre 1982 y 1991, por ejemplo, sólo el número de casos civiles aumentó en un 50%. El número de casos entrantes continuó aumentando en más de 30% entre 1990 y 1995. Pese a las mejoras en la productividad del personal y el mayor uso de las TIC, el inventario de causas acumuladas y las demoras continuaron agravándose. Después de un leve alivio entre 1995 y 2000, debido a los esfuerzos de los tribunales de apelación (acuerdos de metas), y mayores contrataciones, el número de casos civiles presentados aumentó otra vez entre 2000 y 2004 - esta vez en un 17%.
98. **Sin embargo, el crecimiento sustancial en el presupuesto y el personal no fue acompañado de reducciones en las causas acumuladas o en las demoras.** En vista de las preocupantes disfunciones del sistema judicial, aumentó la presión para revisar el presupuesto del sector justicia francés. El ejecutivo y el legislativo finalmente accedieron a aumentar el presupuesto en 1995; entre 2002 y 2007 el presupuesto total del sector aumentó en 28%. La proporción del presupuesto de justicia en el presupuesto general del Estado aumentó de 1,51% en 1997 a 1,74% en 2002 y a 2,4% en 2008. Si bien la mayor parte de este incremento se destinó a los sistemas penitenciarios, el número de jueces y fiscales también subió en 33,8% y el número de personal administrativo en 18,8% entre 1993 y 2007. La construcción y renovación de tribunales y oficinas, así como la introducción de las TIC contribuyeron a mejorar el ambiente de tra-

134 Ng et al. 2008: 62.

135 Jean et al. 2008: 6.

bajo, pero el aumento de fondos y la contratación de más jueces no tuvieron el impacto esperado en términos de reducción de los inventarios de causas acumuladas y de las demoras.¹³⁶

99. **Un proceso de re-centralización de la administración de justicia requirió una nueva configuración organizacional.** Los cambios organizacionales, incluida la transferencia de responsabilidad sobre el presupuesto a los tribunales de apelación, allanó el camino para reformas estructurales más profundas. Hasta la década de los 80, los presupuestos de los tribunales habían sido administrados de manera descentralizada; la transferencia de esta responsabilidad a las oficinas centrales del Poder Judicial entró en vigencia en 1987, pero no tenía un aparato de administración judicial sobre el cual operar más que el personal administrativo de los tribunales. Este personal administrativo operaba bajo la doble autoridad de los co-presidentes de los tribunales de apelación (Primer Presidente y Fiscal General) y los co-presidentes de los tribunales inferiores (presidente del tribunal y fiscal). En 1992, los tribunales de apelación fueron seleccionados como la piedra angular para la desconcentración de los servicios judiciales a expensas de los tribunales inferiores. En 1996 fueron establecidos, en cada tribunal de apelación, los servicios de administración regional (services régionaux administration, o SAR). Se les otorgó la administración de los recursos humanos, financieros y presupuestarios, de las TIC y de la capacitación. De los 35 directores de SAR en 2008 sólo dos eran jueces. Los demás habían seguido una carrera como personal judicial.¹³⁷
100. **Un sistema de administración dual resultó problemático desde el punto de vista de la independencia judicial.** La complejidad de la organización y la distribución poco clara de responsabilidades han afectado la aplicación de las reformas. Mientras que el Primer Presidente es nombrado por el Consejo de la Judicatura, el Fiscal General es nombrado por el Gabinete, por lo que no es sorprendente que tengan prioridades diferentes. Asimismo, los Primeros Presidentes han tendido a considerar el acuerdo de gestión dual como una intromisión en la independencia judicial. Algunos también se preguntan por qué el Tribunal de Cuentas y las jurisdicciones administrativas se encuentran bajo el programa de presupuesto del “Consejo y Control del Estado”, que está bajo la égida del Primer Ministro, mientras que el presupuesto de los tribunales ordinarios se encuentra bajo el Ministro de Justicia, conjuntamente con el de los fiscales, que no son independientes.¹³⁸
101. **La presupuestación basada en el desempeño se introdujo en 2006 a pesar de la resistencia de algunos funcionarios del sector justicia.** La presupuestación por programa se introdujo en 2006 y pudo haber transformado radicalmente la forma en que el sector justicia francés abordaba la prestación de

136 Jean 2008: 9, 10, 11, 12.

137 Jean 2008: 11, 12.

138 Jean 2008: 12.

servicios judiciales. Cuando la Ley Orgánica de Leyes Financieras (Loi Organique relative aux Lois de Finances o LOLF) que introdujo una nueva estructura de presupuesto se aprobó en 2001, fueron pocos los expertos del sector justicia que mostraron interés en cuestiones de las finanzas públicas. Esto cambió a medida que las implicaciones para el sector justicia fueron cada vez más evidentes. Muchos jueces desconfiaban de la ley, que entró en pleno vigor en enero de 2006, ya que imponía un sistema de remuneración basado en la eficiencia en un contexto donde la carga de trabajo había llegado a niveles sin precedentes. El personal administrativo en los tribunales también temía que la nueva ley reduciría el número de sus posiciones. Muchos en el sector de la justicia consideraban que la LOLF era un modelo tecnocrático del sector justicia desarrollado por personas ajenas al sector cuyo único objetivo era reducir los presupuestos judiciales. En este difícil contexto, el gobierno diseñó los programas de presupuesto de justicia y el Parlamento debatió y definió los indicadores de desempeño.

102. **La definición de indicadores de desempeño fue el aspecto más complejo del nuevo sistema y al que más se opusieron los operadores de justicia.** La LOLF fue un cambio del tradicional enfoque en insumos a la presupuestación orientada hacia los resultados. Este cambio hacia un enfoque de resultados se revela en el hecho de que el presupuesto está organizando por misiones y programas. La “Misión de Justicia” se subdivide en cinco programas: justicia ordinaria, administración penitenciaria, protección judicial de menores, acceso a la justicia y la realización y pruebas piloto de las políticas de justicia. El desempeño de cada programa se mide por indicadores desarrollados por el Ministerio de Justicia. La lógica de desempeño sobre el cual se basa el nuevo enfoque presupuestario fue recibido por parte de los actores del sector justicia, con una mezcla de impotencia y hostilidad. La medición del desempeño requirió indicadores, y su definición resultó ser un desafío porque las únicas medidas disponibles eran estadísticas generadas como subproductos de la medición de casos presentados y evacuados, realizada por un software de gestión de casos.
103. **Si bien la medición de la productividad judicial fue relativamente directa, las evaluaciones de calidad resultaron mucho más complejas.** Como la misión de los tribunales es prestar servicios judiciales de calidad en un plazo razonable, pronto se planteó la pregunta sobre la manera de medir aspectos diferentes del mismo producto (es decir, resolución de casos). En un principio, la medición de la calidad de la justicia resultó ser difícil y se prefirió utilizar indicadores centrados en la productividad. Debido a que la experiencia de otros países había demostrado que el desarrollo y puesta a prueba de indicadores de calidad era un emprendimiento de mediano y largo plazo (por ejemplo, los Países Bajos), el Ministerio de Justicia se conformó con indicadores enfocados en aspectos fácilmente cuantificables de la productividad. Se reconoció que el desarrollo de indicadores de calidad tomaría más tiempo. La calidad era más que la oportunidad y su medición a través del uso de la relación de las decisiones de primera instancia revocadas en la apelación resultó tener un valor limitado.

104. **Algunos tribunales franceses comenzaron a poner a prueba la calidad de las decisiones con la ayuda de una lista de expertos externos, pero no se buscó retroalimentación de los usuarios.** Algunos tribunales pusieron en marcha iniciativas independientes para encontrar la mejor manera de medir la calidad de su trabajo. Por ejemplo, la corte de apelaciones en París llevó a cabo una evaluación piloto de la calidad de sus decisiones. Esta iniciativa, lanzada en 2003, designó un panel de expertos externos para analizar la calidad de las decisiones sobre la base de: (a) el proceso de escritura de la decisión; (b) las fechas de los principales hitos del proceso; y (c) el contenido de la decisión en sí misma. Este plantel de expertos realizó un análisis de 1.500 sentencias en 2006 que se centró principalmente en el lado de la oferta de la justicia y no utilizó encuestas de satisfacción de usuarios de los tribunales para recopilar las opiniones de los usuarios de los tribunales, abogados o personal administrativo.¹³⁹
105. **La aplicación de la presupuestación basada en resultados a los servicios prestados por terceros al Poder Judicial tuvo un impacto positivo inmediato en términos de control de costos.** Uno de los objetivos explícitos de la LOLF fue la reducción del costo de los servicios prestados por terceros para el funcionamiento del tribunal. Por lo general, la mayor parte de estos gastos incluían servicios de remolque, facturas de teléfono, y exámenes médicos prestados por empresas externas o empresas de servicios públicos. Mantener estos gastos bajo control fue uno de los objetivos de la LOLF y, de hecho, se logró. La LOLF tuvo un impacto casi inmediato en mantener ciertos gastos judiciales bajo control.¹⁴⁰
106. **La fuerte centralización requerida al comienzo del proceso fue fundamental para lograr algunos resultados iniciales, pero no para llevar a cabo reformas más profundas.** Durante los dos primeros años de aplicación, la LOLF generó un sistema de gestión altamente centralizado, que no dejó espacio para las iniciativas de tribunales individuales y mantuvo la enorme presión en los servicios de administración regional. Era comprensible que en la etapa inicial la administración central del Ministerio de Justicia mantenga un estricto control sobre el proceso, dado que la reforma era difícil y que enfrentaba a una fuerte oposición interna del Poder Judicial. El hecho de que los jueces, fiscales y personal de los tribunales fueron capaces de mantener los gastos bajo control indica que fueron capaces de adaptar sus comportamientos. Sin embargo, el espíritu de la LOLF va más allá y algunas promesas del nuevo sistema, tales como la autonomía de gestión y la asignación de recursos basada en proyectos y resultados, aún no han sido implementadas.¹⁴¹
107. **El balance final parece ser mixto y se requerirán nuevas reformas para lograr los ambiciosos objetivos fijados por los reformadores franceses.** Si bien la experiencia inicial con la LOLF ha generado más impactos positivos de

139 Marshall 2008: 124, 125.

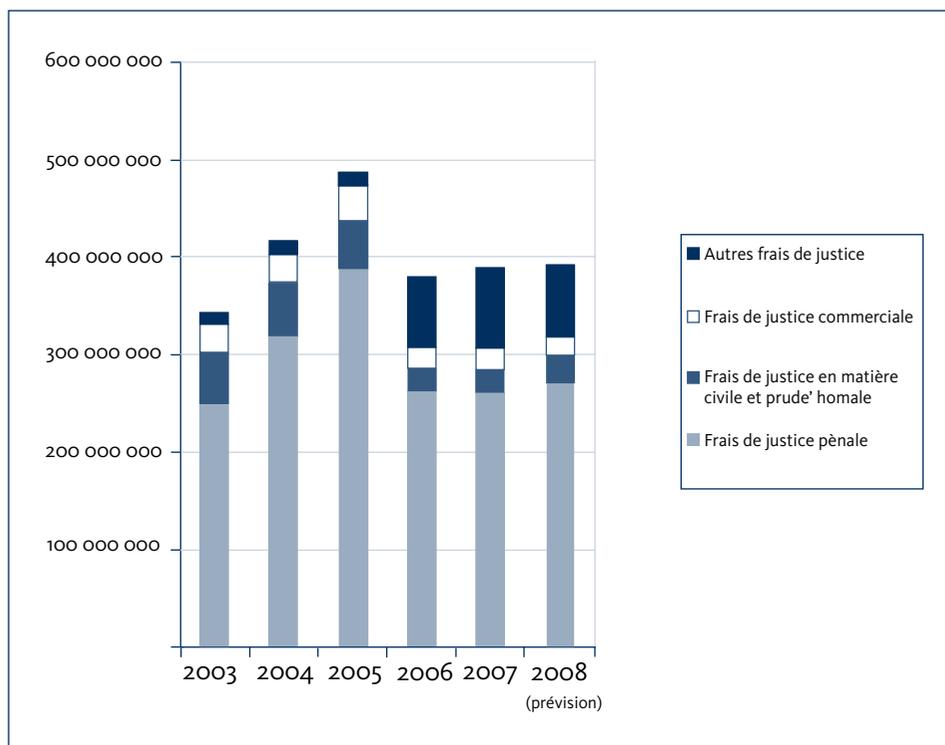
140 Marshall 2008: 127.

141 Marshall 2008: 130.

los que muchos en el sistema judicial habían esperado, todavía no ha alcanzado todo su potencial. El trabajo sobre indicadores cualitativos continúa con el objetivo de construir herramientas significativas para evaluar el trabajo de los jueces, fiscales y demás personal. La asignación de recursos humanos sigue siendo una asignatura pendiente, así como la flexibilización del mecanismo de control excesivamente centralizado, entregando a tribunales individuales mayor autonomía que pueda producir rendimientos aún más altos en términos de la prestación de servicios.¹⁴²

108. **El control de costos es un claro beneficio inicial de la presupuestación basada en el desempeño establecido en las instituciones de justicia francesas.** La aplicación de la presupuestación por programas en el sector justicia francés es aún reciente; sin embargo, una nueva cultura de gestión se está afianzando. El control de costos de los gastos externos (frais de justice) en los servicios requeridos para el funcionamiento del sistema judicial ha sido muy eficaz. Entre 2003 y 2005 habían aumentado en 42,7%; para el año 2006 estos costos disminuyeron en 22,3% y luego se mantuvieron estables en 2007 y 2008 (ver Gráfico 31).¹⁴³

Gráfico 31. Evolución de los gastos relacionados con servicios de justicia prestados por terceros



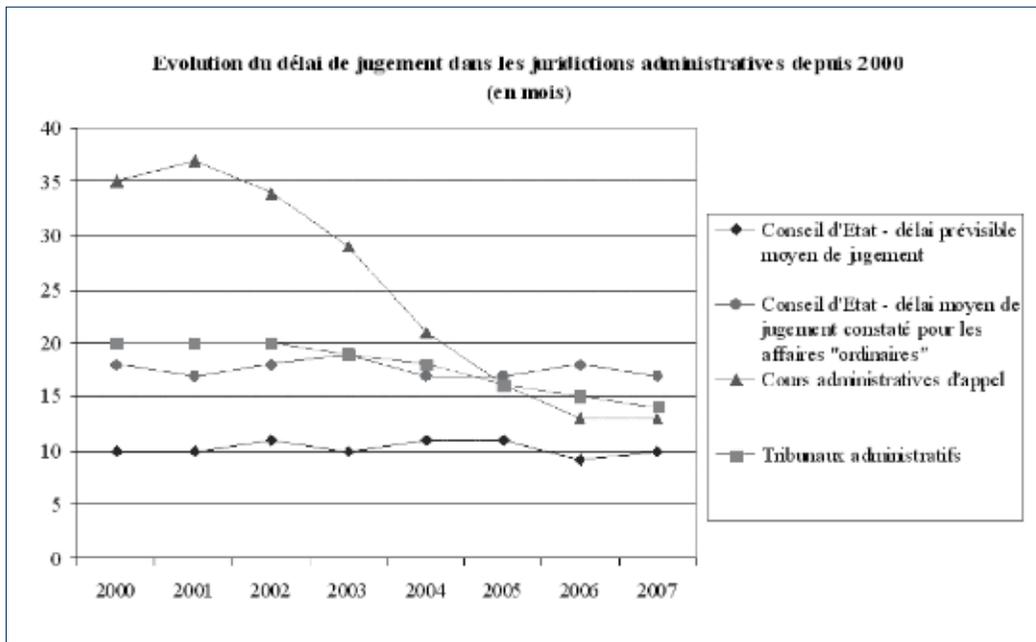
Fuente: Senado 2008: 21

142 Marshall 2008: 131.

143 Senado 2008: 21.

109. **Los tribunales administrativos franceses han sido pioneros en los contratos de desempeño que han dado lugar a reducciones considerables en las demoras.** El Consejo de Estado (Conseil d'Etat, el Tribunal Administrativo Supremo en Francia) y otras jurisdicciones administrativas desarrollaron enfoques basados en la NGP antes que los demás tribunales y ya habían aplicado la lógica basada en el desempeño desde 2002, la cual la LOLF legitimó posteriormente. Una de las herramientas utilizadas era la administración de contratos entre los tribunales administrativos de apelación y el Consejo, es decir, acuerdos sobre metas de desempeño y recursos (contrats d'objectifs y de moyens). El programa de trabajo general de esta jurisdicción fue desagregado en el nivel de Tribunales de Apelaciones, y los objetivos específicos fueron acordados entre estos tribunales y el Consejo de Estado.¹⁴⁴ Con un aumento mínimo en el número de jueces y el personal, fueron en gran medida alcanzados los objetivos de reducir la demora y controlar la carga de trabajo; junto con claras ganancias de eficiencia (ver Gráfico 32). Después de 2000, la jurisdicción administrativa francesa ha reducido el promedio de demora: hasta en más de trece meses en 2007 en el caso de los Tribunales de Apelación y un poco más en los Tribunales de Primera Instancia.

Gráfico 32. Demoras en la jurisdicción administrativa francesa (meses)



Fuente: Senado 2008: 81

¹⁴⁴ Senado 2008: 79, 80.

110. **Los contratos de desempeño en los tribunales administrativos franceses también han reducido los inventarios de casos acumulados.** Los objetivos de reducción de casos acumulados acordados fueron alcanzados en 2007, mientras que la estructura de los inventarios también mejoró. De hecho, el número de casos pendientes por dos o más años se redujo de 44% en 2002 a 10% a finales de 2007. Asimismo, la productividad por juez se ha incrementado. La línea de base fue de 88 casos resueltos por juez en 2002. El objetivo para 2007 fue de 98 y el resultado real fue de 106. Entre 2002 y 2006, los Tribunales de Apelación fueron capaces de resolver un mayor número de casos que los nuevos presentados. En 2007, los Tribunales de Primera Instancia alcanzaron la meta misma. Sin embargo, respecto a la evacuación de la carga de trabajo entrante el problema no se ha resuelto por completo y en 2007 los Tribunales de Apelación, una vez más, recibieron más casos de los que eran capaces de resolver,¹⁴⁵ demostrando el importante reto que representó un aumento de número de casos nuevos de 50% entre 2002 y 2007 presentados en los Tribunales Administrativos de Primera Instancia, que fue trasladado en su mayoría a los Tribunales de Apelación a través de recursos ordinarios.¹⁴⁶
111. **Como la medición es crítica en los enfoques de NGP de reformas a la justicia, los indicadores deben ser seleccionados cuidadosamente y refinados constantemente.** Si bien la medición del desempeño en torno a la calidad sigue siendo un desafío, los sistemas de incentivos puestos en marcha a través de la elección de algunos indicadores en lugar de otros, pueden generar una visión distorsionada de los resultados. Varios indicadores fueron elegidos en Francia para medir la calidad, tales como el número de solicitudes de los usuarios para interpretar una sentencia, para corregir errores administrativos y corregir la negativa a pronunciarse sobre un caso (requêtes d'interprétation, rectificación d'erreurs matérielles et omisión de statuer) y de acuerdo con estos indicadores, la calidad de los tribunales franceses se deterioró ligeramente entre 2006 y 2007. Otro indicador fue la relación de las decisiones de casación exitosas en casos civiles contra el número de solicitudes de casación, más tarde fue refinado como la relación de casaciones exitosas en casos civiles contra el número de casos civiles a cargo de los tribunales de apelación.¹⁴⁷ En el caso de la calidad de los servicios prestados por maisons de justice et du droit, diseñadas como ventanilla única para aquellos que necesitan servicios de justicia, las encuestas de satisfacción de los usuarios han proporcionado información útil y han demostrado una alta tasa de satisfacción con los servicios prestados (95% en 2007).¹⁴⁸

145 Senado 2008: 81,83, 84.

146 Senado 2008: 79, 85.

147 Senado 2008: 15. La Comisión de la Ley ha recomendado seguir mejorando este indicador tomando en consideración únicamente las casaciones basadas en errores de hecho o legales y no aquellas que sólo determinan un interpretación de jurisprudencia.

148 Senado 2008: 18.

VIGILANCIA DE LA GENTE: REFORMANDO LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR JUSTICIA

España: Un sistema complejo de medición de desempeño individual es declarado inconstitucional

112. **En lugar de medidas de desempeño detalladas, el Poder Judicial simplemente quería establecer una relación medible entre las asignaciones presupuestarias y el desempeño del personal judicial.** El caso español ofrece algunas ilustraciones sobre la tensión que existe entre la remuneración basada en el desempeño de los jueces y la independencia judicial.¹⁴⁹ En 1989, el Consejo Judicial Español (Consejo General del Poder Judicial - CGPJ) introdujo una serie de módulos de carga de trabajo (“medidas de producto” o módulos de dedicación) para medir la carga de trabajo de los tribunales, diseñados para servir como base para las asignaciones presupuestarias y, en última instancia, definir correctamente los números de jueces y personal por tribunal. Inicialmente, los módulos fueron estructurados en torno al simple principio de que una carga de trabajo razonable para los tribunales tiene que ser medida únicamente por el número total de resoluciones dictadas.
113. **Luego que se rechazó una medición sencilla, se desarrollo un sistema mejorado para estudiar la interacción de una serie de variables que influyen en el desempeño del personal judicial.** Este primer acercamiento fue fuertemente criticado porque no midió en detalle las numerosas actividades que los tribunales realizan. Los módulos no tuvieron en cuenta las diferencias significativas entre los servicios prestados por los tribunales de diferentes niveles y de diferentes jurisdicciones. Por otra parte, no permitieron apreciar la diferente complejidad de los casos. Después que el CGPJ recogiera las objeciones planteadas en un “libro blanco” en 1997, con la ayuda de un grupo de jueces expertos, propuso un nuevo conjunto de módulos de carga de trabajo basados en datos cualitativos y cuantitativos. Mientras que las antiguas medidas de producto evaluaban únicamente las tasas de resolución de casos por tribunal, la nueva versión de módulos de dedicación introdujeron un nuevo sistema basado en la carga de trabajo de cada juez individual. La nueva medición del desempeño se basaba en la conexión entre dos criterios: (a) las horas de trabajo de cada juez por cada tarea individual; y (b) la duración promedio de cada procedimiento. Los módulos además diferenciaban dos niveles y establecían estándares específicos en función de: (a) tribunales colegiados o unipersonales, debido a la diferencia en el procedimiento judicial; y (b) los casos en función del tipo de las reglas procesales o el grado de complejidad de la materia.

¹⁴⁹ Esta sección se basa en Contini et al. 2007, Moreno-Catena et al. 2005, Samaniego 1999, Spanish Judicial Council 1999, Signifredi 2006, Strecker 1998, World Bank 2001.

114. **La asignación de una duración promedio para cada tarea judicial fue el elemento clave del nuevo sistema de medición del desempeño.** Puesto que la duración difiere en función al tipo de procedimiento, el mecanismo de módulos establece un valor estándar para cada tipo de procedimiento en la corte. El valor numérico, que en esencia era el tiempo promedio necesario, incluía todas las actividades que un juez debe llevar a cabo – desde la lectura del escrito de alegaciones, estar presente durante la obtención de pruebas y, finalmente, hasta la redacción de la sentencia. Se aplicaron valores diferentes para reflejar los diferentes modos en los que un procedimiento puede ser completado (es decir, resolución o juicio, necesidad o no de audiencias de prueba, etc.) Este valor fue comparado con datos estadísticos sobre procedimientos para asegurar que el tiempo promedio seleccionado fue realista, al comparar el promedio de duración estándar definido con los datos sobre los casos reales registrados en una muestra de tribunales en los últimos años.
115. **En un esfuerzo por reflejar mejor la realidad de las actividades del día a día en los tribunales, los módulos estándar se volvieron cada vez más sofisticados.** El sistema de duración promedio fue objeto de mayores ajustes: una hipótesis fue que el tiempo requerido se basaba en condiciones normales de trabajo, y no, por ejemplo, en circunstancias extremadamente positivas o negativas, como por ejemplo un juez que trabaje con más personal del requerido o un juez que trabaje con personal sin experiencia o que enfrenta vacantes no cubiertas. Para casos excepcionales, el módulo contaba con disposiciones especiales que permitían contar con tiempo extra. Por ejemplo, si una demanda era particularmente compleja (en los hechos o de derecho) tal caso no podía ser medido utilizando estándares normales. La decisión sobre si el caso iba a ser calificado como excepcional no estaba fuera del alcance de decisión de los jueces individuales. A petición de un juez o el presidente del tribunal, podía iniciarse un procedimiento especial. La Comisión Permanente del CGPJ decidiría si el caso era excepcional y merecía un estándar diferente. Los módulos también reservaron un porcentaje de horas de trabajo para tareas no especificadas reconociendo que ciertas funciones de un juez no están estrechamente vinculadas a la resolución de casos particulares y/o son difíciles de cuantificar (conferencias con los abogados o las partes, comisiones rogatorias, ejecución de sentencias, tiempo entre juicio y audiencias). El porcentaje de tareas no especificadas varió entre tribunales. Los módulos fueron posteriormente perfeccionados sobre la base del trabajo de una firma consultora que los transformó en una herramienta aún más detallada para la evaluación de los jueces, basada en indicadores más complejos que abarcaban cuatro áreas: eficacia, calidad, compromiso y desarrollo profesional.
116. **El resultado fue un sistema de evaluación muy complejo que vinculaba los registros de tiempo con tareas específicas en diversos tipos de tribunales.** Aunque la ley española no regula la asignación de horas de trabajo de los jueces para tareas específicas, se desarrollaron módulos sobre la base de la se-

mana laboral de 37,5 horas por juez, establecida legalmente para personal de tribunales. Después de restar los días festivos, vacaciones y entrenamiento, los módulos se estructuran alrededor de 44 semanas de trabajo al año, para un total de 1.650 horas anuales de trabajo por juez (ver Tabla 7). De acuerdo a esta tabla, un juez que trabaja en un tribunal civil de primera instancia debería evacuar entre 750 y 850 acciones civiles por año, dependiendo de la complejidad del procedimiento. El sistema de puntos propuesto fue cruzado con la tasa de evacuación de casos de 1997.¹⁵⁰ El sistema también propuso una revisión continua de los valores del tiempo para asegurar una mayor precisión de los gráficos y para adaptar los módulos a cambios en las leyes procesales que afectarían el estándar de tiempo promedio (por ejemplo, la expansión de los procedimientos simplificados).

Tabla 7. – Módulo de carga de trabajo para tribunales civiles de primera instancia¹⁵¹

MÓDULOS DE CARGA DE TRABAJO (basado en el número de casos concluidos)	
Acciones Civiles Concluidas	Puntos/Horas
Procedimiento para grandes demandas	12
Procedimiento de demandas menores	3.25
Procedimientos declaratorios	2
Procedimientos orales	1.4
Procedimientos sumarios ejecutivos	1.25
Procedimiento de ejecución de hipotecas	1
Procedimientos de evicción	1.25
Procedimientos de bancarrota	12
Otras acciones civiles	1
Casos que requieren de tiempo adicional	Up to 130
Total anual de horas	1,650 horas*
Tiempo asignado a actividades no reflejadas (20% de horas de trabajo anual, o 7.5 horas por semana)	330 horas
MÓDULO PARA CORTES CIVILES DE PRIMERA INSTANCIA	1.320 horas/ Puntos

*1,650 horas¹⁵²

150 Mostraba que los 1.320 puntos podrían haber sido superados en la mayor parte de los casos.

151 Las cifras presentadas en adelante están basadas en el sistema presentado en CGPJ (1999), Memoria, Vol. 1, Madrid 1999.

152 1 punto = 1 hora

117. **Un sistema basado en incentivos duró poco debido a la oposición de los sindicatos y algunos cuestionamientos de constitucionalidad.** El sistema de módulos fue aprobado en 2000 y aplicado entre 2003 y 2006, incluyendo el segundo paso y, sin duda el más radical de la reforma basada en desempeño, que era establecer una conexión entre los módulos y la remuneración como un sistema basado en incentivos que vincule el desempeño y salarios individuales. El plan de salarios preveía un monto fijo (sueldo básico) más un monto variable (basado en la productividad). Los jueces que superaron el estándar mínimo de módulos definido para ese año por más de 20% recibirían una remuneración adicional de entre 5% y 10% de su salario. También se incluyó una disposición para sancionar a los jueces que presenten menor productividad. El sueldo básico de los jueces cuyo desempeño fuera menor que el 80% del módulo aplicable podría reducirse en un 5%, pero el CGPJ nunca aplicó esta disposición probablemente debido a la fuerte presión sindical. A pesar de que las asociaciones de jueces españoles reconocieron la necesidad de una evaluación, se opusieron firmemente a la decisión del Consejo de la Magistratura de implementar el esquema de remuneración basada en el rendimiento y acabaron por presentar un recurso de inconstitucionalidad. El Tribunal Supremo dictaminó que el sistema de módulos violaba el principio de la independencia financiera del poder judicial y que el sistema de remuneración variable no se basaba en principios suficientemente objetivos, equitativos y transparentes.
118. **Si bien el sistema de evaluación del desempeño fue suspendido, el proceso de diseño e implementación proporcionó valiosos aprendizajes.** El caso español muestra los desafíos que plantea la introducción de sistemas de gestión del desempeño en el poder judicial. Es un ejemplo de un enfoque de gestión para la administración de justicia que fue bloqueado por la oposición sindical y el insuficiente análisis de su coherencia con el marco jurídico general. Sin embargo, el desarrollo de módulos tuvo un efecto positivo como un ejercicio con métodos de evaluación a lo largo de varios años. El proceso de recolección de datos relevantes para los servicios judiciales evolucionó desde una simple y fácil medición de tasas de resolución de casos utilizado para la asignación de presupuesto hasta un modelo integral enfocado en el desempeño de los jueces. El sistema mejorado era más equitativo porque permitió la diferenciación entre los procedimientos y tipos de tribunales, y a la vez producía datos más detallados, no sólo en cuanto al desempeño de los tribunales, sino también en cuanto al desempeño individual de los jueces. El uso de los datos obtenidos a través de módulos directamente vinculados a un sistema de remuneración basado en incentivos no tuvo éxito, principalmente debido a que el esquema fue rechazado en gran medida dentro del poder judicial. Los jueces consideraban que el sistema estaba demasiado centrado en la productividad y que se constituía en una amenaza a los valores del proceso judicial que hacen hincapié en el logro de los valores abstractos de la justicia en forma individual caso por caso.

CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES: REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR JUSTICIA PARA UNA MEJOR PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Los Países Bajos: Evaluación de tribunales y control de calidad efectivos

119. **El poder judicial holandés adoptó enfoques de NGP antes que otros países europeos mediante la vinculación de los presupuestos de los tribunales con los servicios de justicia.** A partir de mediados de la década de 1980, una primera ola de reformas reestructuró el financiamiento de los tribunales holandeses y reformó la organización de la administración judicial.¹⁵³ Bajo la vieja estructura de la administración judicial, el Ministerio de Justicia llevaba a cabo todas las tareas administrativas para cada una de las entidades judiciales y pagaba las cuentas de los tribunales y las del ministerio público. Un nuevo sistema de presupuesto con un ciclo de planificación y supervisión se introdujo para permitir un mayor grado de libertad y responsabilidad individual a los tribunales. La asignación presupuestaria se basó en la carga de trabajo y la naturaleza de los servicios que cada tribunal prestaba. Sin embargo, la definición de los criterios de evaluación y de una fórmula de cálculo de la carga de trabajo así como de la cantidad exacta de los fondos necesarios para la prestación de servicios, siguió siendo controversial, dado que los diferentes servicios requerían diferentes cantidades de tiempo y recursos, por ejemplo, resoluciones, medidas legales provisionales, acuerdos, etc. La falta de criterios (es decir, plazos, etc.) y estándares de referencia definidos y objetivos para aquellos servicios generó un amplio debate político y dio lugar a redefiniciones periódicas.
120. **El establecimiento de un sistema dual de administración de justicia resultó ser problemático y difícil de revertir.** Con el fin de implementar un nuevo sistema de presupuesto, se ejecutó un sistema administrativo dual mediante la división de tareas entre el presidente del tribunal y un administrador judicial recientemente introducido. Un administrador judicial (Directeur Gerechtelijke Ondersteuning) fue nombrado para cada uno de los diecinueve circuitos holandeses (arrondissementen). La mayoría de los circuitos abarcan varios tribunales locales y un tribunal regional, con la excepción de los cinco tribunales principales que incluyen dos tribunales regionales cada uno. El administrador se convirtió en responsable de la administración de recursos bajo la supervisión del Ministerio de Justicia. Él o ella sería responsable de la recolección de datos y la elaboración del presupuesto de acuerdo con el nuevo sistema. El administrador judicial estuvo a cargo de todo el personal judicial, pero, con el fin de proteger la independencia judicial, no se le dio autoridad sobre los jue-

153 Información de respaldo disponible en la siguiente dirección de internet <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Images/LinkPDF.gif>. Ver además Albers 2008; Committee for the Evaluation of the Modernisation of the Dutch Judiciary 2006; Langbroek 2008, Ng 2005; Ng 2007.

ces. La estructura dual resultó ser bastante problemática ya que los jueces se sintieron excluidos de los aspectos operacionales de los tribunales, mientras que el resto del personal judicial continuó reportándose a los jueces en lugar de a los supervisores administrativos, siguiendo las prácticas tradicionales. Como consecuencia, el resultado del trabajo de los administradores judiciales dependía predominantemente de su relación personal con los presidentes de tribunal y otros jueces. La experiencia general negativa del sistema dual de administración judicial dio lugar a su revocación a finales de 1990.

121. **El lanzamiento del Programa “El Poder Judicial en el Siglo 21” marcó una nueva etapa en el proceso de reforma.** Una segunda ola de reformas se inició entre 1998 y 2002. “El Poder Judicial en el Siglo 21” (Rechtspraak in de 21e eeuw) cubrió una serie de pequeñas iniciativas, proyectos piloto y experimentos, incluyendo análisis estructurales, iniciados y financiados por el Estado holandés. Este proceso fue incitado por el debate de aplicar NGP en el poder judicial. Sus objetivos generales fueron dos: (1) llevar a cabo una evaluación a fondo de la situación en la que los tribunales holandeses se encontraban; y (2) estimular el cambio en la cultura judicial y generar la disposición y apertura para nuevas reformas entre los jueces. Dos principios guiaron el proceso: (i) proteger la independencia judicial, y (ii) asegurar la calidad judicial. Las estrategias incluyen enfoques en la gestión del conocimiento, programas de capacitación, mejora de las comunicaciones internas y externas y la aplicación de las últimas tecnologías de TIC. El proceso de reforma estuvo dirigido a cambiar todos los niveles del poder judicial a través de la introducción de un sistema de financiación basado en el desempeño y el rediseño de la estructura organizativa de la administración de justicia holandesa.
122. **Un nuevo Consejo del Poder Judicial fue fundamental para separar las funciones administrativas y judiciales, sin menoscabar la independencia judicial.** Hasta 2002, el proceso de reforma había dado lugar a una importante revisión del sistema. Dos leyes importantes entraron en vigor: la Ley Orgánica y de Gestión del Poder Judicial (Wet organisatie en bestuur gerechten) y la Ley del Consejo Judicial (Wet Raad voor de rechtspraak). Al igual que algunos de los Consejos Judiciales más poderosos de América Latina (por ejemplo, Colombia), el Consejo del Poder Judicial Holandés fue creado como parte del sistema judicial, sin responsabilidades administrativas sobre la justicia. En cambio, el Consejo tomó responsabilidad por una serie de tareas del Ministerio de Justicia, sobre todo referidas a la preparación, ejecución, asignación y contabilidad del presupuesto del sistema judicial. Además, el Consejo se convirtió en responsable de la contratación, selección y capacitación de los funcionarios judiciales y de los tribunales y la adquisición de TIC. Por último, el Consejo también se encargó de la promoción de la calidad del sistema judicial; asesorando sobre la nueva legislación referida a la administración de justicia, y actuando como portavoz del poder judicial en los debates públicos y políticos. Los tribunales comenzaron a rendir cuentas al Consejo sobre la utilización de sus recursos pero no sobre decisiones judiciales, mientras que el Consejo se reportaba al

Ministro de Justicia en relación a la gestión del presupuesto judicial. El Ministerio mantiene la responsabilidad política del funcionamiento del sistema judicial en su conjunto.

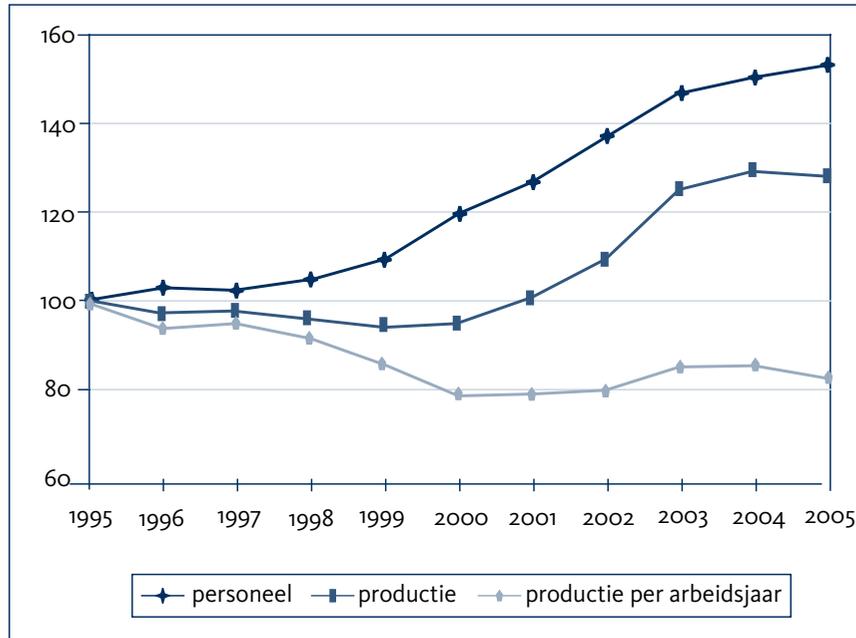
123. **Un sistema integral de evaluación de tribunales comenzó a funcionar en 2002, basándose en las normas de control de calidad.** El Consejo inició reformas en la calidad jurídica y comenzó a desarrollar un sistema integral de control de calidad para todos los tribunales de los Países Bajos, Rechtspraak, una metodología innovadora situada entre los puntos de referencia convencionales relacionados con la producción y las mediciones de la calidad real. El sistema está diseñado para delinear las funciones judiciales en el ámbito de los tribunales y de los circuitos y puede ser utilizado para comparar la calidad entre los diversos tribunales y circuitos. Cada dos años cada tribunal tiene la obligación de llevar a cabo una revisión completa basada en el procedimiento de INK (Instituut Nederlandse Kwaliteit), el equivalente holandés de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM). El equipo directivo de cada tribunal analiza el avance de las mejoras sobre la base de las normas de INK. Asimismo, una vez cada cuatro años, los tribunales están obligados a realizar una encuesta de percepción de usuarios sobre los servicios prestados. Los clientes/usuarios son los litigantes, abogados, fiscales y otros actores que participan en el sistema judicial en repetidas oportunidades (repeat players). Dentro del mismo ciclo de cuatro años, los tribunales deben evaluar la satisfacción del personal con su lugar de trabajo incluido su trabajo, la organización de la corte y el equipo directivo. Además, cada cuatro años, los tribunales son visitados por un comité de evaluación independiente (que incluye actores externos) que hace un informe sobre el estado actual de la calidad del poder judicial holandés para el público y el Ministerio de Justicia.
124. **Sistemas innovadores de revisión por colegas y de quejas complementaron los mecanismos de control de calidad.** Las evaluaciones por pares y un procedimiento de queja a nivel nacional son los elementos más innovadores de este sistema. La revisión por pares, una consulta profesional entre colegas, es diseñada para los individuos y su intención es crear una cultura de intercambio más abierta dentro del sistema judicial. Los jueces pueden utilizar este instrumento para evaluar, discutir y mejorar sus propias actuaciones. Se centra en las interacciones del juez con las partes en los procedimientos, aspectos relacionados con su comportamiento y la calidad de las decisiones tomadas. Además, en 2002 se creó un procedimiento uniforme de quejas para los jueces, personal de apoyo y los tribunales en su conjunto, con el objetivo de simplificar la tramitación de quejas y proporcionar y mejorar la calidad general de los tribunales.
125. **Una estructura organizativa especial fue establecida como soporte de la operación del sistema de control de calidad.** La implementación de Rechtspraak y su aplicación por los tribunales es realizado con el apoyo de dos agencias: la Oficina de Calidad del Consejo y Prisma. La Oficina de Calidad es la entidad central responsable de la validación y el mantenimiento del sistema

general a nivel nacional, sirviendo como punto de contacto central. Prisma es un proveedor de servicios independiente que, a solicitud de los tribunales, les ayuda a implementar el RechtspraakQ.

126. **Los datos duros y los datos de percepción han confirmado el éxito de los primeros cinco años del proceso de reforma de la justicia holandesa.** Cinco años después de que las reformas comenzaran, un Comité para la Evaluación de la Modernización del Poder Judicial Holandés llevó a cabo la primera evaluación integral del proceso de reforma a nivel nacional y publicó un informe en 2006. Llegó a la conclusión de que el proceso de reforma finalizó un largo período de disminución de la productividad judicial y que invirtió ligeramente la tendencia entre 2002 y 2005 (ver Gráfico 33). Si bien las encuestas a nivel nacional habían demostrado una disminución de la confianza en el sistema judicial en la década de 1990, los datos de 2000 a 2005 indican que la disminución se había detenido y que el público holandés tenía una opinión positiva respecto a la calidad del poder judicial, que se mantuvo estable en torno al 60%. La opinión de usuarios es aún mejor: las encuestas de satisfacción del cliente (incluidos los profesionales del Derecho) llevadas a cabo por los tribunales en 2003 y 2005 como parte de RechtspraakQ muestran un aumento en la satisfacción entre los años 2001 y 2004. Por el contrario, la percepción de los jueces sugiere que el sistema de financiación orientado al desempeño puede causar una disminución de la calidad a largo plazo debido a las presiones de por tener una producción elevada.¹⁵⁴ Los diferentes resultados en las encuestas sobre la calidad de los servicios judiciales han sido explicados por una diferencia obvia en las percepciones entre actores internos y externos, ya que se basan en los supuestos y valores diversos de los usuarios y los jueces.

154 Similarly Langbroek 2008.

Gráfico 33. Productividad de los Tribunales Holandeses
Producción por año de trabajo del Poder Judicial (Indices 1995 = 100)



127. **A pesar de los logros tangibles, garantizar la sostenibilidad de las ganancias de productividad puede ser difícil.** A pesar del éxito general del enfoque holandés, el Comité y los jueces han expresado algunas inquietudes sobre la necesidad de reequilibrar continuamente los valores de eficiencia, calidad e independencia, a medida en que se reforma el poder judicial holandés. El Comité remarcó que la calidad enfrenta una gran presión y que las ganancias recientes pueden no ser mantenidas debido a que Rechtspraak mide los pre-requisitos para la calidad de los servicios de justicia, pero en realidad no logra mejoras en la calidad por sí mismo. Una característica clave del sistema holandés es que ha adoptado un enfoque mixto y ha desarrollado un marco normativo que garantiza la autonomía de la rama judicial, mientras que mejora la rendición de cuentas por el desempeño a través de mecanismos inspirados en la NGP.¹⁵⁵ Rechtspraak parece ser el elemento clave de esta iniciativa exitosa para mejorar la labor de los tribunales y evolucionar hacia una cultura más orientada al cliente al interior del poder judicial. El caso holandés sugiere que la gestión de la calidad es un proceso continuo en lugar de una solución rápida que implique un cambio de una sola vez, y que el proceso de reforma tiene que ser evaluado y ajustado periódicamente.

155 Ng et al. 2008: 62.

128. **Las reformas se han traducido en mejoras en la productividad y la rentabilidad (costo-efectividad) de los tribunales holandeses.**¹⁵⁶ La evaluación publicada en 2007 fue de amplio alcance y utilizó una variedad de instrumentos de evaluación tales como cuestionarios en red, auto-evaluaciones, entrevistas, etc. La misma encontró que, en general, la productividad de los tribunales holandeses aumentó en 8% entre 2002 y 2005.¹⁵⁷ Como los tribunales resuelven casos más rápidamente, el costo promedio por caso se ha reducido.¹⁵⁸ Tal como el reconocimiento de un mejor desempeño y el incentivo para nuevas reformas, el presupuesto del sector justicia fue una de las pocas áreas en el sector público que no se redujo en el mismo período. Si bien las otras ramas del gobierno han cumplido sus compromisos presupuestarios con el Poder Judicial, el proceso de reforma holandés también ha demostrado que es extremadamente útil para el Poder Judicial contar con datos sólidos durante las negociaciones presupuestarias.
129. **Hubo también algunos efectos secundarios inesperados de las iniciativas de reforma de justicia basadas en la NGP como resultado de las prioridades y la secuencia.** La evaluación¹⁵⁹ ha demostrado que, en las etapas iniciales de la reforma, el personal del sistema judicial puede entusiasmarse tanto con el nuevo enfoque que se centran en triunfos fáciles, tales como aumentos en la productividad y ahorro de costes, mientras que los aspectos más difíciles, tales como la gestión de la calidad son dejados para ser abordados en etapas posteriores. Por ejemplo, el sistema de gestión de calidad del sistema judicial holandés fue puesto en marcha un año después de la creación del nuevo sistema de financiación, dado que la primera prioridad para el Consejo Judicial y los Comités de Gestión era demostrar a las ramas políticas del Gobierno que tenían suficiente capacidad para manejar fondos públicos de manera eficiente. Por otra parte, entre 2002 y 2005, los reformistas¹⁶⁰ se metieron de lleno en una carrera para mejorar la productividad, mientras que un nuevo sistema de medición del desempeño todavía estaba siendo puesto en marcha.
130. **Las voces críticas sostienen que la presión sobre los jueces y los administradores de los tribunales para entregar productos es demasiada alta.** Los críticos están preocupados de que los jueces y funcionarios judiciales tengan que trabajar mucho más de lo que es su deber para que la reforma se lleve a cabo,¹⁶¹ y que hay una amenaza real para la independencia judicial. 25% de los jueces entrevistados durante la evaluación indican que han sido convocados

156 Boone et al. 2007.

157 Langbroek 2008: 77.

158 Boone et al. 2007: 264.

159 La metodología de evaluación se basó en 2.900 cuestionarios con una tasa de retorno de 63 %, autoevaluación de 25 comités directivos, reuniones y mesas redondas con casi 200 jueces y administradores de tribunales.

160 Langbroek 2008: 76.

161 Langbroek 2008: 77.

por sus compañeros o por el presidente del tribunal por no cumplir con las directrices sobre el contenido de las resoluciones judiciales. Sin bien 74% de los jueces consideraban que tenían la libertad de no seguir estas directrices, el 60% indicó que sólo en casos excepcionales no las siguen. Sin embargo, una encuesta de usuarios indica que aún hay margen significativo de mejora en el ámbito de la consistencia de las resoluciones judiciales. Los jueces aparentemente se quejan de que esto se debe a la alta presión para entregar productos que enfrentan, la cual no les da tiempo suficiente para examinar a fondo los hechos y la ley antes de que deban emitir un juicio.¹⁶²

131. **Las evaluaciones también han demostrado que los tribunales holandeses están preocupados por la disminución de la calidad de su trabajo.** Si bien los resultados de la encuesta muestran que esto puede ser menos grave de lo que se desprende de las entrevistas, existen motivos para esta preocupación. A fin de abordar esta cuestión, el Consejo Judicial y los administradores de los tribunales acordaron metas en 2006 para mejorar la calidad judicial. La evaluación realizada en 2007 encontró que los efectos de esta intervención aún se limitaban a prácticas del día a día, pero esperaba que esto probablemente cambiaría en el corto plazo.¹⁶³

Recuadro 3. – Seis Razones para Evaluar el Desempeño de los Tribunales

- permite la verificación de suposiciones, percepciones y creencias de quienes trabajan en los tribunales
- permite que los tribunales respondan a las inquietudes de los individuos y grupos que son atendidos
- estandariza y fija los resultados y fines en lugar de los medios y, por tanto, ayuda al personal a entender sus contribuciones individuales
- es prerrequisito esencial para demandas basadas en evidencia para nuevas iniciativas de los tribunales, recursos adicionales y el presupuesto
- proporciona los medios para que los tribunales demuestren cómo son utilizados los recursos públicos y cumplir con su deber de rendición de cuentas pública

Adaptado de Brian Ostrom (2005) *¿Por qué Medir? Cinco Razones para Evaluar el Desempeño de los Tribunales*.

Estados Unidos: Modelos estándar de desempeño de los tribunales

132. **El desarrollo de normas de desempeño judicial fue fundamental para que las reformas de justicia inspiradas en la NGP logran avanzar en EE.UU.** Como parte de los esfuerzos generales en los EE.UU. durante la década de 1980

¹⁶² Langbroek 2008: 77.

¹⁶³ Boone et al. 2007: 264, 265.

y principios de los 90 de terciarizar, reducir y reorganizar el sector público, la discusión sobre instituciones públicas basadas en el desempeño fue extendida al sector judicial. Según Richard Schauffler, el desplazamiento hacia la medición del desempeño en el Poder Judicial fue estimulado por los siguientes factores:¹⁶⁴ (a) incremento marcado de los casos procesados en el marco de la “guerra nacional contra las drogas”; (b) mayor atención a los retrasos y costos de los servicios judiciales; (c) recesión económica de principios de la década de 1990 y los recortes correspondientes en los presupuestos estatales; y (d) un nivel más bajo de confianza pública y confianza en el poder judicial en comparación con otras instituciones.¹⁶⁵

133. **Los Estándares de Desempeño de Tribunales de EE.UU. constituyeron el primer marco integral que introdujo la medición del desempeño.** En 1987, el Centro Nacional para Tribunales Estatales (NCSC)¹⁶⁶ y la Oficina de Asistencia Judicial (BJA) iniciaron un proyecto para desarrollar e introducir normas para describir, clasificar y medir el desempeño de los tribunales. Como resultado, en 1990, la Comisión de Normas de Desempeño de Tribunales publicó los Estándares de Desempeño de Tribunales de los EE.UU. (TCPS).¹⁶⁷ El sistema TCPS enfatizó la mejora de los servicios prestados por los tribunales al público y se enfocó en los usuarios del sistema judicial. Los estándares fueron diseñados para evaluar el desempeño de los tribunales como una organización (desempeño del tribunal) y no el desempeño de un solo juez (desempeño judicial). El sistema TCPS fue diseñado para uso interno y fines de evaluación, no para realizar comparaciones entre tribunales.¹⁶⁸ El sistema TCPS identificó áreas amplias de desempeño¹⁶⁹ a ser cubiertas a través de veintidós normas o principios rectores y utilizó sesenta y ocho medidas.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Schauffler 2007: 118.

¹⁶⁵ NCSC 1999: 12. No obstante, la confianza del público en los tribunales de EE.UU. se ha incrementado si se comparan los resultados de encuestas realizadas en 1978 y 1999. Este estudio concluyó que existe un fuerte respaldo para el Sistema de Justicia de Estados Unidos, ver American Bar Association (1999) *Perceptions of the US Justice System*, <http://www.abanet.org/media/perception/perceptions.pdf>

¹⁶⁶ Dentro de sus muchos roles, el NCSC sirve como: (a) *think tank* nacional para anticipar nuevos desarrollos, identificar mejores prácticas, promover la experimentación, establecer estándares y medidas de desempeño, evaluar el desempeño de programas, e impulsar la adaptación a los cambios; (b) foro nacional para la discusión de temas que afectan la administración de justicia; (c) agenda de liderazgo nacional para la mejora de la administración de justicia; y (d) una voz nacional en representación de las necesidades e intereses de los tribunales estatales. NCSC también promueve la colaboración entre asociaciones de tribunales a nivel nacional, y organizaciones nacionales relacionadas así como trabajo internacional. Para mayor información puede visitarse su página web <http://www.ncsonline.org/>.

¹⁶⁷ NCSC et al. 1990. Para más información ver el sitio web de NCSC http://www.ncsonline.org/D_Research/tcps/.

¹⁶⁸ Schauffler 2007: 119; Casey 1998: 28.

¹⁶⁹ Casey 1998: 25.

¹⁷⁰ Albers 2008: 4, 5.

134. **Los TCPS cambiaron actitudes y percepciones sobre el valor de los datos relativos a los servicios prestados por los tribunales, pero eran demasiado complejos para su uso en el día a día.** Los TCPS utilizaron una variedad de métodos para la recolección de datos, tales como: (a) encuestas a clientes y grupos focales; (b) la revisión de expedientes administrativos; (c) observaciones y simulaciones; y (d) técnicas internas de grupo de trabajo, tales como lluvia de ideas y grupos focales. Estos métodos contribuyeron a sensibilizar a los profesionales, y mejorar su comprensión y conocimiento de las medidas de desempeño en los tribunales. Dada la novedad de este enfoque, los TCPS encontraron una serie de retos durante su fase de implementación, el principal fue su complejidad, que impidió su aplicación exitosa en el trabajo del día a día del sistema de tribunales estatales de los EE.UU. Esta complejidad finalmente llevó al fracaso de los TCPS.
135. **Los retos en torno a la implementación de los TCPS dieron lugar al desarrollo de una nueva herramienta de reforma.** Como respuesta a las críticas hechas a los TCPS de que involucraban demasiadas mediciones y considerando la popularidad del cuadro de mando integral (balanced scorecard), el NCSC desarrolló CourTools,¹⁷¹ un nuevo conjunto de herramientas de medición del desempeño basada en los TCPS, pero con un enfoque más limitado. Las mediciones se enfocaron en diez indicadores básicos de desempeño que supuestamente eran más fáciles de aplicar en la práctica (véase la Tabla 8).

Tabla 8. – CourTools

1. Acceso e Imparcialidad	2. Tasas de Evacuación
Calificación otorgada por los usuarios de los tribunales sobre la accesibilidad y el trato recibido de parte de los tribunales en términos de imparcialidad, igualdad y respeto.	Número de casos evacuados como porcentaje del número de casos presentados.
3. Tiempo hasta la Evacuación	4. Edad del Inventario Activo Pendiente
El porcentaje de casos evacuados o resueltos de cualquier otra manera dentro de los plazos establecidos.	La edad de los casos activos pendientes en los tribunales, medida por el número de días desde la presentación hasta el momento de la medición.
5. Certeza del Día del Juicio	6. Confiabilidad en Integridad de los Archivos de los Casos
El número de veces que los casos evacuados mediante juicio son programados para juicio.	El porcentaje de archivos que pueden ser recuperados dentro de estándares de tiempo definidos, y que cumplen con estándares establecidos por estar completos y contener información precisa.
7. Cobro de Sanciones Pecuniarias	8. Uso Efectivo de Jurados
Los pagos recaudados y distribuidos dentro de plazos establecidos, expresados como porcentaje del total de las sanciones pecuniarias ordenadas en casos específicos.	Medida de presentación de jurados (número de ciudadanos que se presentan para desempeñarse como jurados como porcentaje de aquéllos convocados) y utilización de jurados (número de prospectos de jurado utilizados realmente como porcentaje de aquéllos que se presentaron para desempeñarse como jurados).

9. Satisfacción del Personal	10. Costo por Caso
Calificaciones otorgadas por el personal de los tribunales al evaluar el ambiente de trabajo y la relación entre el personal y la gerencia.	Costo promedio de procesamiento de un caso, por tipo de caso.

Fuente: Centro Nacional para Tribunales Estatales, 2007

136. **CourTools fue diseñado para garantizar la consistencia del enfoque sobre las variables internas y externas que afectan el funcionamiento del tribunal.** NCSC preparó un modelo de plantilla de datos en hoja de cálculo para cada medida con gráficos integrados¹⁷² y guías prácticas para cada una de las diez medidas, incluidas su aplicación y la manera de supervisar los resultados.¹⁷³ CourTools se rige por tres criterios interrelacionados:¹⁷⁴ (a) los valores fundamentales de los tribunales,¹⁷⁵ como la independencia, la imparcialidad, la equidad, el acceso y la igualdad son elementos clave para determinar la medición del desempeño. El diseño organizacional de la institución y el proceso de trabajo completo de los tribunales se basan en estos valores y, por tanto, deben ser desarrollados en torno a ellos; (b) una perspectiva equilibrada de los procesos de trabajo y los resultados de los tribunales que tenga en cuenta las perspectivas de los diversos actores involucrados en las tareas; y (c) la viabilidad y sostenibilidad, que permiten un mayor énfasis en la aplicación del sistema en los procedimientos reales de trabajo de los tribunales.
137. **CourTools fue diseñado para encajar en el trabajo diario.** Su diseño considera cuenta las posibles restricciones legales y los costos vinculados con la medición del desempeño. CourTools debería permitir a los tribunales embarcarse en un proceso de reforma a corto y largo plazo. Como resultado con CourTools se puede medir: (i) los productos entregados por los tribunales a sus clientes; y (ii) la relación costo-efectividad en la asignación de recursos del tribunal.¹⁷⁶ CourTools debería generar los datos necesarios para medir el valor agregado por los servicios de justicia prestados por cada tribunal, logrando que los tribunales rindan cuentas y facilitando las comparaciones entre tribunales.¹⁷⁷ Por lo menos cuatro Estados han comenzado a aplicar medidas CourTools en todo el estado¹⁷⁸ pero la mayoría están todavía en una fase de prueba piloto. CourTools también ha sido implementado por tribunales individuales a lo largo de los Estados Unidos.¹⁷⁹ Está pendiente la evaluación de los resultados.

172 Ver la página web de NCSC http://www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/ctTemplates.htm

173 http://www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/tcmp_courttools.htm

174 Ostrom 2005: 4.

175 Para más detalles sobre los valores básicos y administración del tribunal, ver Keilitz et al. 1998.

176 Ostrom 2005: 3.

177 Schauffler 2007: 121, 122.

178 Arizona: <http://www.supreme.state.az.us/goodtogreat/default.htm>; <http://azjudges.info/home/index.cfm>

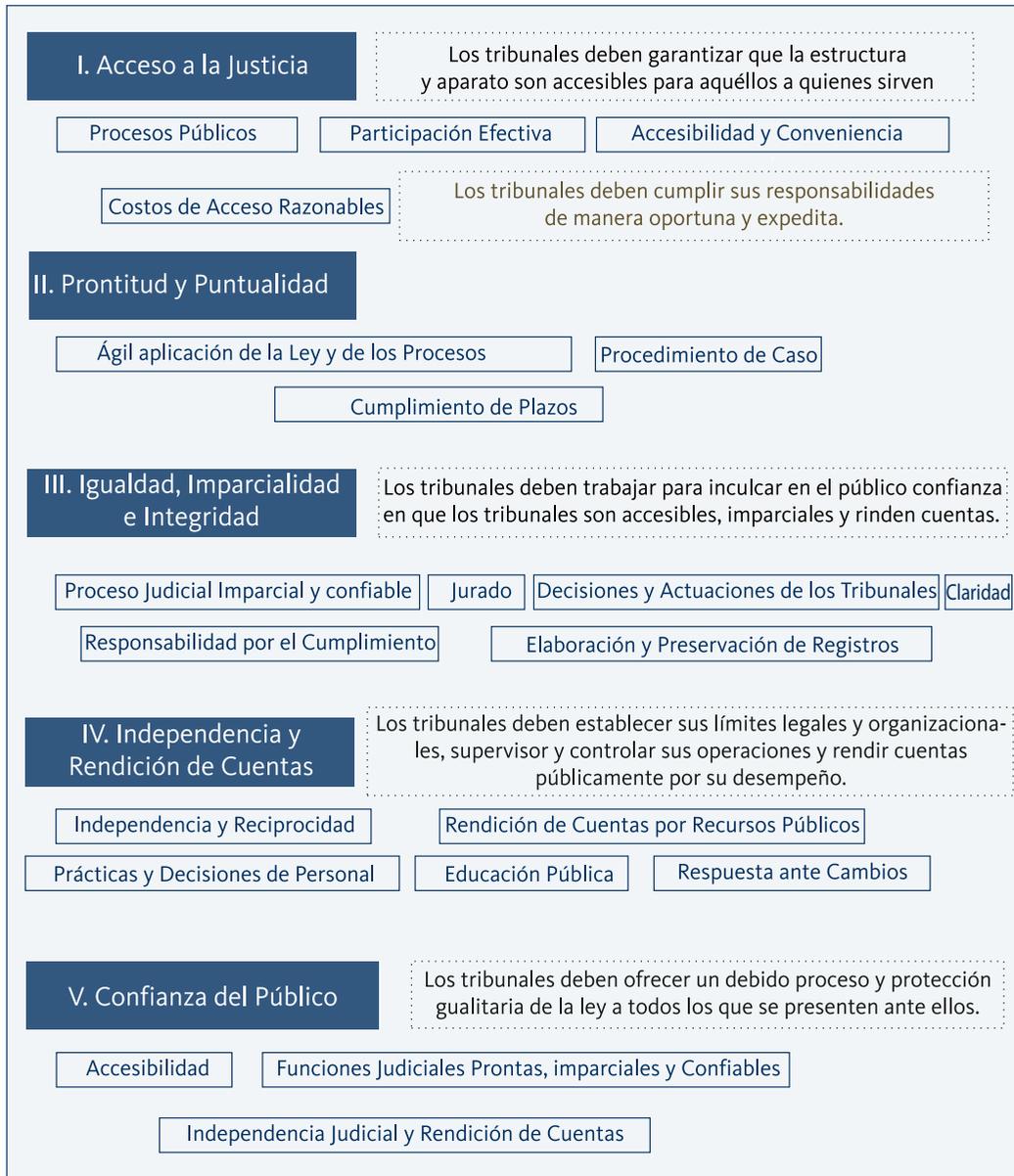
California: <http://www.courtinfo.ca.gov/reference/devperf.htm>

North Carolina: <http://www.nccourts.org/Citizens/SRPlanning/Performance/Default.asp>;

Utah: <http://www.utcourts.gov/courttools/>;

179 Para una revisión, ver Schauffler 2007: 122.

Diagrama 4. Áreas y Estándares de Desempeño de los TCPS



Fuente: Centro Nacional para Tribunales Estatales, 2007

Compartiendo enfoques con el sector privado: midiendo y gestionando la calidad de los servicios de justicia

MODELOS DE GESTIÓN DE CALIDAD BASADOS EN LA EXPERIENCIA DEL SECTOR PRIVADO

138. **Los métodos de gestión de calidad originados en el sector privado y posteriormente adaptados al sector público también pueden ser aplicados a los servicios de justicia.** Los recientes programas de reforma de justicia han sido diseñados en torno a la calidad como un valor fundamental de las instituciones de justicia. No sólo se enfocan en el desempeño y la efectividad sino que también incluyen conceptos de mejora y garantía de la calidad. Varios modelos de calidad han sido desarrollados en torno a los elementos centrales de la gestión de calidad: estándares de calidad, control de calidad, garantía de calidad, mejora de la calidad y la retroalimentación de los clientes. Originalmente, las herramientas de gestión fueron diseñadas para establecer estándares de calidad para productos. Por tratarse de un aspecto clave de la satisfacción del cliente, la generación de opinión y retroalimentación de los clientes y su uso para fines de gestión, es también fundamental para cualquier modelo. Los modelos de calidad son bastante integrales puesto que no sólo se centran en el producto o servicio final, sino que están diseñados para tomar en cuenta todo el proceso de producción a fin de garantizar la mejora continua.¹⁸⁰
139. **Varios métodos y sistemas de mejora de la calidad han sido desarrollados en los países de la OCDE.** En los EE.UU., la Gestión de Calidad Total (GCT)¹⁸¹ es un enfoque de gestión empresarial que abarca toda la organización y que se focaliza en el éxito a largo plazo mediante la mejora de los productos, procesos, servicios y cultura empresarial; este enfoque fue desarrollado a principios de los años 50.¹⁸² Un modelo similar fue desarrollado en Europa por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM, por sus siglas en inglés),¹⁸³ cuyo

180 Albers 2008: 1.

181 Dale 2003: 3, 4.

182 Feigenbaum 1951.

183 Albers 2008: 1.

Modelo de Excelencia¹⁸⁴ es un marco organizacional de sistemas de gestión basado en nueve criterios: (a) cinco criterios de 'facilitadores' (liderazgo, personas, política y estrategia, alianzas y recursos); y (b) cuatro criterios de 'resultados' (resultados en las personas, resultados en los clientes, resultados en la sociedad y resultados clave de rendimiento). Los 'facilitadores' se aplican a lo que la organización hace, mientras que los criterios de 'resultados' cubren los logros organizacionales. Los 'resultados' son causados por los 'facilitadores' y, a su vez, los 'facilitadores' mejoran al utilizar la retroalimentación de los 'resultados'. Este modelo puede ser utilizado no sólo como un sistema de gestión, sino también como una herramienta práctica para la auto-evaluación/evaluación comparativa o como una guía para la mejora o creación de un lenguaje común.

140. **Los modelos internacionales de gestión de calidad se han vuelto muy populares tanto en países de la OCDE como en América Latina.** La Organización Internacional para la Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés) desarrolló otro enfoque, y en el año 2000 publicó la versión revisada de las normas ISO 9000, un conjunto de estándares para la gestión de buena calidad en las organizaciones. La ISO 9001:2000 establece requisitos estándar para un sistema de gestión de calidad sobre la base de los cuales las organizaciones pueden ser certificadas. Las demás normas de la familia ISO 9000 cubren más fundamentos y vocabulario (ISO 9000:2000), mejoras de rendimiento (ISO 9004:2000), documentación, capacitación y aspectos financieros y económicos. Este sistema de gestión se basa en ocho principios de calidad que deberían llevar hacia un mejor rendimiento: (a) orientación al cliente, (b) liderazgo, (c) participación del personal, (d) enfoque basado en procesos, (e) sistema enfocado en la gestión, (f) mejora continua, (g) enfoque basado en hechos para la toma de decisiones, y (h) relaciones de beneficio mutuo con los proveedores.¹⁸⁵ Por último, la filosofía de gestión de calidad de 6σ (Seis Sigma)¹⁸⁶ fue desarrollada en torno a la idea de la prevención de defectos para obtener ventajas competitivas. Asume una desviación estándar, dentro de un universo estadístico, de no más de 3.4 partes defectuosas por cada millón, lo que, para fines prácticos, significa que ningún elemento debería incumplir el conjunto de normas seleccionadas. Un aspecto central de Seis Sigma es su enfoque DMAMC para identificar problemas y soluciones (**D**efinir, **M**edir, **A**nalizar, **M**ejorar, **C**ontrolar).
141. **Algunas instituciones judiciales de la OCDE fueron pioneras en la implementación de estándares de gestión de calidad que originalmente fueron diseñados para el sector privado.** En Francia, por ejemplo, a finales de los 1990 y principios de los 2000, se exploraron las normas internacionales de gestión ISO 9000 e ISO 9001.¹⁸⁷ Los reformadores de la justicia de los Países Ba-

184 <http://www.efqm.org/>

185 http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_standards/iso_9000_iso_14000/qmp.htm

186 <http://www.asq.org/learn-about-quality/six-sigma/overview/overview.html>

187 Deffigier et al. 2005, Fortier 2002.

jos y Portugal han trabajado con sistemas desarrollados en torno a las normas EFQM. Fuera de Europa, el proceso de reforma de la justicia de los tribunales inferiores de Singapur aplicaron con éxito el sistema de Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard) para el Sector Justicia y el Seis Sigma.¹⁸⁸ La introducción de estos enfoques de gestión en los sectores de justicia puede crear tensiones entre las diversas partes interesadas, en especial entre los jueces y el Ejecutivo, por lo que deben ser diseñados e implementados con mucho cuidado.¹⁸⁹

ESTÁNDARES DE CALIDAD DE LA JUSTICIA DISEÑADOS ESPECÍFICAMENTE PARA EL SECTOR JUSTICIA

142. **Las partes interesadas en los servicios de justicia deben llegar a un acuerdo sobre el significado de la calidad.** Mientras que los gobiernos tienden a enfocarse más en la eficiencia y la efectividad de los costos en lugar de la “calidad”, los jueces y otros funcionarios del sector enfatizan esta característica de un servicio de justicia. Específicamente, para los jueces la “calidad de la justicia” significa la “calidad jurídica” de las decisiones judiciales.¹⁹⁰ En términos generales, para ellos la “calidad del sector justicia” significa independencia judicial. Los reclamos acerca de la disminución en la “calidad de la justicia” están vinculados a presiones reales o percibidas por parte del Ejecutivo que busca mayor productividad y eficiencia.
143. **La calidad de las decisiones judiciales es un elemento crítico para avanzar las reformas a la justicia.** En 2008, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos emitió un dictamen sobre la calidad de las decisiones judiciales¹⁹¹ que requiere un razonamiento y análisis claro de las decisiones judiciales en búsqueda del beneficio de los ciudadanos. Sin embargo, el dictamen reconoce que “no sólo importa el stricto-sensu de la calidad legal de la decisión en sí; también debe prestarse atención a otros aspectos como la duración, transparencia y realización de los procesos, la manera en que el juez se comunica con las partes y la manera en que el poder judicial rinde cuentas por su funcionamiento ante la sociedad.”

188 Tribunales inferiores de Singapur 2007. El Estado Alemán de Hesse es otro ejemplo donde se han implementado proyectos piloto que utilizan el Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard) como una herramienta de mejora de la gestión (por ejemplo, en prisiones juveniles): http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=3f71f334fe8813863214f1252f46ffa7.

189 Contini et al. 2007.

190 Albers 2008: 2.

191 Dictamen no.11 (2008) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) dirigido al Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la calidad de las decisiones judiciales. Disponible en la página web: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2008\)OP11&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2008)OP11&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3).

144. **Los puntos de vista de los usuarios del sistema judicial son una prueba crítica para medir la calidad del mismo.** Aunque la calidad de las decisiones judiciales puede estar respaldada por modelos de gestión, el concepto que el público tiene de “calidad” incorpora elementos adicionales: imparcialidad, accesibilidad, puntualidad, asequibilidad, tratamiento. Es por tanto esencial que el sistema de gestión de calidad implementado no se limite a los aspectos de eficiencia sino que considere también las expectativas de la comunidad y de los usuarios acerca de los servicios prestados por las entidades del sector justicia.¹⁹² Este enfoque más integral sobre la calidad, basado en las necesidades y prioridades de quienes reciben los servicios de justicia, combina datos del lado de la oferta (estadísticas, análisis de casos archivados, etc.) con datos generados mediante la retroalimentación y encuestas de usuarios. Este tipo de datos han probado ser útiles para validar o cuestionar las propias percepciones de los funcionarios del sector justicia y fueron utilizados, por ejemplo, por el sistema *Rechtspraak* holandés.
145. **La CEPEJ está llevando a cabo una investigación sobre los modelos de calidad implementados por los países europeos.** Los investigadores de la CEPEJ están revisando la calidad del trabajo de los tribunales haciendo distinción entre: (a) la calidad legal, o los estándares, controles y políticas para asegurar la calidad de los servicios de justicia; (b) la calidad de gestión, o los estándares, controles y políticas para mejorar la efectividad y eficiencia de los tribunales; y (c) la calidad del servicio público, o los estándares, controles y políticas para desarrollar y mantener valores fundamentales, tales como la imparcialidad, puntualidad, independencia, etc. en relación con los usuarios de los tribunales (ver Tabla 9). Esta metodología será utilizada para evaluar los sistemas de control de calidad en los tribunales de una muestra de ocho países.¹⁹³

Francia: Midiendo la calidad de las decisiones judiciales

146. **El Tribunal de Apelación de París tomó el liderazgo en el desarrollo de sus propios mecanismos de evaluación de sus decisiones judiciales.** En el año 2003 el Tribunal de Apelación de París adoptó un sistema para medir la calidad de las decisiones en casos civiles.¹⁹⁴ El sistema asumía que los litigantes en casos civiles siempre esperaban una decisión que reconozca su derecho a: (a) estar informados acerca del proceso hasta que la decisión esté finalizada; (b) verificar si sus argumentos habían sido tomados en consideración; (c) estar informados acerca de la base legal de la decisión; (d) entender una decisión que sea clara y completa y de fácil cumplimiento. De manera complementaria al control legal ejercido por el tribunal de apelaciones, se estableció un registro

192 Albers 2008: 3.

193 Albers 2008: 9, 10.

194 Marshall 2008: 125.

para evaluar la calidad de una muestra de sentencias civiles mediante el uso de un cuestionario de una página que requería respuestas simples (sí/no, claramente, parcialmente, de ninguna manera) a un conjunto de preguntas clave (ver Recuadro 4).

Recuadro 4. Tribunal de Apelaciones de París – Calidad del cuestionario de evaluación de la calidad de las decisiones judiciales

Criterios de evaluación del proceso de toma de decisiones de los fallos judiciales:

- ¿Se escribió un reporte durante la audiencia?
- ¿Qué tipo de audiencia fue?
- ¿Qué tipo de decisión fue tomada?
- Las fechas de la audiencia, la decisión y la entrega de la sentencia
-

Criterios de evaluación de las decisiones judiciales:

- ¿Están los hechos presentados de una manera suficientemente clara?
- ¿Se mencionan las demandas de las partes?
- ¿La decisión responde a una motivación?
- ¿Se menciona el fundamento legal? ¿La sentencia es calificada?
- ¿La decisión aborda los costos?
- ¿Están especificadas las fechas de inicio de pago de intereses y multas?
- ¿Están claramente especificados los mecanismos para hacer cumplir la decisión?

147. **La evaluación periódica de la calidad de las decisiones de una muestra representativa puede ser un ejercicio de aprendizaje valioso.** Este mecanismo de registro fue inicialmente aplicado a una muestra pequeña de sentencias en el año 2004. Dos años más tarde, el registro fue extendido para cubrir una muestra más representativa de 1.500 sentencias civiles emitidas por todos los Tribunales de Altas Instancias (Tribunaux de Grande Instance) del Tribunal de Apelaciones de París. El análisis permitió comprender mejor el proceso y las decisiones: 80% de las sentencias fueron dictadas por un juez individual y con un fundamento legal claro. Por el contrario, en 31% de las sentencias, la base legal no fue especificada. Este ejercicio de aprendizaje no tuvo la intención de estigmatizar a un juez o una jurisdicción, pero arrojó lecciones valiosas y mostró que los Poderes Judiciales pueden aprender cómo mejorar la calidad de las decisiones judiciales sobre la base de la experiencia. Si fuera realizado de forma periódica, el análisis de muestras representativas permitiría la medición periódica de los cambios en la calidad.

Alemania: Los círculos de evaluación comparativa (*benchmarking*) generan un proceso sostenido de cambio de gestión

148. **Un “círculo” voluntario de evaluación comparativa ha comenzado a funcionar en el sistema judicial de los estados alemanes.** Los sistemas de medición del desempeño y de estadísticas sofisticadas sobre tribunales tienen una larga tradición en Alemania y dieron lugar al PEBB§Y, una herramienta remodelada y detallada de medición de la carga laboral que es utilizada en todos los Estados. El círculo de evaluación comparativa del Oberlandesgerichte (tribunales superiores de apelación regionales) es una iniciativa implementada en los estados dirigida a mejorar la calidad del Poder Judicial, la cual combina datos estadísticos duros con enfoques abiertos y confidenciales para la auto-evaluación de los tribunales alemanes. El círculo es un ejemplo continuo de cooperación voluntaria entre los actores judiciales que dan forma a la gestión de calidad desde el interior de los poderes judiciales.
149. **En 2005 la conferencia de ministros de justicia de los estados acordó una gestión de calidad de la justicia uniforme basada en la evaluación comparativa.** El círculo de evaluación comparativa de Oberlandesgerichte es uno de los enfoques de gestión de calidad más recientes en Alemania. Los tribunales de jurisdicción ordinaria (civil, familia, comercial y penal) son administrados por los estados. Si bien los tribunales están, en gran parte, estructurados bajo patrones idénticos, cada estado administra el sistema judicial por separado. Los ministros de estado de justicia adoptaron un sistema de “círculos de evaluación comparativa” para los tribunales de primera instancia de jurisdicción ordinaria (tribunales locales y distritales [Amts- y Landgerichte]). La evaluación comparativa se realiza al interior de cada estado y¹⁹⁵ se basa en tres fuentes de datos: (a) estadísticas sobre el número de casos; (b) estadísticas de administración judicial; y (c) encuestas de satisfacción del personal y de clientes. Las estadísticas del número de casos y de administración judicial están disponibles

195 La evaluación comparativa no puede ser aplicada a los denominados “solitarios,” es decir, tribunales que no cuentan con equivalentes apropiados dentro de un Estado, tal como el *Oberlandesgerichte* o tribunales encargados de los procedimientos centralizados de órdenes de pago (*Mahngerichte*) puesto que en la mayoría de los Estados existe sólo un tribunal de estas características. Con el propósito de hacer que el enfoque de gestión de calidad resulte útil para los solitarios, un grupo voluntario de varios *Oberlandesgerichte* decidieron crear su propio círculo de evaluación comparativa diseñado para permitir una comparación entre Estados. Este círculo de evaluación comparativa se basa en la misma estructura utilizada por la evaluación comparativa al interior de los Estados para el nivel de primera instancia en el Estado de Baja Sajonia pero fue adaptada para considerar la naturaleza específica de estos tribunales de apelación.

para los tribunales mediante el PEBBŞY – un sistema de seguimiento de los requerimientos de personal de los tribunales.¹⁹⁶

150. **Las encuestas de satisfacción del personal y de los abogados son otra fuente clave de retroalimentación sobre el desempeño.** Las encuestas de satisfacción del personal y de clientes son diseñadas de manera específica para este ejercicio de evaluación comparativa. Cada área de estudio es evaluada utilizando una escala del 1 al 7 (que va desde totalmente insatisfecho hasta totalmente satisfecho). La encuesta de personal contiene 124 preguntas sobre 16 áreas y sirve para evaluar la satisfacción (ver Tabla 10). Otra fuente clave para la retroalimentación de desempeño son las encuestas de satisfacción de los abogados, llamadas “Encuestas de Usuarios I”, diseñadas para evaluar la satisfacción de los abogados que utilizan con frecuencia los tribunales de apelación. La encuesta de los abogados contiene 49 preguntas sobre 9 áreas de medición (ver Tabla 11). La encuesta de satisfacción de los Tribunales Inferiores (“Encuestas de Usuarios II”) también proporciona información valiosa sobre el desempeño y formula 58 preguntas relacionadas con 9 áreas de medición (ver Tabla 12).
151. **Los datos de las diferentes encuestas de usuarios luego son utilizados para fines de evaluación comparativa.** Luego de que las encuestas de satisfacción con completadas y devueltas a los tribunales respectivos, un instancia exclusiva de coordinación registra los datos electrónicamente y los prepara para la evaluación comparativa. Cada tribunal de apelaciones recibe una copia de los resultados en un formato anónimo. Con el fin de permitir la auto-evaluación, cada tribunal recibe únicamente sus propias calificaciones en cada área de evaluación conjuntamente con el promedio de todos los tribunales del Estado y los datos agregados del tribunal con el mejor desempeño (ver Gráfico 34).
152. **Cada tribunal decide si comparte o no los resultados del proceso de evaluación comparativa.** Al poner el resultado de las encuestas sólo a disposición de cada tribunal, el sistema de evaluación comparativa busca garantizar respuestas honestas y evitar presiones públicas que generen competencia entre los diferentes tribunales. Por el contrario, el sistema está diseñado para establecer un proceso abierto de evaluación interna y generar confianza entre las personas involucradas para poder desplazarse de la recolección de datos puros hacia una cultura de cambio y de mejora del desempeño. Algunos tribunales han acordado compartir todos sus datos libremente entre ellos para permitir un mejor intercambio de información y tener una discusión más amplia sobre las áreas relevantes.

¹⁹⁶ El PEBBŞY es un sistema nacional que calcula los requerimientos de personal para los tribunales ordinarios (jurisdicciones civil y penal) y el servicio público de fiscalía. El PEBBŞY define estándares de tiempo promedio para diferentes tipos de tareas y procesos administrados por los tribunales/fiscalía. Este sistema establece las bases para la asignación/contratación de personal y muestra el desempeño de los tribunales. Los datos también pueden ser utilizados para fines de asignación presupuestaria y formulación de políticas judiciales.

Tabla 9. Criterios de evaluación de los modelos de calidad de la CEPEJ

Gestión de Calidad				
Áreas de Calidad	Valores	Norma de Calidad	Controles de Calidad	Desarrollo de Calidad
Calidad jurídica	Consistencia, imparcialidad de los procesos	Sentencias y razonamiento jurídico	Reuniones de jueces a nivel de cámara y de unidad, capacitación sobre nuevas leyes, apelaciones?	Mejora de sentencias (por ejemplo, razonamiento jurídico, legibilidad)
Calidad de gestión	Eficiencia, puntualidad del procedimiento, costo por caso	Gestión del tiempo	Estadísticas sobre el desempeño	Programa de gestión de casos activos
Calidad del "público"	Satisfacción del público sobre la prestación de servicios	75% de los usuarios satisfechos con... compartimiento,	Encuestas a los usuarios periódicas	Reuniones sobre la calidad del servicio con usuarios clave, grupos focales, etc.

Fuente: Albers, 2008.

Tabla 10. Áreas de la Encuesta de Satisfacción del Personal

1.Satisfacción en General	7. Pronóstico	13. Decisiones
2.Tecnología de Información/Servicios en línea	8. Afiliación	14. Evaluación del Personal
3.Capacitación	9. Sección / Grupo de Trabajo	15. Información y Comunicación Interna
4.Superior Directo	10. Presidente del Tribunal	16. Organización
5.Gestión de los Tribunales	11. Coordinación Interna	
6.Gestión Departamental	12. Trabajo	

Fuente: Albers, 2008.

Tabla 11. Áreas de la Encuesta de Satisfacción de los Abogados (Tribunal de Apelaciones)

1.Satisfacción en general	4. Trabajo cotidiano	7. Calidad del Trabajo
2.Personal	5. Espacio de trabajo	8. Disponibilidad
3.Organización	6. Plazos y Fechas Límite	9. Servicio

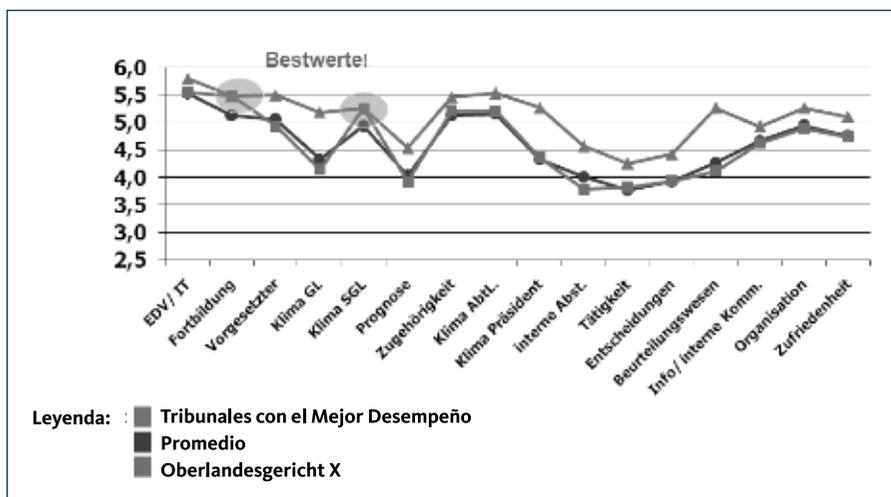
Fuente: Albers, 2008.

Tabla 12. Áreas de la Encuesta de Satisfacción de los Abogados (Tribunales de Primera Instancia)

1.Satisfacción en General	4.Transparencia	7. Confiabilidad
2.Decisiones Administrativas	5.Cooperación y Comunicación	8. Auditoría
3.Trabajo cotidiano	6.Innovación y Cambios	9. Sistema de Información

Fuente: Albers, 2008.

Gráfico 34. Panorama muestral sobre el desempeño en la encuesta de satisfacción del personal



153. **Se requiere un proceso efectivo de intercambio de información para que el enfoque de evaluación comparativa sea exitoso.** La recolección de datos es sólo el primer paso en este enfoque de gestión de calidad; el segundo paso incluye el análisis, intercambio de información e identificación de deficiencias. Cada Oberlandesgericht realiza una presentación de los hallazgos de las encuestas para su personal. Dependiendo del tamaño del tribunal, puede hacerse una sola presentación o presentaciones más detalladas sobre temas específicos para el personal interesado (casos penales, casos civiles, casos familiares, administración, etc.). Un análisis detallado que abarca los resultados de cada pregunta está disponible para los miembros del personal que estén interesados. Luego se llevan adelante una serie de talleres con el personal (incluyendo personal judicial y no judicial) dentro de cada tribunal. Estas reuniones son moderadas por pares de otros tribunales que reciben una capacitación de tres días para asegurar que ellos también tengan el mismo conjunto de normas y estén familiarizados con los temas a ser discutidos. En este nivel de trabajo se establece un intercambio de información ente dos tribunales. Los talleres con el personal constituyen un foro para tratar los hallazgos en detalle. Pueden surgir una serie de ideas y sugerencias de mejoras entre los participantes y los resultados del taller finalmente son enviados a la presidencia/gerencia de los tribunales. Se realizan talleres separados para los usuarios (abogados y tribunales de primera instancia) con el fin de obtener comentarios y sugerencias.
154. **La fase de evaluación final involucra conferencias sobre temas administrativos y jurisprudencia dirigidas al desarrollo de planes de acción para remediar las debilidades.** En la tercera fase de mayor intercambio de información se realizan dos conferencias: una para temas administrativos y otra para jurisprudencia. Cada conferencia reúne al personal relevante de todas las

Oberlandesgerichte participantes que intercambiarán información sobre diferentes sub-tópicos. Tanto las encuestas como la información del sistema de gestión de información electrónica de los Estados proporciona insumos para las conferencias. El sistema de gestión contiene todos los datos relevantes de desempeño sobre el número de casos y datos administrativos recopilados para el PEBB§Y. Una vez que el catálogo de planes de acción para la mejora es finalizado, se programa un nuevo ciclo de encuestas para permitir comparaciones periódicas de la satisfacción del personal y de los usuarios así como de las estadísticas de casos y administración.

Suecia: Procesos de diálogo interno y externo sostienen las reformas a la justicia

155. **El desarrollo del control de calidad estaba inicialmente vinculado con el cambio del sistema de asignación presupuestaria.** En Suecia, los administradores de los tribunales decidieron iniciar un trabajo sistemático sobre la temática de la calidad en el año 2004. Un grupo de calidad compuesto de jueces y otro personal elaboraron un manual sugiriendo métodos y una estrategia para la gestión de calidad en los tribunales.¹⁹⁷ Posteriormente se desarrollaron propuestas para establecer un modelo modificado de distribución de recursos que considere las iniciativas de mejora de la calidad llevadas a cabo por los tribunales. El objetivo era confirmar el compromiso del Poder Judicial con la calidad y modificar el antiguo sistema de distribución de recursos entre los tribunales que dependía fuertemente de variables cuantitativas.¹⁹⁸ El nuevo sistema establecería un conjunto de incentivos sólidos para que los tribunales comiencen a realizar un trabajo sistemático sobre aspectos de la mejora de la calidad. Mientras tanto, numerosos tribunales en Suecia ya han implementado enfoques de gestión de calidad.
156. **Un proceso continuo de diálogo interno y externo sentó las bases para el éxito de las reformas.** Si bien los administradores judiciales habían mostrado un fuerte interés en el trabajo sistemático referido a la calidad, tuvieron problemas para implementar este enfoque ya que los tribunales eran esencialmente organizaciones con jueces de mentalidad independiente que se resistían a creer que los administradores judiciales tenían mayor conocimiento sobre cómo producir trabajo de alta calidad. Fue un reto para los administradores judiciales tener que decirles a los jueces qué hacer y ambos dudaban acerca de la capacidad de los consultores para mejorar el funcionamiento del tribunal. Algunos tribunales superaron los retos iniciales estableciendo un proceso de diálogo interno sobre cómo mejorar su funcionamiento, en el que participaban todos los jueces, otro personal y el administrador del tribunal. Los administradores judiciales y sus equipos luego seleccionaron las medidas

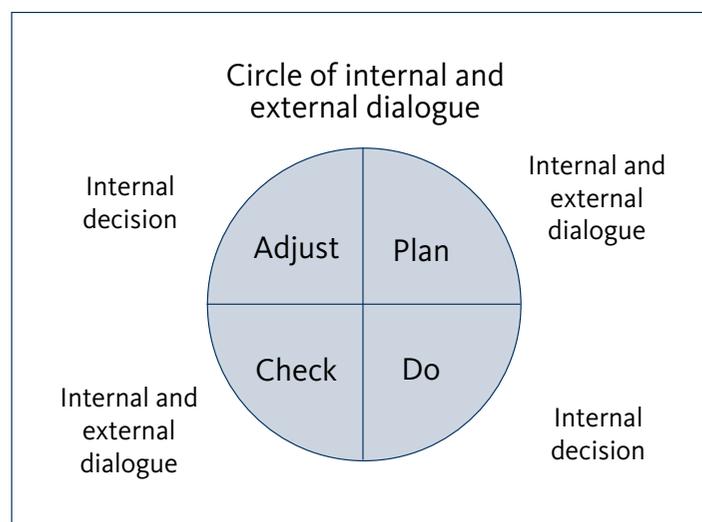
¹⁹⁷ Domstolsväsendet 2005.

¹⁹⁸ Statens Offentliga Utredningar 2008: 26.

a ser implementadas a partir de las propuestas recibidas y respaldaron sus decisiones preparando comunicaciones explicativas para los participantes del diálogo. Posteriormente, las medidas también fueron implementadas y evaluadas mediante procesos participativos que permitieron al personal expresar su opinión sobre lo que había funcionado o no y hacer sugerencias de cambios (ver Diagrama 5).¹⁹⁹

157. **El sistema de diálogo interno y externo consume mucho tiempo pero genera resultados duraderos.** El diálogo ha sido ampliado para incluir a los abogados, fiscales, usuarios de los tribunales y partes interesadas externas que proporcionan sugerencias adicionales sobre cómo mejorar los tribunales. Esta retroalimentación externa es discutida internamente entre los jueces, el personal judicial y el administrador judicial y, una vez que se ha tomado una decisión, se la comunica externamente. Después de la implementación y evaluación de las decisiones, se busca nuevamente a los abogados, los fiscales y los usuarios para obtener retroalimentación sobre los resultados y proponer sugerencias para lograr mayores mejoras con el fin de tener un círculo continuo de diálogo interno y externo (ver Cuadro 5). La experiencia en Suecia ha demostrado que los tribunales que se sometieron a este proceso de diálogo tuvieron mejores resultados en términos de la reducción de demoras. La satisfacción laboral también aumentó y las mejoras fueron sostenidas en el tiempo. Una ventaja adicional de este proceso es el compromiso duradero de quienes trabajan en los tribunales con nuevas áreas de calidad, tales como la información y el trato que reciben los usuarios de los tribunales, a las cuales ahora han internalizado como su principal responsabilidad.²⁰⁰

Diagrama 5. Suecia: Círculo de diálogo interno y externo



Fuente: Hagsgård 2008: 10

199 Hagsgård 2008: 10.

200 Hagsgård 2008: 11, 17.

Los Países Bajos y Finlandia: Procesos participativos similares llevan a sistemas de control de calidad hechos a la medida

158. **Los Países Bajos y Finlandia han desarrollado sus propios sistemas de seguimiento de la calidad a través de mecanismos participativos.** La experiencia en Europa ha demostrado que un entendimiento común de la calidad determina, en última instancia, el compromiso y el éxito de los esfuerzos de mejora de la calidad. Para poder alcanzar dicho entendimiento común entre los jueces, el personal judicial y los administradores judiciales, es necesario llevar adelante un proceso inclusivo que involucre a todas las partes interesadas relevantes. Puede ser que los detalles de los acuerdos alcanzados difieran, pero la implementación exitosa de los enfoques de gestión de calidad requieren que se pase por este proceso, tal como ocurrió en los Países Bajos y Finlandia.²⁰¹ En los Países Bajos, las áreas de medición de la calidad que fueron acordadas son: (a) independencia e integridad; (b) puntualidad en los procesos; (c) consistencia de la jurisprudencia; (d) pericia; y (e) servicios para los usuarios. Para cada una de estas áreas se definieron varios indicadores y herramientas específicas de medición, tales como estadísticas, encuestas de personal y de usuarios y auditorías para generar y recolectar datos relevantes.²⁰² El tribunal de Apelaciones de Rovaniemi en Finlandia, lanzó un proyecto de calidad en 1999. Para el año 2003, se había acordado un conjunto de seis puntos de referencia de calidad para sentencias con el fin de analizar la calidad de las actividades del tribunal. Cada uno de estos puntos de referencia abarcan entre cuatro y nueve criterios de calidad: (a) el proceso; (b) el fallo; (c) servicios para los usuarios y el público; (d) velocidad de los procesos; (e) competencia y habilidades profesionales; y (f) organización y gestión de la sentencia. Cada criterio de calidad es evaluado en una escala de seis puntos, y el total de puntos para cada punto de referencia se obtiene al sumar los puntos obtenidos bajo cada criterio. La calificación máxima es de 210 puntos. La evaluación basada en estos puntos de referencia se realiza cada 3 a 5 años, pero algunos aspectos son monitoreados constantemente.²⁰³

El Reino Unido: Un enfoque de Cuadro de Mando Integral (*Balanced Scorecard*)

159. **El sistema judicial del Reino Unido ha adoptado enfoques de gestión de calidad basados en un cuadro de manejo integral** (*balanced scorecard*). Luego de más de una década del informe de Lord Woolf, el objetivo estratégico de calidad del Servicio Judicial de Su Majestad (HMCS, por sus siglas en inglés) es proporcionar acceso a la justicia lo más rápido y al menor costo posible, para

201 Savela 2006.

202 Albers 2008: 11.

203 Albers 2008: 14; Savela 2006.

así aumentar el respeto y la confianza en el sistema judicial. La estrategia de negocios del HMCS publicada en 2006 define objetivos cuantificables, detalla las iniciativas que se emprenderán para alcanzar dichos objetivos y explica los indicadores con los cuales se medirá el progreso hacia su cumplimiento.²⁰⁴

160. **Los Convenios de Servicio Público contribuyen al logro de resultados de desempeño clave.** Reconociendo que el enfoque en la productividad no es suficiente por sí solo para abordar adecuadamente los servicios prestados por los tribunales, el HMCS ha desarrollado una herramienta que integra los logros de los tribunales en la creación de una buena reputación entre los usuarios y la comunidad, y en inversiones para el desarrollo profesional del personal (véase Diagrama 6). Las metas y objetivos del Departamento también se encuentran plasmados en convenios de servicio público que explican cómo serán alcanzadas las metas y cómo se medirá el desempeño en función de ellas. El ejemplo en el Diagrama 7 muestra cómo las encuestas de satisfacción de los usuarios son integradas en los convenios.²⁰⁵

EL MARCO INTERNACIONAL PARA LA EXCELENCIA JUDICIAL

161. **Sobre la base de una rica variedad de perspectivas, se lanzó un Marco Internacional para la Excelencia Judicial en 2008.** Expertos de Norte América, Europa, Australia y Singapur revisaron los modelos de calidad de los tribunales utilizados en un número de países y analizaron los procesos, modelos y lecciones aprendidas con estos enfoques. La idea subyacente no era la de “una talla única para todos” sino que existen aspectos comunes y herramientas útiles que los tribunales en todo el mundo podrían utilizar como punto de partida para desarrollar sus propios enfoques hacia la excelencia judicial, independiente de su cultura jurídica, ubicación, tamaño, nivel de recursos y grado de madurez institucional. El objetivo del marco es proporcionar información e inspirar dichas iniciativas.²⁰⁶ El Marco Internacional para la Excelencia es una herramienta que evoluciona. Los tribunales en diferentes jurisdicciones han empezado a utilizarlo porque puede ser ajustado a sus propias necesidades y prioridades. Si bien todavía sería prematuro evaluar el impacto del Marco, el Consorcio está comprometido a enmendar y ajustarlo de manera regular para reflejar nuevos sistemas e iniciativas dirigidas a mejorar cómo prestan sus servicios los tribunales.²⁰⁷
162. **El Marco permite evaluar el desempeño de los tribunales con respecto a siete áreas detalladas de excelencia judicial.** El Marco proporciona una metodología modelo para la evaluación y mejora continua, que ha sido específica-

204 Her Majesty's Court Service 2007: 22.

205 Her Majesty's Courts Service 2009: 14, 22, 26.

206 Consorcio Internacional para la Excelencia Judicial 2008.

207 Para mayor información sobre las iniciativas en curso, ver la página web del Consorcio: <http://www.courtexcellence.com>.

mente diseñado para los tribunales. Su enfoque es integral y, por tanto, difiere de las iniciativas de reforma que se enfocan en un rango limitado de medidas de desempeño orientadas a un número de aspectos de la actividad judicial.

Diagrama 6. El Cuadro de Manejo Integral de la HMCS

HMCS Balanced Scorecard	
<p>Key Performance Results</p> <p>We will maintain performance against the PSA targets set in 2004 and where required work with LCJBs to achieve this:</p> <ul style="list-style-type: none"> Increasing the number of crimes for which and offender is brought to justice Building confidence in the criminal justice System Increasing the proportion of care cases being completed in the courts within 40 weeks by 10% by 2009-10 Achieving earlier and more proportionate resolution of legal problems and disputes Reducing the proportion of disputed claims in the courts that are resolved by a hearing to 38.5% Increasing the proportion of small claims hearings that take place within target time to 81.5% <p>We are developing plans within HMCS to deliver up to 750 job reductions in 2007-08, aligned to the deployment of our strategic enabling change projects.</p> <p>We will continue the Estates Integration Programme (up to 10 integrations).</p> <p>We will further reduce our operating costs in order to remain within our budget allocation and meet efficiency targets.</p>	<p>Customers and the community</p> <p>We will extend the community justice principles to 10 new areas to deliver a service more connected to the community.</p> <p>We will deliver a more personalised service for victims and witnesses.</p> <p>We will evaluate the Victims' Advocate Scheme.</p> <p>We will improve the way that family courts deal with victims of domestic violence by strengthening the links between family and criminal courts.</p> <p>We will carry out National Courts - User Survey across our full range of customers and use the results to inform national and local policy.</p> <p>We will continue to develop the corporate evidence for Charter Mark in readiness for the corporate application.</p> <p>We will promote knowledge of rights and responsibilities and how to protect and exercise them through leaflets, website, partnership, with the voluntary sector and targeted information campaigns.</p> <p>We will ensure that HMCS service provision in Wales is available through the medium of Welsh or English, according to personal choice.</p> <p>We will publicise monthly information on local courts' performance.</p>
<p>Improving the way we work</p> <p>Through the HMCS Change Programme we will ensure that all project and change work is aligned with and directed towards delivery of the HMCS Business Strategy through the Blueprint, roadmap and co-ordinated deployment of projects into the courts and administrative areas.</p> <p>We will deliver CJSSS in the magistrates' courts and Crown courts.</p> <p>We will continue to develop plan to roll out specialist courts.</p> <p>We will commence national rollout of elements of the National Enforcement Service to ensure improved performance.</p> <p>We will work with LSC to deliver effective and efficient processes or legal aid decisions.</p> <p>We will extend in house mediation services for people with small claims; and facilitate the effective, early resolution of higher value and commercial disputes</p>	<p>People and learning</p> <p>We will successfully implement a new pay and grading structure.</p> <p>We will work towards reducing sick absence to an average of 7.5 days or less per annum.</p> <p>We will deliver the HMCS contribution to the DCA diversity objectives, including the representation of women, people from minority ethnic groups and people with disabilities in senior roles within the organisation.</p> <p>We will ensure all staff have objectives in the line with the organisation's performance management system.</p> <p>We will respond to the key action areas identified in the 2006 staff opinion survey.</p> <p>We will ensure that staff are given adequate training to support the business change and equip them to deliver a more efficient service to our customers</p>

Fuente: HMCS, 2009

Asume que la medición y la gestión son conceptos clave para que un enfoque de calidad sea exitoso. Se requiere gestión y liderazgo proactivos en todos los niveles, no sólo en los altos. Sin embargo, para contar con una toma de decisiones razonable en búsqueda de la calidad, se requiere información confiable sobre áreas de desempeño relevantes tales como la gestión y liderazgo judicial, que a su vez se tornan en un área de medición (ver Diagrama 8).²⁰⁸

163. **Los tribunales comparten una gama de valores fundamentales que le dan significado y dirección a la organización.** Para poder abordar la calidad de una forma integral, el Marco integra estos valores en consideraciones sobre la gestión de calidad, lo cual también sirve para evitar dañar los valores subya-

208 Consorcio Internacional para la Excelencia Judicial 2008: 12.

centes del sistema y distorsionar el sistema en su conjunto. Por la misma razón, las áreas de medición o los indicadores son seleccionados procurando prevenir incentivos perversos.

Tomando el Marco como un punto de partida, los tribunales podrían llegar a un acuerdo sobre su propio conjunto de valores, sus propios indicadores y sus propias áreas de medición. Una vez que se llega a un acuerdo sobre los valores compartidos y que se definen las prioridades, un poder judicial comprometido con la excelencia judicial debe generar un consenso en torno a cómo aplicar esos valores. Este aspecto es fundamental para que los actores del sistema se apropien de la agenda de reformas (ver Diagrama 9).

164. **El primer paso clave es realizar una evaluación del desempeño actual de los tribunales.** El Marco Internacional para la Excelencia proporciona un cuestionario de auto-evaluación basado en experiencias de varios países.²⁰⁹ En un proceso abierto y participativo en el que participen los jueces, administradores y otro personal así como también al colegio de abogados, entidades encargadas del cumplimiento de la ley y organizaciones de la sociedad civil, el Poder Judicial debe liderar el esfuerzo con el fin de identificar áreas que funcionan bien y cuestiones que puedan ser abordadas. El cuestionario de auto-evaluación permite que los tribunales establezcan y lideren un proceso de cambio..

Diagrama 7. Encuestas de satisfacción de usuarios en convenios de servicio público

Business area	High level target Key Performance Indicator (KPI)	Other targets and measures Supporting Indicator (SI)	Target
Customer Service	KPI 10 - The 'very satisfied' element of the HMCS court user survey to be maintained at or above the year 2 (2007-08) survey baseline of 41%		41%
		Area Measure - each area to maintain their 'very satisfied' survey results at or above their 2008-09 area baseline	Local area baseline targets
		Customer Service Unit (CSU) - proportion of complaints responded to in 15 working days	90%
		Area offices - proportion of complaints responded to in 10 workings days	90%
		Courts - proportion of complaints responded to in 10 working days	90%

Fuente: HMCS, 2008

209 Consorcio Internacional para la Excelencia Judicial 2008: 41.

165. **Luego de la evaluación inicial debe desarrollarse e implementar una estrategia de mejora.** Una vez que el tribunal ha identificado sus fortalezas y debilidades, puede desarrollar una estrategia que identifique metas de corto, mediano y largo plazo, así como también las intervenciones mediante las cuales se podrían lograr estas metas. El Marco proporciona lineamientos sobre el proceso y contenido para asegurar que las áreas de desempeño clave sean definidas adecuadamente y que la calidad sea abordada de una manera integral. Llevar adelante evaluaciones periódicas de seguimiento durante la ejecución permite que el tribunal monitoree las mejoras, reajuste las metas y perfeccione las intervenciones de mejoramiento.
166. **El Marco también mide el grado en que los tribunales han desarrollado o implementado un enfoque efectivo respecto a las áreas clave de desempeño.** El Marco ayuda a los tribunales a reflexionar sobre su desempeño y determinar si es que se ha desarrollado una estrategia integral o estrategias específicas para cada área, y si estos enfoques son consistentes y apoyan las áreas clave de desempeño y hasta qué punto estos enfoques son innovadores. En el caso de los tribunales que han desarrollado una estrategia pero no la han implementado total o parcialmente, el Marco proporciona las herramientas para entender la situación real del tribunal, analizar estos temas abiertamente, averiguar las razones por las que la estrategia no pudo ser traducida en acciones y hacer frente a esta situación.²¹⁰
167. **Finalmente, el Marco ayuda a los tribunales a ver los resultados de los esfuerzos de mejora de la calidad.** La medición de los resultados de las iniciativas de mejora es fundamental para que los tribunales identifiquen si están dirigiendo sus recursos hacia los objetivos correctos. Para evaluar los resultados, el Marco sugiere considerar aspectos tales como los niveles actuales de desempeño en relación a los objetivos establecidos, niveles de desempeño comparados con puntos de referencia apropiados y, la tasa, extensión y relevancia de las mejoras en el desempeño.²¹¹
168. **El Marco utiliza un cuadro de mando integral (balanced scorecard) para facilitar la auto-evaluación.** El Consorcio Internacional para la Excelencia Judicial ha desarrollado un cuadro de mando integral sobre la base de las experiencias de enfoques similares en diferentes jurisdicciones. El cuadro de mando integral permite que los tribunales califiquen y cuantifiquen los hallazgos al establecer una matriz construida sobre las áreas de desempeño, por un lado y, el grado de desarrollo, implementación y efectividad de las iniciativas existentes del tribunal, por el otro. El tribunal observa cada área de desempeño para evaluar cuán bien ha sido diseñado y considerado el enfoque, cuán bien ha sido utilizado y hasta qué punto ha generado resultados (ver Diagrama 10).²¹²

210 Consorcio Internacional para la Excelencia Judicial 2008: 26, 27.

211 Consorcio Internacional para la Excelencia Judicial 2008: 28.

212 Consorcio Internacional para la Excelencia Judicial 2008: 29, 31.

169. **El cuadro de mando integral puede ser una herramienta útil solo si el Tribunal se apropia plenamente de él.** La calificación total proporciona una indicación del desempeño del tribunal basado en una calificación máxima de 1.000 puntos. Dado que la medición no es parte de la cultura judicial tradicional, los tribunales reciben la mayoría de los sistemas de calificación numérica con desconfianza. Sin embargo, en caso de que los tribunales se apropien de estos sistemas, pueden utilizarlos como una herramienta particularmente valiosa para dar seguimiento a su propio desempeño, medir su progreso relativo en el tiempo y ganar impulso al incorporar a todos los involucrados en el proceso de reforma. Si el cuadro de mando integral es impuesto desde el exterior, por el Ejecutivo por ejemplo, la desconfianza puede aumentar. Los tribunales deben asumir el liderazgo en el proceso de evaluación procurando seguir un enfoque participativo que involucre a todas las partes interesadas. El Marco provee orientación sobre cómo organizar el proceso de evaluación para alcanzar un consenso sobre las calificaciones mediante este proceso participativo.
170. **El Marco ayuda a identificar áreas en las que se pueden aplicar mejoras adicionales conjuntamente con los actores externos.** Una vez que se ha completado la auto-evaluación, los tribunales pueden utilizar los hallazgos para desarrollar una estrategia de mejora centrándose en áreas donde se identifique un bajo desempeño relativo. Es importante notar que si bien el proceso debe ser liderado por los tribunales, también debe promover la participación de una variedad de grupos de interés internos, tales como los oficiales y empleados judiciales, y de grupos interesados externos, como son los socios profesionales de los tribunales (colegio de abogados, entidades del sector judicial, etc.) y la sociedad civil.²¹³
171. **La implementación efectiva de iniciativas de mejora requiere la recolección de datos que midan tanto la cantidad como la calidad de los servicios de justicia prestados.** Si bien el Marco hace hincapié en que los tribunales deben recopilar y utilizar información sobre la duración de los procesos y otros datos cuantitativos, también reconoce la necesidad de cambiar el enfoque sobre insumos y productos simples por un enfoque centrado en la satisfacción de los usuarios de los tribunales y la calidad del servicio. Además de los datos obtenidos a través de los sistemas de gestión de casos, los tribunales pueden utilizar encuestas efectuadas al personal, a los socios profesionales, como los abogados, y otros usuarios. La decisión sobre quién generará, recopilará y analizará esta información es esencial. Dada la posibilidad de que los tribunales no cuenten con personal capacitado en métodos de investigación y análisis, y que la contratación de consultores podría ser útil pero requiere recursos, el Marco recomienda buscar asociaciones con expertos sociales de universidades y otras instituciones locales.²¹⁴

213 Consorcio Internacional para la Excelencia Judicial 2008: 31.

214 Consorcio Internacional para la Excelencia Judicial 2008: 33.

- 172. **Los tribunales deben tener apertura suficiente para informar acerca de los resultados de las evaluaciones y los planes de mejora a todas las partes interesadas.** El Marco reconoce que los tribunales inicialmente pueden ser reacios a comunicar sus hallazgos. En la búsqueda de establecer un equilibrio apropiado entre la transparencia, por un lado y, la suficiente autonomía que permita a los tribunales identificar y abordar las deficiencias sin tener que lidiar con la potencial crítica y presión externa, por otro lado, los tribunales tienden a favorecer esto último. Sin embargo, el Marco señala que la comunicación abierta, especialmente si se combina con una estrategia judicial para la mejora del desempeño y con la voluntad de liderar y monitorear este esfuerzo, es clave para la construcción de la confianza y seguridad del público. Esta afirmación es particularmente importante si el punto de partida del desempeño judicial es menos que estelar.

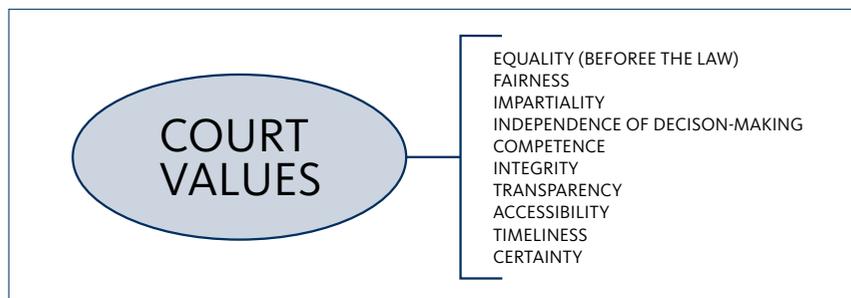
- 173. **La lucha por la excelencia judicial es un proceso gradual.** Las diversas experiencias de reformas de justicia en los países de la OCDE han proporcionado una gran cantidad de lecciones sobre cómo encarar las reformas y cuáles son los escollos que se deben evitar. Las experiencias ciertamente muestran que la lucha por la excelencia judicial no es una solución que se logra en un único intento o con un arreglo rápido, sino un proceso de aprendizaje y mejora continua. El aprendizaje entre los países es un recurso valioso sobre el camino hacia la excelencia judicial, pero es esencial contar con enfoques hechos a medida, basados en estándares internacionales, para que el proceso tenga buenas probabilidades de éxito.

Diagrama 8. Áreas de Excelencia Judicial (gestores, sistemas y facilitadores, y resultados)



Fuente: Consorcio Internacional para la Excelencia Judicial 2008: 12.

Diagrama 9. Valores subyacentes del Marco Internacional para la Excelencia Judicial²¹⁵



Consortio Internacional para la Excelencia Judicial 2008: 12.

Diagrama 10. Cuadro de Mando Integral (*Balanced Scorecard*)

WEIGHTS

AREAS	SCORE	APPROACH	DEPLOYMENT	RESULTS
1. Court leadership & Management	170	40	40	40
2. Court Planning & Policies	100	33	33	33
3. Court Processes & Proceedings	100	33	33	33
4. Public Trust and Confidence	220	73	73	73
5. User Satisfaction	180	60	60	60
6. Court Resources -Human Resources -Material Resources -Financial Resources	100	33	33	33
7. Affordable & Accessible Court Service	180	60	60	60
TOTAL SCORE	1000			

SCORE	APPROACH	DEPLOYMENT	RESULTS
0	None - There is no the approach at all. The criteria is not addressed at all.	None - There is no deployment at all.	None - There are no results or the results show no improvement trends and have not met targets.
1	Reactive - Some for of approach exists, but it is reactive and not systematic.	Some Areas - The approach is deployed in a few areas of the organisation.	Limited - Poor results; or good performance and/or improvement trends in a few key indicators; or results are not reported for most key indicators.
2	Defined - The direction for a planned and prevention - bases approach is set.	Some Key Areas - The approach is deployed in se key areas of the organisation.	Fair - Good performance and/ or improvement trends in some key indicators; or early stages of obtaining comparative information ; or results are reported for some key indicators.
3	Integrated - A sound effective approach is in place with evidence of prevention activities. The approach is aligned with basic organisational needs identified in other categories.	Most Key Areas - The approach is deployed in most key areas of the organisation.	Good - Good performance levels and/ or improvement trends in most key indicators; or there are favourable comparisons and/ or bench-marks in some areas; or results are reported for most key indicators.
4	Refined - A proven and well-defined approach with evidence of refinement through learning and improvement which is we integrated with organisational needs identified in other categories.	All Key Areas - The approach is deployed in all key areas of the organisation. Practiced consistently by all levels.	Very Good - Current performance levels is god to excellent in most key indicators and/or improvement trends are sustained in most areas; or there are favourable comparisons or benchmarks in most areas; or results are reported for all key indicators.
5	Innovative - An Exceptionally-defined innovative approach, which is fully integrated with organisational needs identified in other categories.	All Areas - The approach is deployed in all areas within and outside the organisation and is practiced consistently by all levels.	Excellent - Performance levels are excellent in most key indicators and/or there exceptional improvement trends in most areas; or there are exceptional comparisons and benchmarks in most areas; or results are reported for all indicators.

Fuente: Consortio Internacional para la Excelencia Judicial 2008: 31.

215 Consortio Internacional para la Excelencia Judicial 2008: 8.

Conclusión

LECCIONES APRENDIDAS INICIALES DE LAS EXPERIENCIAS DE REFORMA BASADAS EN EL DESEMPEÑO APLICADAS EN INSTITUCIONES DE JUSTICIA DE LA OCDE

174. **El éxito de las reformas del sector justicia en los países OCDE resultó de la cooperación de una gama de actores institucionales, que únicamente puede ser articulada por líderes de reforma fuertes.** Por lo general, existe una variedad de instituciones que participan en la gobernanza del sector justicia y las iniciativas de mejora pueden verse afectadas negativamente (o positivamente) por cualquiera de ellas. Al mismo tiempo, la cadena de prestación de servicios es tan buena como su eslabón más débil y, sin embargo, puede ser difícil que una parte de la cadena influya a otra, puesto que tienen distintas estructuras de incentivos y de gobierno (por ejemplo, el desempeño policial afecta a los casos judiciales). Por tanto, es clave generar un nivel mínimo de consenso en torno a un liderazgo fuerte de las iniciativas de reforma con el fin de que no estén condenadas al fracaso desde su inicio.
175. **La apropiación y el apoyo al proceso de reforma son esenciales para evitar el estancamiento, generar historias iniciales de éxito y sostener las reformas en el largo plazo.** Si bien los programas de reforma judicial en países OCDE fueron adaptados al caso particular de cada país, surgen conclusiones generales de las experiencias descritas anteriormente. La primera es que la probabilidad de éxito mejora significativamente si se involucra, de manera continua, a los principales actores/partes interesadas afectadas por los cambios en la etapa inicial del proceso de reforma. Las reformas holandesas fueron iniciadas en parte desde el interior del mismo poder judicial y siguieron un enfoque de abajo a arriba que era esencial para generar confianza. Esta confianza fue fundamental para asegurar el éxito de las reformas. Un proceso sostenible que eleve efectivamente la calidad de los servicios de justicia requiere el apoyo del personal de los tribunales en todas las etapas. Las probabilidades de éxito disminuyen si existe una fuerte oposición de parte de actores institucionales clave (por ejemplo, jueces vs. Ministerio de Justicia). Durante un proceso participativo de reforma, cada actor institucional deberá reconocer que los valores perseguidos por el otro son igualmente válidos (por ejemplo, jueces: imparcialidad; gobierno: eficiencia).
176. **Es también esencial contar con una estrategia de comunicación efectiva para manejar las relaciones sensibles entre el poder ejecutivo y el poder judicial y, para involucrar a la ciudadanía.** No sólo la relación entre los jueces y el Ejecutivo es especialmente sensible y necesita ser manejada con cuidado, sino que los contextos culturales y profesionales tienen un impacto significa-

tivo en el proceso y resultados de las reformas. La mayoría del personal judicial, no sólo los jueces, tienen formación de derecho pero no están preparados para ser gerentes o administradores de una sala de audiencias. Ellos no son conscientes del impacto de los aspectos de desarrollo organizacional en su trabajo diario. Sin embargo, es esencial asegurarse de que estos grupos de interés aprendan a entender los fundamentos de un proceso de cambio organizacional y que encuentren un lenguaje común con los reformadores, tal como lo ejemplifica el caso holandés. Este proceso debe abordar dos direcciones: (a) los abogados y jueces deben entender la terminología de la reforma organizacional y de gestión de calidad y deben recibir capacitación para asumir nuevos roles como administradores judiciales o funcionarios responsables de áreas no legales, con el fin de implementar las reformas de manera exitosa; y (b) los reformadores que no son abogados necesitan aprender sobre los valores y características particulares del personal jurídico. En los Países Bajos, el continuo intercambio de información y el mejor entendimiento entre los magistrados y los administradores judiciales, les permitió avanzar hacia la siguiente fase de difusión. El Consejo del Poder Judicial asumió la responsabilidad de difusión de la reforma a la comunidad, desarrollando una estrategia de medios que aseguró que el Poder Judicial hable con una voz única.

177. **El rediseño de los procesos en favor del trabajo en equipo ayuda a mitigar el riesgo de la burocratización y el aislamiento de los jueces individuales.** El programa de reforma de justicia implementado en los Países Bajos también involucró la construcción de nuevos edificios judiciales y/o la remodelación de antiguas oficinas judiciales, equipándolos con TICs modernas que ayudaron a crear un ambiente más orientado hacia el trabajo en equipo de todos los actores involucrados en la prestación de servicios de justicia. El trabajo en equipo también mitiga los riesgos asociados con un sistema altamente burocratizado en el cual los niveles más altos de la organización están desconectados del trabajo diario de los jueces individuales. Por ejemplo, el Rechtspraak se enfoca en la gestión de las operaciones y productividad judicial pero no revisa la sustancia del trabajo de los jueces debido a inquietudes respecto a la independencia judicial. El trabajo en equipo puede promover intercambios de información y opiniones que sirvan como un sistema interno de “equilibrio de poderes” para el proceso de toma de decisiones de un grupo de jueces, sin quebrantar la independencia judicial.
178. **La evaluación del desempeño continúa siendo un área compleja de la reforma de justicia que está permanentemente expuesta a la politización.** En España, se suponía que los datos de los sistemas de medición de desempeño debían servir como base para el debate sobre cómo mejorar los servicios judiciales, pero rápidamente los debates se volvieron políticos y se centraron en la relación del desempeño con los resultados/asignaciones presupuestarias de los tribunales. Al vincular el sistema de medición de desempeño con la remuneración se generaron discusiones prolongadas sobre el valor agregado y la complejidad de ciertos procedimientos judiciales, los cuales fueron difíciles

de abordar desde un punto de vista técnico y se tornaron inmanejables desde un punto de vista político. Los criterios arraigados del poder ejecutivo y del poder judicial cambiaron la orientación del debate, y finalmente, el discurso político convirtió el valor inherente del sistema de medición en la manzana de la discordia. El debate que debería haberse dado sobre la base de una fuente transparente se convirtió en una discusión sobre los valores y fines de los servicios de justicia (confianza del público, calidad, etc.). El caso español también muestra que los sistemas de medición del poder judicial deben ser diseñados de manera tal que los datos recogidos sean lo suficientemente detallados y desagregados para generar resultados significativos, sin dejar de lado la efectividad de costos y la posibilidad de ser fácilmente implementados. Los reformadores deben lograr el equilibrio correcto entre el grado de detalle y los límites establecidos por la practicidad.

179. **La vinculación automática entre el desempeño y la remuneración puede ser percibida como una violación de la independencia judicial.** En España, la vinculación automática de la medición del desempeño individual de un juez con su salario dio lugar a debates aun más complejos sobre la independencia judicial. El Tribunal Supremo Español estuvo de acuerdo con los reclamos de los jueces. En aquellos países donde no pueda establecerse la remuneración basada en el desempeño debido a cuestiones constitucionales similares, pueden explorarse mecanismos de remuneración variables que no estén basados en un sistema de evaluación sino en datos reales de productividad.
180. **Es fundamental contar con un conjunto razonable y equilibrado de indicadores en el momento de vincular el presupuesto con información de desempeño.** Si es cierto que aquello que se mide, se hace mejor, existen tres aspectos adicionales que se deben considerar: (a) lo contrario también es cierto: aquello que no se mide puede que no se haga; (b) no todo lo que es medible es relevante; y (c) no todo lo que es relevante es fácilmente medible. Como consecuencia, para que la presupuestación basada en el desempeño funcione bien, es esencial generar información sobre desempeño utilizando un conjunto razonable y equilibrado de indicadores. La selección de indicadores establece incentivos que afectan el comportamiento de quienes trabajan en la organización.²¹⁶ La OECD encontró que “si bien la existencia de medidas de resultados puede incentivar a que el personal se esfuerce por mejorar su desempeño, también puede dar lugar a que se descuiden aquellas áreas que no son medidas o que se busque engañar al sistema, en cuyo caso se intentaría ajustar el resultado en sí o distorsionar las mediciones con el fin de lograr una apariencia (en lugar de la realidad) de buen desempeño.”²¹⁷

²¹⁶ Decker 2009: 49

²¹⁷ OECD 2009: 16

181. **Si bien el impacto de las reformas inspiradas por los enfoques de la NGP es relativamente reciente, ha sido significativo en términos de mayor eficiencia y ahorro del dinero público.** La NGP inició un cambio en la cultura judicial. Obviamente, esto no ocurrió sin la vacilación y, algunas veces, resistencia abierta de actores participantes en el poder judicial. La generación de consensos resultó ser un factor clave para determinar el éxito o fracaso de los esfuerzos de reforma. Si bien algunas objeciones estuvieron basadas en consideraciones legítimas relacionadas con la independencia judicial, otras parecerían haberse basado en intereses particulares. Si bien la politización del debate en muchos países puede haber exagerado tanto los beneficios como los riesgos de las reformas, en Francia, los Países Bajos y el Reino Unido las iniciativas de reforma basadas en los enfoques NGP han mostrado beneficios claros en términos de ganancias de eficiencia y ahorro de fondos públicos.

REVISIÓN DEL MARCO PARA LAS REFORMAS DEL SECTOR JUSTICIA DE AMÉRICA LATINA EN TORNO A CONCEPTOS DE DESEMPEÑO

182. **Se deben desarrollar nuevos enfoques centrados en lograr mejoras en el desempeño sobre la base de una nueva evaluación de los objetivos e instrumentos de reforma.** Si bien generalmente se reconoce que los resultados de las reformas del sector judicial sólo se materializan en el mediano y largo plazo, luego de más de 20 años de reformas en América Latina, algunos grupos de interés se han mostrado desilusionados con los programas de reforma tradicionales y han empezado a buscar diferentes enfoques que produzcan cambios más rápidos en términos de productos e impactos. Sobre la base de las lecciones aprendidas de la experiencia e investigaciones recientes, que sugieren que los diagnósticos y tratamientos de antes no fueron adecuados, es hora de revisar algunos de los supuestos sobre la naturaleza de los males del sector justicia y su remedio. Algunos de estos nuevos enfoques están inspirados en la experiencia de los países de la OCDE y son a menudo sugeridos por los donantes de la OCDE que trabajan en América Latina. Estos enfoques no implican cambios radicales en los objetivos o estructura de los programas de reforma, pero apuntan a estrechar los vínculos entre los insumos y productos del sector (ver Tabla 13).

Tabla 13. Enfoques alternativos de los objetivos de reforma del sector justicia

Objetivos de reforma del sector justicia	Tradicionales	Basados en el desempeño
Aumento de la productividad de los tribunales	Los problemas del sector justicia podrán ser resueltos mediante un aumento en la productividad judicial	Ciertos aspectos del sector justicia (por ejemplo, justicia penal, derechos de propiedad, transacciones garantizadas) sólo pueden ser resueltos mediante un enfoque funcional, es decir, abarcando la totalidad de instituciones y actividades que en conjunto prestan un servicio al público. Esto implica trabajar con instituciones externas al sistema judicial pero que forman parte del sector justicia y que son responsables de actividades clave en la prestación de servicios (policía, fiscales, registros de propiedad, oficinas de crédito) y que deben ser reformadas/modernizadas a la par del sistema judicial.
Reducción de la carga de trabajo de los tribunales	Debe reducirse la carga de trabajo de los tribunales	Si bien la carga de trabajo de los tribunales es un indicador válido de desempeño judicial, debe ser afinado. Las estadísticas agregadas y el análisis de los expedientes deberían determinar si los tribunales están sobrecargados. La revisión de expedientes judiciales es esencial para establecer la carga acumulada real y proponer estrategias efectivas de reducción/eliminación de inventarios de casos pendientes. El análisis de la carga acumulada debe ser complementado con otro tipo de análisis (por ejemplo, sobre la percepción de los usuarios acerca de la calidad).
Reducción de las demoras de los tribunales	Debe reducirse las demoras en los tribunales	Si bien las demoras judiciales son un indicador válido de desempeño judicial, debe ser afinado. El análisis de expedientes debería determinar el nivel de retraso. La revisión de expedientes judiciales y de procesos internos es esencial para identificar cuellos de botellas y proponer una reingeniería. El análisis de demoras debe ser complementado con otro tipo de análisis (por ejemplo, sobre la percepción de los usuarios acerca de la calidad).

Tabla 14. Enfoques alternativos de los instrumentos de reforma del sector justicia

Instrumentos de reforma del sector judicial	Tradicionales	Basados en el desempeño
Reformas jurídicas	La promulgación de leyes nuevas generará nuevos comportamientos	La promulgación de nuevas leyes puede actuar como un señal de un cambio deseado, pero la capacidad de las organizaciones y los sistemas de incentivos determinarán si el cambio ocurre o no. La implementación de nuevas leyes deberá ser financiada en su totalidad y evaluada periódicamente.
Recursos financieros	Los incrementos presupuestarios y salariales mejorarán el desempeño del sector	Los aumentos en los presupuestos y salarios de los tribunales no siempre están asociados con mejoras en el desempeño. Los incrementos presupuestarios y salariales deben estar vinculados con aumentos en la productividad que generen (entre otras mejoras) reducciones en la carga acumulada y las demoras. Se deberá evaluar el uso efectivo de los recursos de los tribunales (en particular de los gastos de personal).
Gestión de casos	La automatización y modernización de los procesos de las salas de audiencias reducirá los inventarios de casos pendientes y los retrasos	Si bien la automatización y modernización pueden ayudar, muchos de los inventarios de casos pendientes y demoras son resultado de factores referidos a procedimientos y actitudes—oportunidades excesivas para prácticas dilatorias y la reticencia de parte de los jueces para frenarlas. Se debe abordar estas cuestiones de procedimiento y actitud con antelación para que las reformas de gestión de casos sean efectivas.
Medición del impacto	La velocidad y número de sentencias son los mejores indicadores de la eficacia judicial	La velocidad y el número de sentencias son indicadores válidos, pero el desempeño judicial también debe ser medido a través de factores asociados con la calidad (incluida la percepción de los usuarios).
Oferta y demanda de los servicios	El aumento de la capacidad de procesamiento de los tribunales dará espacio a un mayor número de usuarios	El crecimiento de la demanda no depende del crecimiento de la oferta, sino que está sujeto a los ciclos económicos que requieren estrategias de prevención/reacción adecuadas (es decir, crecimiento de la población, crecimiento económico, crisis financiera). La creciente participación del estado en las actividades económicas/sociales es una fuente importante de demanda judicial que no puede ser compensada con incrementos en la oferta judicial (por ejemplo, sistemas de pensiones). Las entidades administrativas deberían complementar/reemplazar a los tribunales.
Recursos Humanos	Los sistemas de nombramientos transparentes y competitivos aumentarán la independencia judicial, y por tanto reducirán la corrupción y mejorarán el desempeño	Los sistemas de nombramiento transparentes y competitivos podrían fortalecer la independencia, reducir la corrupción o mejorar el desempeño, siempre y cuando se establezcan mecanismos de rendición de cuentas (incluida la evaluación periódica del desempeño individual y de grupo).
Generación de capacidades	La generación de capacidades ayudará a mejorar el desempeño del sector justicia	La generación de capacidades puede resultar útil, pero debería estar acompañada por cambios en la cultura judicial y en los sistemas de incentivos que garanticen un mejor desempeño. Se debe monitorear y evaluar muy de cerca la relación costos-beneficio de la generación de capacidades.

HACIA PROGRAMAS DE REFORMA DE JUSTICIA BASADOS EN EL DESEMPEÑO: NUEVOS ENFOQUES, NUEVO ENFASIS, NUEVAS COMBINACIONES

183. **Con el apoyo de los donantes de la OCDE, los países de América Latina pueden comenzar una segunda generación de reformas de justicia, basada en las lecciones aprendidas de las de primera generación.** Actualmente los programas de reforma del sector justicia en América Latina están dando un viraje hacia una segunda generación de reformas. Los nuevos enfoques reposicionarían a estos programas como esfuerzos de desarrollo institucional de largo plazo con ganancias potenciales rápidas en el corto plazo. Algunos elementos de estos nuevos enfoques ya han sido incorporados en programas en marcha a nivel experimental y ahora pueden ser incorporados de manera transversal para acelerar el progreso. Los nuevos enfoques favorecen las necesidades y prioridades identificadas del país y continúan ese proceso de aprendizaje. La experiencia de los países de la OCDE continuará inspirando una variedad de esfuerzos de reforma.
184. **Los objetivos y estrategias de desarrollo generales pueden utilizarse como insumos en los programas de justicia pero deben evitar promesas que no puedan cumplir.** Las estrategias integrales de las reformas de primera generación no cumplieron sus ambiciosos objetivos; la priorización de objetivos más modestos es fundamental para el éxito de las reformas de segunda generación. Si bien continúa el fortalecimiento de las capacidades institucionales, los programas de segunda generación deben estar integrados dentro de los objetivos generales de desarrollo de cada país. No sólo por los fines de alto nivel de las reformas de justicia (crecimiento económico, reducción de la pobreza, estabilidad política), sino también porque no se puede perseguir algunos de los objetivos fundamentales para el mandato principal del sector de justicia (por ejemplo, el control del delito, el cumplimiento de los contratos) sin un marco general de política y la cooperación de otras instituciones. Sin embargo, cuanto más amplio sea el programa, la identificación de las responsabilidades institucionales se torna más crítica. La prevención del delito y aplicación de la ley, por ejemplo, incluyen aspectos de prevención y rehabilitación que quedan fuera del ámbito del sector justicia, pero que deben coordinarse con las acciones de la policía, los fiscales, los tribunales y los defensores públicos. La experiencia de los países de la OCDE en este ámbito confirma que estas reformas se enfrentan a obstáculos importantes que no pueden ser encarados a través de iniciativas a corto plazo.
185. **Los programas de reforma judicial tienen que ser más modestos en sus objetivos y más realistas en la evaluación de sus posibles impactos.** Los Países de Ingresos Medios (PIM) en América Latina actualmente cuentan con las capacidades básicas requeridas para prestar mejores servicios de justicia a los

ciudadanos y aumentar su valor agregado para la sociedad en general. Los interesados comprenden mejor la problemática del sector y las áreas claves para mejorar el rendimiento. Al igual que en los países de la OCDE, la reforma de la justicia no es considerada como una iniciativa de corto plazo, sino más bien como un esfuerzo continuo para hacer coincidir el desempeño institucional con las necesidades de la sociedad. Los PIM de América Latina y los donantes (en su mayoría de la OCDE) actualmente hacen promesas más modestas sobre cuánto puede mejorar la prestación de servicios realizada como resultado de un sector justicia que funcione. Una evaluación más realista de los posibles impactos de los esfuerzos de reforma también proporciona una base más sólida para alcanzar y evaluar la viabilidad de los programas de reforma. Las lecciones aprendidas de iniciativas anteriores deben ayudar a los países y donantes a diseñar programas basados en el desempeño, mientras que la evaluación y las pruebas continúan siendo elementos clave de los nuevos enfoques (ver Recuadro 5).

CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DE LA EXPERIENCIA DE LA OCDE A LAS REFORMAS BASADAS EN EL DESEMPEÑO DE AMÉRICA LATINA

186. **La experiencia de los sectores justicia de la OCDE que funcionan bien puede servir para desarrollar modelos organizacionales para los mismos sectores en América Latina.** Ya que el sector de justicia es fundamental para cualquier sistema de gobierno, el primer objetivo de los programas de reforma debería ser mejorar la contribución del sector al sistema en su conjunto. Las reformas deberían garantizar que el sector funcione efectiva y eficientemente a través de modelos operacionales que incluyan estructuras y procedimientos ágiles. Los programas de desarrollo institucional deben encarar reclamos específicos de la ciudadanía sobre las operaciones del sector (demoras, costos, acceso desigual o limitado a servicios). La experiencia de los países de la OCDE con sectores que funcionan bien pueden ayudar a los países PIMs de América Latina a seleccionar su propio modelo sobre la base de prácticas organizacionales probadas. No obstante, estos países deben también considerar que los países de la OCDE lanzaron la última ola de reformas partiendo una línea de base alta que incluía: (a) niveles razonables de independencia institucional; (b) selección y administración de personal profesional y administrativo sobre la base de méritos; y (c) coordinación inter-institucional efectiva. Si los países de América Latina no trabajan en paralelo estas áreas fundamentales, los resultados de los programas de mejora del desempeño podrían ser algo limitadas.

Recuadro 5. Diseñando reformas del sector justicia basadas en el desempeño

Identificar las causas reales del desempeño deficiente. Sólo los problemas originados en estructuras organizacionales y prácticas internas deficientes pueden ser resueltos mediante el uso de herramientas de gestión de desempeño. Otros temas típicos de algunos países de América Latina (como la justicia tradicional o consuetudinaria, acceso de los pobres) deben ser abordados a través de mecanismos distintos (decisiones políticas, reformas constitucionales y jurídicas, subsidios gubernamentales).

Identificar los impedimentos políticos para la reforma. Las decisiones políticas influyen los niveles de independencia institucional o rendición de cuentas por el desempeño. Los impedimentos políticos para las reformas pueden provenir de múltiples intereses individuales que no favorezcan el cambio, externos o al interior del sector justicia. Estos obstáculos políticos también determinan el nivel de dificultad para implementar propuestas de reforma técnicamente sólidas. La identificación temprana de estos impedimentos facilita los procesos de toma de decisiones sobre el camino de reforma elegido y, muy probablemente, reduce el ámbito de las intervenciones y las expectativas de la sociedad.

Seleccionar una combinación estratégica de lecciones aprendidas generales y conocimiento específico del país. Los sectores de justicia de América Latina tienen muchos elementos en común, pero un programa efectivo de reforma basada en el desempeño también requiere que se reconozcan las diferencias entre los países. Los diagnósticos en las etapas iniciales del diseño del programa siguen siendo esenciales y deberían dar lugar a un marco de resultados que conecte los insumos (especialmente al presupuesto) con los productos (reducción de inventarios de casos pendientes/demoras) y con los resultados (satisfacción del usuario, confianza ciudadana).

Desarrollar un enfoque funcional para el sector. El sistema judicial sigue siendo la columna vertebral del sector justicia pero los programas para mejorar su desempeño también deben incluir a otras instituciones, con el fin de eliminar las disfuncionalidades/externalidades en la prestación de servicios específicos (resolución de disputas civiles, familiares, laborales; cumplimiento de la justicia penal). Los programas de reforma deben focalizarse en funciones/servicios específicos en lugar de intentar abarcar todo el sector o instituciones individuales.

Elegir resultados tangibles/medibles. Para que las reformas logren mejoras en el desempeño, se deben seleccionar puntos de referencia/indicadores durante sus inicios para asegurar que las inversiones logren las metas/impactos específicos. Estos indicadores deben ser relativamente fáciles de medir (procesos de negocios o resultados únicos) hasta que las instituciones estén listas para algo más complejo (índices o comparadores internacionales).

Privilegiar la relación costo-beneficio. **La mejora en el desempeño no sólo debería asegurar que las instituciones del sector funcionen** con mayor rapidez y generen más productos, sino también que generen el mayor valor agregado posible al menor costo para el presupuesto público y los usuarios.

Desarrollar mecanismos de monitoreo y evaluación sólidos. Un sistema de seguimiento y evaluación (M&E) sólido ayudará en el seguimiento del desempeño y en la toma de acciones correctivas cuando fuere necesario. El M&E deben estar estrechamente vinculados con el ciclo del presupuesto.

Garantizar la coordinación con reformas en otros sectores. Otros programas de gobernanza/estado de derecho tienen un gran potencial de impacto en el sector justicia. Los reformadores deben garantizar la consistencia de las intervenciones y aprovechar las sinergias potenciales.

(*)²¹⁸

187. **Las experiencias de la OCDE pueden ser especialmente útiles para las reformas de justicia de América Latina si se utilizan como referencia para el diseño de programas específicos para cada país.** No existe un modelo fijo de la OCDE para abordar los temas del sector justicia; sin embargo, más de 15 años de experiencias basadas en la NGP pueden proporcionar una base útil para el diseño de programas específicos para cada país. En los países de la OCDE estas reformas tenían por objeto: (a) la programación y seguimiento del uso de recursos; (b) el establecimiento de procedimientos transparentes y eficientes; (c) el monitoreo del desempeño individual y colectivo; y (d) la promoción de la rendición de cuentas interna y externa. Una vez que estas herramientas de mejora de desempeño fueron puestas en marcha, se probaron iniciativas exitosas para reducir las demoras en el procesamiento de casos judiciales, facilitar la ejecución de resoluciones judiciales, o proporcionar entrenamiento práctico. También se desarrollaron medidas para el diagnóstico y el desempeño a objeto de identificar puntos débiles en las operaciones del sector o mejorar los patrones de la prestación de servicios. Si bien se deben evitar las recetas, estas experiencias constituyen puntos de referencia útiles que los países de América Latina pueden utilizar teniendo en cuenta las restricciones de recursos locales y la capacidad de implementación.
188. **Si bien los objetivos generales pueden ser similares, la secuencia y la profundidad particular de las reformas tienen que ser hechas a la medida de cada país.** Los objetivos generales de la mayoría de los programas de reforma de justicia en América Latina pueden ser similares: garantizar que el sector justicia cumpla con sus funciones básicas de una forma razonablemente eficiente y eficaz, mientras se superan las debilidades específicas identificadas por los reclamos de los usuarios. Sin embargo, la secuencia de las reformas y la profundidad de los cambios deberán ser específicas para cada país puesto que dependen de las necesidades, prioridades y dotación de recursos locales. A pesar de los similares contextos culturales y la convergencia de los niveles de desarrollo en América Latina, las estrategias de reforma para Haití o México, para Argentina o Panamá, deben ser diferentes. Para la mayoría de los PIMs, la experiencia de los países de la OCDE resultará más relevante si es que ya hubiesen alcanzado las condiciones básicas para iniciar la reingeniería organizacional (independencia, selección del personal judicial basada en el mérito, coordinación inter-institucional). De lo contrario, los países quizás tendrán que trabajar primero en alcanzar estas condiciones básicas antes de embarcarse de lleno en las reformas basadas en el desempeño (programación y seguimiento de recursos, monitoreo del desempeño, rendición de cuentas externa).²¹⁹

219 La diferenciación entre países de ingreso medio alto/medio bajo y de burocracias reformadas/no reformadas encontrada en Manning 2009: 114 podría resultar particularmente relevantes para seleccionar los puntos de entrada de las reformas con mayores probabilidades de éxito. Las reformas basadas en el desempeño se limitarían para sólo algunos países (Chile, Brasil).

189. **La experiencia de la OCDE muestra que las reformas basadas en el desempeño generalmente no requieren reformas legales a menos que el marco jurídico interponga barreras para mejorar el desempeño.** Las reformas de justicia de la OCDE presentadas en este trabajo se centraron principalmente en aspectos operacionales internos de las instituciones del sector: organización, gestión y control. La mayoría de las reformas involucraron la promoción de cambios en la cultura interna y en el funcionamiento de las instituciones del sector para conducirlos hacia una prestación de servicios más eficiente. Sin embargo, también fueron necesarios ciertos cambios jurídicos, como en el caso de las reformas de Lord Woolf. En América Latina, el marco jurídico deberá ser reformado para evitar ineficiencias o interferencias irracionales de actores externos. Algunas de estas reformas deberán ser aprobadas por el Congreso (en particular, para los códigos de procedimientos), mientras que otras podrán ser manejadas a través de ordenanzas administrativas internas de los órganos rectores de las instituciones del sector (consejos de la judicatura o cortes supremas según el país). A tiempo de mejorar el desempeño de las instituciones del sector justicia, los países también podrán lanzar programas para reducir el nivel de conflicto o campañas para difundir la aceptación y el cumplimiento de normas sociales o económicas nuevas, particularmente en los casos de transición en los marcos constitucionales o jurídicos. Para empezar a construir la confianza del público en las instituciones reformadas del sector, se debe mantener informada a la ciudadanía desde el principio del proceso y se le debe permitir proporcionar retroalimentación sobre el proceso y los resultados.
190. **Deben alcanzarse los estándares básicos de eficiencia e integridad antes de embarcarse en programas de mejora de la calidad complejos.** Contar con niveles satisfactorios de eficiencia e integridad es una condición previa para iniciar programas más complejos y ambiciosos. Si no existe un desempeño institucional aceptable en estas áreas, será difícil avanzar hacia territorios más exigentes. Las instituciones deben ejercer un control razonable sobre sus propios recursos y operaciones antes de embarcarse en las complejidades técnicas de determinados programas de la OCDE, como el Rechtspraak. Los tribunales, los fiscales y la policía deben ser capaces de monitorear el desempeño del personal y gestionar sus propios recursos antes de involucrarse en programas sofisticados para mejorar la calidad.

Bibliografía

Albers, Pim (2008) Quality of courts and judiciary: European experiences and global developments. HTTP. Available online <http://sites.estvideo.net/laurens1/web-content/pdf/quality.pdf>.

Albers, Pim (2003) Evaluating Judicial Systems: A balance between variety and generalization, CEPEJ, Strasbourg. HTTP. Available online <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/PimAlbers.pdf>.

Arizti, Pedro; Mariano Lafuente; Nick Manning; Fernando Rojas and Theo Thomas (2009). Performance-Informed Budgeting in Latin America: Experiences and Opportunities. Working Paper Series on Public Sector Management. Washington, D.C.: World Bank.

Beale, Susan Sun (1996), "Federalizing Crime: Assessing the Impact on the Federal Courts," *Annals, AAPSS*, 543, January 1996.

Biebesheimer, Christina and J. Mark Payne (2001). IDB Experience in Justice Reform: Lessons Learned and Elements for Policy Formulation. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department Technical Papers Series.

Blankenburg, Erhard (2003), Judicial Systems in Western Europe: Comparative Indicators of Legal Professionals, Courts, Litigation, and Budgets in the 1990s, in: Jensen, Erik G. and Thomas C. Heller *Beyond Common Knowledge: empirical approaches to the rule of law*, Stanford, California: University Press.

Boone, Miranda; Philip Langbroek, Petra Kramer, Steven Olthof and Joost van Ravesteyn (2007), *Financieren en Verantwoorden: Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld*, The Hague: Boom Juridische Uitgevers.

Cadiet, Loïc (1999), Civil Justice Reform: Access, Cost, and Delay. The French Perspective, in Zuckerman, Adrian (ed.) *Civil Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure*, Oxford: University Press, pp. 291-346.

Calvez, Françoise (2007), Length of Court Proceedings in the Member States of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights, Strasbourg: Council of Europe Publishing. HTTP. Available online http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/Calvez_en.pdf.

Caribbean Group for Cooperation in Economic Development (CFCED) (May 2000) "*Challenges of Capacity Development, Towards Sustainable Reforms of Caribbean Justice Sectors*", Volume I: Policy Document. Inter-American Development Bank.

Caribbean Group for Cooperation in Economic Development (CFCED) (May 2000) “*Challenges of Capacity Development, Towards Sustainable Reforms of Caribbean Justice Sectors*”, Volume II: A Diagnostic Assessment. Inter-American Development Bank.

Caribbean Group for Cooperation in Economic Development (CFCED) (May 2000) “*Challenges of Capacity Development, Towards Sustainable Reforms of Caribbean Justice Sectors*”, Volume III: A Preliminary Report on a Survey of Users and Providers of Justice Sector Service. Inter-American Development Bank.

Casey, Pamela (1998) Defining Optimal Court Performance: The Trial Court Performance Standards, National Center for State Courts: Williamsburg, VA (November 1998). Article for Court Review, Winter 1998.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2007), “*Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006-2007*.” Santiago, Chile. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Civinini, Maria G. (2008), Report on the quality of judicial decisions, CCJE (2008)4. HTTP. Available online http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/meetings/CCJE-GT/CCJE_2008_4Civinini_en.pdf.

Committee for the Evaluation of the Modernisation of the Dutch Judiciary (2006), Judiciary is Quality, The Hague. HTTP. Available online at http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/quality/JudiciaryQuality_nl.pdf.

Contini, Francesco and Richard Mohr (2007) Reconciling Independence and Accountability in Judicial Systems, in: Utrecht Law Review, Vol. 3 No. 2, December 2007, pp. 26-43. HTTP. Available online at <http://www.utrechtlawreview.org/publish/articles/000053/english.html>.

Dale, Barrie G. (2003) Managing Quality, 4th ed., Malden: Blackwell Publishing.

Davies, G. L. (1999), Civil Justice Reform in Australia, in Zuckerman, Adrian (ed.) Civil Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure, Oxford: University Press, pp. 166-203.

Decker, Klaus (2009), “Monitoring and Evaluation of Justice Systems to Promote Development - Lessons from World Bank Approaches”, in Dane, Marlèn and André Klip, An Additional Evaluation Mechanism in the Field of EU Judicial Cooperation, Tilburg: Celsus Legal Publishers”.

Decker, Klaus; Siobhán McInerney-Lankford and Caroline Sage (2006), Human Rights and Equitable Development: “Ideals”, Issues and Implications. HTTP. Available online http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1118673432908/Human_Rights_and_Equitable_Development_Ideals_Issues_and_Implications.pdf.

Deffigier, Clotilde; Simone Gaboriau, Didier Marshall; Hélène Pauliat and Jean-Marie Plazy (2005), France, in Fabri, Marco; Jean-Paul Jean; Philip Langbroek; and Hélène Pauliat, *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, Paris: Montchrestien.

Department of Constitutional Affairs, United Kingdom (2001), *Emerging Findings, An early evaluation of the Civil Justice Reforms*. HTTP. Available online <http://www.dca.gov.uk/civil/emerge/emerge.htm#part1a>.

DeShazo, Peter and Juan Enrique Vargas (2006), *“Judicial Reform in Latin America, An Assessment.”* Policy Papers on the Americas, Volume XVII, Study 2. CSIS.

Díes-Picazo Giménez, Ignacio (1999), *Civil Justice in Spain: Present and Future*. Access, Cost, and Duration, in Zuckerman, Adrian (ed.) *Civil Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure*, Oxford: University Press, pp. 385-412.

Domstolsväsen-dets Kvalitetsgrupp (2005), *Att arbeta med kvalitet i domstolsväsendet*, published by Domstolsverket (Swedish Court Administration).

Due Process of Law Foundation (2007), *“Disclosing Justice, A study on access to judicial information in Latin America.”* Due Process of Law Foundation (DPLF) with the support of Open Society Justice Initiative.

Due Process of Law Foundation (2007) a, *“Evaluation of Judicial Corruption in Central America and Panama and the Mechanisms to Combat it, Executive Summary & Regional Comparative Study.”* Due Process of Law Foundation (DPLF).

Dyson, Lord Justice (2007), *The Management of the Courts in England and Wales: a partnership between the Judiciary and the Executive*. HTTP. Available online http://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf_2007/10-05-2007/10-05-2007_dyson_eng.pdf.

Eurobaromètre (2010), *Eurobaromètre Standard 72/Automne 2009, L’opinion publique dans l’Union Européenne*. HTTP. Available online at http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2008), *European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice*. HTTP. Available online <https://wcd.coe.int/ViewBlob.jsp?id=1352453&SourceFile=1&BlobId=1041073&DocId=1314568>.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2008a), *Checklist for Promoting the Quality of the Courts*, Strasbourg: Council of Europe Publishing. HTTP. Available online [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2008\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHL-CEPEJ&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2008)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHL-CEPEJ&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6).

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2006), European Judicial Systems. HTTP. Available online http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2006/CEPEJ_2006_eng.pdf.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2006a), Compendium of 'Best Practices' on Time Management of Judicial Proceedings, Strasbourg: Council of Europe Publishing. HTTP. Available online [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2006\)13@Sector=secDGHL@Language=lanEnglish@Ver=original@BackColorInternet=eff2fa@BackColorIntranet=eff2fa@BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2006)13@Sector=secDGHL@Language=lanEnglish@Ver=original@BackColorInternet=eff2fa@BackColorIntranet=eff2fa@BackColorLogged=c1cbe6).

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2005), European Judicial Systems 2002 - Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States. HTTP. Available online <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet@InstranetImage=1150243@SecMode=1@DocId=1009444@Usage=2>.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2005a), Checklist of Indicators for the Analysis of Lengths of Proceedings in the Justice System, Strasbourg: Council of Europe Publishing. HTTP. Available online [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2005\)12@Sector=secDGHL@Language=lanEnglish@Ver=rev@BackColorInternet=eff2fa@BackColorIntranet=eff2fa@BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2005)12@Sector=secDGHL@Language=lanEnglish@Ver=rev@BackColorInternet=eff2fa@BackColorIntranet=eff2fa@BackColorLogged=c1cbe6).

Faundez, Julio, Mary E. Footer, and Joseph J. Norton, eds. (2000), *Governance, Development and Globalization*. London: Blackstone Press.

Feigenbaum, Armand Vallin (1951) *Quality Control: Principles, Practice and Administration: An Industrial Management Tool for Improving Product Quality and Design and for Reducing Operating Costs and Losses*, New York, McGraw-Hill.

Fenn, Paul, Neil Rickman & Dev Vencappa (2009), *The Impact of the Woolf Reforms on Costs and Delay*. Center for Risk and Insurance Studies, Discussion Paper Series. Online. HTTP. Available online <http://www.nottingham.ac.uk/business/cris/papers/2009-1.pdf>.

Fortier, Vincente (2002), L'applicabilité de la norme ISO 9001 à l'activité judiciaire, in Carbrois, Marie-Luce ; Hubert Dalle and Jean-Paul Jean (eds.), *La qualité de la justice*, Paris: La Documentation Française, pp. 197-210.

Genn, Hazel (1999), *Paths to Justice: What People Do and Think About Going to law*, Oxford: Hart Publishing.

Genn, Hazel (2010), *Judging Civil Justice*, Cambridge: University Press.

Grafe Arias, Fernando (2009), "*Reformas Institucionales en Materia de Seguridad y Sistemas Judiciales en la Lucha Contra la Impunidad en Iberoamérica*." Valencia, España. Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos. Homenajes & Congresos.

Hagsgård, Marie B. (2008), Internal and External Dialogue: A Method for Quality Court Management, *International Journal for Court Administration* October 2008, pp. 10-18. HTTP. Available online <http://data.memberclicks.com/site/iaca/IJCA-SecondIssue-October2008.pdf>

Hammergren, Linn (2007). "Latin American justice in words and numbers: an evaluative description of the state of justice in the region", World Bank internal background paper (April-May 2007).

Hammergren, Linn (2007). *Draft*, "LCSPS Justice Reform Strategy: Toward a Program for the Next Decade."

Handy, Jim. 2004. "Chicken Thieves, Witches, and Judges: Vigilante Justice and Customary Law in Guatemala," *Journal of Latin American Studies*, 36:3, August, pp. 533-561.

Hasebe, Zukiko (1999), Civil Justice Reform: Access, Cost, and Expedition. The Japanese Perspective, in Zuckerman, Adrian (ed.) *Civil Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure*, Oxford: University Press, pp. 235-262.

Her Majesty's Courts Service (2009), Business Plan 2009-10. HTTP. Available online <http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/files/HMCSBusinessPlan-2009-10.pdf>.

Her Majesty's Courts Service (2007), Business Plan 2007-08. HTTP. Available online http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/files/businessplan_2007_2008.pdf.

Inter-American Development Bank (2004), "*Evaluación preliminar de la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo en los procesos de reforma de los sistemas de justicia.*" Working Paper.

International Consortium for Court Excellence (2008), International Framework for Court Excellence. HTTP. Available online <http://www.courtexcellence.com/pdf/IFCE-Framework-v12.pdf>.

Jean, Jean-Paul (2008), Le chantier ouvert des réformes de la Justice, *Revue française d'administration publique* 2008/1, number 125, pp. 7-19.

Jean, Jean-Paul and Denis Salas (2008), Culture judiciaire et culture administrative, *Revue française d'administration publique* 2008/1, number 125, pp. 5-6.

Jean, Jean-Paul and Hélène Pauliat (2006) An Evaluation of the Quality of Justice in Europe and its Developments in France, *Utrecht Law Review*, Vol. 2, No. 2, pp. 44-60. HTTP. Available online <http://www.utrechtlawreview.org/publish/articles/000026/article.pdf>.

Justizministerium Baden-Württemberg (ed.) (2002), PEBB§Y, Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für den richterlichen, staats- (amts-)anwaltlichen und

Rechtspflegedienst in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, Cologne: Bundesanzeiger Verlag.

Kaufman, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2007. Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006. World Bank Policy Research Working Paper No. 4280 Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=999979>

Keilitz, Ingo and Buenger, Michael L. (1998) Courts and the Administration of Justice: Primacy of Core Values, Public Administration & Management: An Interactive Journal, Vol. 3, No. 2. HTTP. Available online <http://www.pamij.com/courts.html>.

Lambert-Abdelgawad, Elisabeth (2002), The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Langer, Maximo (2004), From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure, Harvard International Law Journal, volume 45, No. 1, 2004.

Langbroek, Philip (2008), Entre responsabilisation et indépendance des magistrats: la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas, *Revue française d'administration publique* 2008/1, number 125, pp. 67-79.

Leitão Marques, Maria Manuel; Conceição Gomes, and João Pedroso (1999), The Portuguese System of Civil Procedure, in Zuckerman, Adrian (ed.) *Civil Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure*, Oxford: University Press, pp. 413-441.

Lhullier, Julien and Lhullier-Solenik, Daria (2008) Access to Justice in Europe - CEPEJ Studies No. 9. Strasbourg: Council of Europe Publishing. HTTP. Available online http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/series/Etudes9Acces_en.pdf.

Lhuiller, Julien, Daria Lhullier-Solenik, and Géraldine Carmela Nucera, (2008a) Enforcement of Court Decisions - CEPEJ Studies No. 8, Strasbourg: Council of Europe Publishing. HTTP. Available online http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/series/Etudes8Execution_en.pdf.

Lora, Eduardo. 2007. The State of Sate Reform in Latin America. Washington D.C. Inter-American Development Bank and Stanford University Press.

Lord Justice Jackson (2009), Review of Civil Litigation Costs – Preliminary Report. HTTP. Available online http://www.judiciary.gov.uk/about_judiciary/cost-review/docs-prelim-report/volume1.pdf.

Lord Woolf (1996), Access to Justice, Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales. HTTP. Available online <http://www.dca.gov.uk/civil/final/index.htm>.

Manning, Nick, Geoffrey Shepherd et al. (2009). *Public Management Reform in Latin America and the OECD: Searching for public trust and administrative legitimacy*. Washington D.C: World Bank.

Marshall, Didier (2008), L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions, *Revue française d'administration publique* 2008/1, number 125, pp. 121-131.

Michalik, Paul (1999), Justice in Crisis: England and Wales, in Zuckerman, Adrian (ed.) *Civil Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure*, Oxford: University Press, pp. 117-65.

Moreno-Catena, Victor; Pintos-Ager, Jesus; Soletto-Munoz (2005) Espagne/Spain, in Fabri, Marco, Jean-Paul Jean, Philip M. Langbroek, Hélène Pauliat (eds.) *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris: Montchrestien, pp. 207-225.

National Center for State Courts, NCSC (1999) *How the Public Views the State Courts: A 1999 National Survey*. HTTP. Available online http://www.ncsconline.org/WC/Publications/Res_AmtPTC_PublicViewCrtsPub.pdf.

National Center for State Courts and The Bureau of Justice Assistance, United States Department of Justice (1990) *Trial Court Performance Standards with Commentary*, Williamsburg VA.

Ng, Gar Yein (2005) Pays-Bas / Nederland, in Fabri, Marco, Jean-Paul Jean, Philip M. Langbroek, Hélène Pauliat (eds.) *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris: Montchrestien, pp. 301-319.

Ng, Gar Yein (2007) *Quality of judicial organisation and checks and balances*, Antwerp: Intersentia; Maastricht: METRO, the Maastricht Institute for Transnational Legal Research. HTTP. Available online <http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2007-0606-200422/index.htm>.

Ng, Gar Yein; Marco Velicogna and Cristina Dallara (2008), *Monitoring and Evaluation of Courts Activities and Performance*, *International Journal for Court Administration* January 2008, pp. 58-64. HTTP. Available online <http://data.memberclicks.com/site/iaca/IJCA-inauguralIssue-January2008.pdf>.

Ng, Gar Yein, Marco Velicogna, Cristina Dallara (2008a) *Monitoring and Evaluation of Court System: A Comparative Study – CEPEJ Study No. 6*, Strasbourg: Council of Europe Publishing. HTTP. Available online http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/series/Etudes6Suivi_en.pdf.

Olson, Walter (2004), *The Rule of Lawyers: How the Litigation Elite Threatens the Rule of Law*. New York: Saint Martin's Griffin.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2009), *Government at a Glance 2009*, Paris: OECD Publishing.

Ostrom, Brian (2005) *Why Measure? Five Reasons to Assess Court Performance*. HTTP. Available online http://www.ncsconline.org/D_RESEARCH/CourTools/CourToolsWhitePages-v4.pdf.

Pásara, Luis (2004), compiler, *"En busca de una justicia distinta, Experiencias de reforma en América Latina."* Lima, Perú. Consorcio Justicia Viva.

Rico, José María (1997), *"Justicia penal y transición democrática en América Latina."* México. Siglo XXI editores.

Samaniego, J. L. M. (1999) *Der allgemeine Rat der Gerichtsgewalt*, DRiZ 1999, pp. 317

Savela, Antti (ed.) (2006), *Evaluation of the Quality of Adjudication in Courts of Law: Principles and Proposed Quality Benchmarks*. HTTP. Available online <http://www.courtexcellence.com/pdf/qualitybenchmarksfinlanddetailed.pdf>.

Schauffler, Richard Y., (2007), *Judicial Accountability in the U.S. State Courts: Measuring Court Performance*. *Utrecht Law Review*, Vol. 3, No. 1, pp. 112-128, June 2007

Senado (2008), *Avis présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2009*. Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008. Paris, France. HTTP. Available online <http://213.30.147.231/rap/a08-104-4/a08-104-40.html>.

Signifredi, Paolo (2006) *Misurare la produttività dei giudici: Il caso Spagnolo*, Bologna, IRSIG-CNR, 2006 (CD-ROM published by DOSP-Università di Bologna)

Smolej, Mirka and Jon T. Johnsen (2007), *Time Management of Justice Systems: a Northern Europe study - CEPEJ Studies No. 2*, Strasbourg: Council of Europe Publishing. HTTP. Available online http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/Delais/Gestion-Temps_en.pdf.

Spanish Judicial Council(1999) *Measuring the Workload of Courts: The Spanish Approach* [translation of Section 3.15.3(F) of the Spanish Judicial Council's 1999 Annual Report, prepared by the World Bank Legal Institutions Thematic Group. Publication information for the original report is: Consejo General de Poder Judicial, Memoria, Volumen

1, Madrid: 1999, pp. 257-275] (1999) available at <http://siteresources.worldbank.org/INT-LAWJUSTINST/Resources/SpainJudgesPerfIndicators.pdf>.

Spink, Peter. 1999. "Possibilities and political imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America". In C.B Pereira and P. Spink (eds). *Reforming Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Strecker, Christoph (1998) *Selbstverwaltung der Justiz in Spanien*, in *Betrifft JUSTIZ* 1998, Vol. 56, pp. 346 also available at <http://www.gewaltenteilung.de/strecker.htm>

Statens Offentliga Utredningar (2008), *Ökat förtroende för domstolarna*, Stockholm. HTTP. Available online <http://www.regeringen.se/content/1/c6/11/67/31/b9652d60.pdf>.

Subordinate Courts Singapore (2007), *Serving Justice*. 2006 Singapore Quality Award Winner. HTTP. Available online http://kromchol.rid.go.th/reform/Subordinate_Courts_2006_SQA_Summary_Report.pdf.

United Nations, Commission on Legal Empowerment for the Poor (CLEP). 2008. *Making the Law Work for the Poor*. New York.

USAID. 2001. *Case Tracking and Management Guide*. Washington, D.C: USAID Center for Democracy and Governance, Technical Publication Series.

Vauchez, Antoine (2008), *Le chiffre dans la «gouvernement» de la justice*, *Revue française d'administration publique* 2008/1, number 125, pp. 111-120.

Velicogna, Marco (2008), *Use of information and communication technologies (ICT) in European judicial systems - CEPEJ Studies No. 7*, Strasbourg: Council of Europe Publishing. HTTP. Available at http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/series/Etudes-7TIC_en.pdf.

Vigour, Cécile (2008), *Politiques et magistrats face aux réformes de la justice en Belgique, France et Italie*, *Revue française d'administration publique* 2008/1, number 125, pp. 21-31.

Webber, David (2005), *Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices for the Judicial Sector*, Washington, DC: World Bank. HTTP. Available online <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Images/LinkPDF.gif>.

World Bank (2001), *Governing the Justice System: Spain's judicial council*, in PREM notes no. 54, June 2001. HTTP. Available online at <http://siteresources.worldbank.org/INT-LAWJUSTINST/Resources/premnotes54.pdf>.

Mejorando el Desempeño de las Instituciones de Justicia

World Bank (2004). Making Justice Count: Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil. Washington, D.C.: The World Bank, Report No. 32789.

World Bank (2009), “Analizando los Presupuestos Judiciales de la Región Andina, Una primera aproximación cuantitativa para el periodo del 2003 al 2007.” Lima, Perú. World Bank, DFID, IDB.

Zuckerman, Adrian (1999), Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure, in Zuckerman, Adrian (ed.) Civil Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure, Oxford: University Press, pp. 3-52.



Mejorando

el Desempeño de las Instituciones de Justicia

Experiencias recientes de países miembros de la OCDE
relevantes para América Latina

Klaus Decker, Christian Möhlen, David F. Varela