

Despachos Judiciales

Juan Enrique Vargas Viancos

Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

juan.vargas@cejamericas.org



Judicial government is an important aspect of the transformations that have been implemented in the region's procedural systems. This topic traditionally has been ignored in judicial institutions directed by attorneys who have no special training or interest in this area. Judicial branch management must be analyzed on three levels, beginning with the judicial office. This agency houses the true units of production of the justice system, and it is here that management aspects take on greater importance. This is also the area in which it has been most difficult to introduce significant improvements to the traditional organizational and operational system. This article addresses this area of judicial branch management and describes instruments and experiences that may be useful for addressing the challenge of designing or redesigning judicial offices. The author focuses on the needs of those who are responsible for designing and implementing policy in this sector.

I. Introducción

Los últimos han sido años de importantes cambios en los sistemas judiciales de las Américas. De un estado de casi olvido en el cual permanecieron durante siglos, han pasado a experimentar un vertiginoso proceso de reformas, algunas de ellas muy significativas. Sorprende especialmente que una línea importante de esas transformaciones se haya enfocado en la gestión del sistema, pues esta perspectiva había sido tradicionalmente ignorada, sino menospreciada, en las instituciones judiciales dirigidas por abogados sin formación ni interés especial en ella.

Son varias las razones que permiten explicar el interés generado en mejorar la gestión judicial. Por una parte, los Poderes Judiciales, de ser instituciones pequeñas y simples en cuanto a sus funciones, han ido rápidamente creciendo en tamaño¹ y han ido asumiendo nuevas competencias.² Adicionalmente, el volumen de ingresos judiciales ha aumentado exponencialmente.³ Al mismo tiempo, la respuesta tradicional ante el aumento de la carga de trabajo: la creación de nuevos tribunales, se ha evidenciado como insuficiente⁴ e inviable como política única, por los altos costos que entraña.

¹ Cifras entregadas por Pérez Perdomo y Friedman señalan que el número de jueces, en Brasil, aumentó de 3.624 el año 1970 a 8.050 el año 1991; en el sistema federal mexicano se incrementó de 129 jueces en el año 1970 a 728 en el año 2000; en Venezuela de 783 el año 1971 a 1.165 en el año 1997, y en la Provincia de Córdoba, de 167 en 1971 a 447 en el año 1998 (información disponible en el siguiente link: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1078/3.pdf>). Este proceso ha continuado en años recientes. Así, en el período comprendido entre los años 2000 y 2004, el número de jueces creció un 40% en Colombia, 25% en el sistema federal de México, 17% en Guatemala, 15% en Nicaragua, 8% en Costa Rica y 7% en Chile (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006).

² Estas nuevas competencias son muy variadas. Ejemplo de ellas son las nuevas acciones constitucionales, que a muchos de ellos les corresponde conocer; problemas vinculados a la violencia intrafamiliar; nuevos delitos en las áreas medioambientales e informática, etc.

³ Algunos ejemplos en el aumento de ingresos al sistema se pueden encontrar en el caso de la justicia brasileña: en comparación con 1997, durante el 2004 la Justicia Federal de Primer Grado recibió un 134% más de causas, y el promedio de crecimiento anual para el período fue 15%. Otro claro ejemplo de este fenómeno se encuentra en Uruguay, donde es posible distinguir dos periodos diferenciados: en el primero, que va de 1994 a 2000, la demanda se sitúa, en promedio, en los 175.822 asuntos ingresados a los tribunales de primera instancia. En el segundo periodo, que contempla los últimos tres ejercicios (2001-2003), la demanda se ubica en promedio en los 214.324 asuntos. Esta evolución también se ha experimentado en determinadas materias. Por ejemplo en Chile, durante el año 2002 ingresaron 661.182 nuevos casos a los juzgados civiles de primera instancia, cifra que aumentó a 871.059 el año 2003 y a 994.273 el año 2004. Por su parte, en Costa Rica, ingresaron 118.667 nuevos casos penales, a los juzgados de primera instancia, durante el año 2002, cifra que aumentó a 133.542 el 2003 (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006).

⁴ La creación de nuevos tribunales lo que hace es abaratar el costo de litigar, por el solo hecho de hacerlos más accesibles y, por esa vía, alienta la llegada de nueva demanda que rápidamente satura a esos juzgados, tal como estaban los antiguos. Esto que puede parecer un efecto positivo en términos de acceso a la justicia, bien puede ser una solución ineficiente pues puede llevar a los tribunales asuntos que sería más barato solucionar por otras vías (Hammergren, 1999). En Chile, entre 1982 y 1992 más que se cuadruplicaron los tribunales civiles en Santiago, siendo así que en el mismo lapso la duración de los procesos aumentó. Un juicio ordinario, que en promedio tardaba 805.59 días, pasó a demorarse 1009 días. Igualmente, pese al aumento en 34% en la cobertura de tribunales en el período 1980-87, la carga de trabajo de cada uno prácticamente no disminuyó (Cerde, 1992).

Por otra parte, fruto de esa misma mayor importancia que han ido adquiriendo los tribunales hoy en día están expuestos a demandas y a un escrutinio más cercano y estricto por parte de la ciudadanía, que espera de ellos una buena atención y, fundamentalmente, respuestas rápidas y de calidad.

Finalmente, en general la administración pública ha vivido un desarrollo importante los últimos tiempos lo que ha permitido acumular un conocimiento susceptible de ser trasladado a los tribunales, que es precisamente lo que han intentado realizar en la región los Bancos Multilaterales de Crédito, en especial el BID y el Banco Mundial, quienes han alentado operaciones en un elevado número de países cuyos componentes más importantes están asociados a temas de gestión judicial.⁵

Al interior del Poder Judicial los temas de gestión deben ser analizados en tres niveles diferentes. Por una parte, al nivel más alto de la organización, el del Gobierno Judicial, aquél con responsabilidad sobre la conducción estratégica de la institución. Cualquiera sea el organismo encargado de éste, debe hacerse cargo de temas que demandan la utilización de criterios y herramientas que provienen de la gestión, como ser los relativos a las políticas generales de desarrollo institucional, el presupuesto y el destino de los recursos o el manejo de la carrera funcionaria. En un segundo nivel, los temas de gestión se presentan a propósito de las funciones de gerencia central del sistema, la cual está encargada de su macro administración con responsabilidades en aspectos como la ejecución de las inversiones o el manejo de los sistemas de información. Pero es en un tercer nivel, el del despacho judicial, en el que se sitúan las verdaderas unidades de producción del sistema de justicia, donde los aspectos de gestión cobran mayor importancia y donde ha sido más difícil introducir mejoras significativas al sistema tradicional de organización y funcionamiento.

Entendemos por temas de gestión al nivel del despacho judicial todos los relacionados con la configuración de las estructuras institucionales, los pro-

cesos de trabajo, la división de roles y la asignación de competencias operativas, necesarios para que el producto que deben entregar los tribunales, básicamente decisiones jurisdiccionales, se puedan generar de la forma más eficaz y eficiente posible, lo que importa decidir los casos con la mayor calidad y celeridad, aprovechando para ello de la mejor forma los recursos disponibles.

Entendemos por temas de gestión al nivel del despacho judicial todos los relacionados con la configuración de las estructuras institucionales, los procesos de trabajo, la división de roles y la asignación de competencias operativas, necesarios para que el producto que deben entregar los tribunales, básicamente decisiones jurisdiccionales, se puedan generar de la forma más eficaz y eficiente posible, lo que importa decidir los casos con la mayor calidad y celeridad, aprovechando para ello de la mejor forma los recursos disponibles.

El presente texto se concentrará precisamente en este último nivel, entregando instrumentos y dando cuenta de experiencias útiles a la hora de abordar el desafío de diseñar o rediseñar los despachos judiciales. Está enfocado entonces tanto en las necesidades de quienes deben diseñar una política en el sector, como de quienes deben implementarla.

El texto se ha organizado de la siguiente forma. En un comienzo vincularemos las decisiones de gestión al trabajo sustantivo que deben realizar los tribunales e indicaremos que la forma cómo éste último se defina condiciona las decisiones de gestión (Capítulo II). Posteriormente daremos algunos criterios básicos que a nuestro juicio deben tenerse presente al momento de asumir el diseño de los despachos con el fin de obtener los mayores grados de eficiencia posibles (Capítulo III). A continuación comenzaremos el análisis propiamente tal de los instrumentos de diseño (Capítulo III). En el Capítulo IV veremos el análisis de la demanda, en el V el de la oferta actual, para luego ver la estructura de las oficinas judiciales (Capítulo VI) y el modelo operativo de las mismas (Capítulo VII). El capítulo final está destinado a dar una somera mirada a temas complementarios para el diseño (Capítulo VIII).

II. Vinculación entre gestión y modelos procesales

1. (Des)Conexión entre reformas sustantivas y de gestión

Uno de los problemas habidos en la región ha sido la forma desconectada con que han sido trabajadas las reformas sustantivas a la justicia de aquellas

⁵ Durante los últimos diez años, la mayoría de los países de la región ha solicitado el apoyo del BID para proyectos de reforma judicial, y han obtenido, en su conjunto, préstamos por cerca de US\$ 500 millones para financiar esos esfuerzos. Cosa similar ha ocurrido con el Banco Mundial, que ha otorgado créditos por, aproximadamente, US\$ 215 millones (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006).

que han querido mejorar la gestión del sistema. Así, por ejemplo, al mismo tiempo en que la mayoría de los países de América Latina han avanzado hacia cambios muy significativos a sus procedimientos penales, sustituyendo sistemas inquisitivos de carácter escrito, por otros adversariales y orales, se han producido modificaciones en la forma de organizar y en el funcionamiento de los juzgados penales en muchos de esos mismos países, las que no han tomado en consideración las exigencias distintas que impone el nuevo sistema procesal. Ejemplos similares son posibles de encontrar también en materias de familia y laborales, otras áreas donde se han producido cambios importantes en los últimos tiempos.

Esta desconexión ha traído como consecuencia que los cambios sustantivos no hayan producido muchos de los efectos que habían buscado, precisamente por deficiencias en la implementación que podrían haberse solucionado con desarrollos administrativos adecuados.

Las reformas a la gestión, por su parte, al no ser pensadas en función de lo que debe ser sustantivamente el servicio de justicia, en algunas situaciones han venido a legitimar y profundizar formas de trabajo que son intrínsecamente disfuncionales a lo que se espera de tal servicio y en otras a obstaculizar o retardar los cambios más de fondo que se requieren.

Es así como podemos encontrar en la región experiencias de reforma a la gestión judicial que han querido acelerar la tramitación de los procesos escritos a través de una mayor especialización de las funciones, diferenciando las que corresponden a los jueces y funcionarios “tramitadores” de las causas, por una parte, de las propias de los jueces falladores, por la otra. Así, a los primeros les ha pasado a corresponder conducir todo el proceso, tomando todas las decisiones que procedan y recibiendo la prueba, hasta que éste queda en estado de dictarse sentencia. A los segundos sólo les corresponde ahora esa última función. El resultado de ello es una mayor distancia a la que antes existía entre la decisión judicial y las alegaciones de las partes y, lo que es más importante aún, de la evidencia acompañada durante el juicio. De tal modo, estas reformas que sólo pretendieron mejorar la gestión han tenido efectos sustantivos negativos, profundizado dos problemas que se presentaban, aunque en menor medida, en los sistemas escritos anteriores: la delegación de funciones y la mediación entre el juez y la generación de la información en el caso.

Esta desconexión ha traído como consecuencia que los cambios sustantivos no hayan producido muchos de los efectos que habían buscado, precisamente por deficiencias en la implementación que podrían haberse solucionado con desarrollos administrativos adecuados.

Por otra parte, esas y otras reformas similares a la gestión van generalmente acompañadas de esfuerzos significativos en términos de diseños organizacionales, equipamiento y desarrollos informáticos, adecuación o construcción de nueva infraestructura, etc. Todo ello generalmente entraña fuertes inversiones y traumáticos procesos de transición de un sistema a otro. Naturalmente, luego de invertidos los recursos y pagados los costos políticos del cambio, es muy poco probable que vaya a ser posible intentar una reforma más de fondo al funcionamiento del sistema

que implicaría reconocer como innecesario todo lo hecho o gastado con anterioridad. Por ello, a veces estas reformas de gestión también se constituyen en un obstáculo adicional para avanzar con las reformas sustantivas.

No considerar debidamente la forma como se relaciona la concepción del trabajo sustantivo de la institución y los mecanismos de gestión del mismo, ha llevado a idear y tratar de implementar mejoras de gestión que son incompatibles con determinados modelos procesales. Las diferencias más significativas se encuentran al analizar lo que se espera y puede hacerse en los dos modelos procesales hoy en competencia en la región, el modelo escrito y el oral. Uno y otro obedecen a lógicas de funcionamiento tan profundamente distintas que permiten sostener que el producto que cada uno arroja es diferente al del otro y, por lo tanto, los mecanismos de gestión para uno y otro no sólo no es conveniente que sean los mismos, sino puede ser perjudicial.

Por lo dicho, el primer paso que debe darse antes de pensar en un rediseño de los despachos judiciales, es analizar si la forma cómo está concebido el sistema judicial es la adecuada en el país y si existe —o es previsible que exista en un período razonable de tiempo— voluntad política de las entidades correspondientes para asumir un cambio más de fondo del mismo. Si esos cambios ya están en marcha, lo natural será considerarlos a la hora de definir el nuevo diseño; pero, insistimos, aunque todavía no estén maduros, puede ser más eficiente apurarlos y postergar en algún tiempo las reformas a la gestión, que abordarlas precipitadamente obstaculizando la posibilidad futura de esos cambios o desperdiciando los recursos invertidos en gestión, si ellas después logran materializarse. En todo caso, bien pueden haber mejoras en la gestión que sean necesarias y funcionales cualquier sea el sistema que se elija, pero probablemente ellas no apuntarán a los aspectos medulares de la organización del despacho judicial

que, como venimos diciendo, están íntimamente ligados al modelo de justicia que se adopte. **Son por lo demás estos cambios ligados al modelo de despacho los que realmente pueden tener una incidencia significativa en el aumento de la productividad de los sistemas judiciales y no otras reformas administrativas más accesorias.**

2. Procedimientos orales o escritos y gestión de los despachos

En los procedimientos escritos, que siguen siendo cuantitativamente los más relevantes en América Latina, la labor del tribunal se concentra fundamentalmente en la construcción del “expediente”, siguiendo para ello un conjunto de pasos más o menos estandarizados que permiten ir materialmente acumulando información (peticiones, diligencias, pruebas y resoluciones), de forma tal que al término de esa labor un juez pueda dictar la sentencia definitiva a partir de la lectura de las piezas escritas archivadas en la carpeta judicial. Organizacionalmente, en este tipo de procedimientos por lo general interviene un número más o menos elevado de empleados judiciales, los cuales colaboran en la formación del expediente ya sea elaborando borradores de resoluciones, tomando declaraciones o recibiendo parte de la prueba. Por el tipo de trabajo que deben asumir estos funcionarios generalmente se les exige que tengan algún tipo de formación jurídica.

En los procedimientos orales, las decisiones son tomadas directamente por los jueces en audiencias donde se produce el debate entre las partes y la aportación de prueba de ser necesaria. Organizacionalmente, en este tipo de procedimientos el hito central ya no es el expediente, sino la audiencia, por lo tanto los recursos del tribunal deben estar colocados en función de la más eficiente organización de éstas. En términos cuantitativos el recurso juez pasa a ser más significativo y los empleados, cuya función ya no es ayudar a construir la decisión judicial sino encargarse de la organización de las audiencias, no necesitan tener una formación jurídica en derecho sustantivo, sino simplemente saber cómo insertar su trabajo dentro del proceso general de producción del tribunal. Como decíamos existen variaciones, siendo frecuente encontrar en la región sistemas en que parte del procedimiento funciona por escrito (por ejemplo, la etapa de instrucción penal, aún en muchos países con sistemas acusatorios) y luego otra en forma oral (la etapa del juicio).

El siguiente cuadro, tomado de la justicia criminal de un país de la región, antes y después de la reforma procesal penal, ejemplifica lo que venimos diciendo sobre el cambio en el uso de los recursos juez y empleado en uno y otro modelo de funcionamiento.

Cuadro N° 1
Relación empleados y jueces en los sistemas de justicia criminal antiguo y nuevo en Chile
Fuente: Ministerio de Justicia de Chile

		Relación empleados por jueces
Sistema antiguo	Juzgados criminales especializados	11,0
Sistema nuevo	Juzgados de Garantía	3,8
	Tribunales Orales en lo Penal	2,2

Lamentablemente, muchas de estas diferencias que esquemáticamente hemos reseñado no han sido debidamente consideradas en la región al momento de transitar de un sistema a otro, de cambiar de un sistema escrito a uno oral. Uno de los principales hallazgos del proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales en América Latina que realizó CEJA entre los años 2001 y 2003 fue la enorme dificultad que presentaban los nuevos sistemas orales para organizar eficazmente audiencias (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005: 217 y ss). Es así como se producía un extendido fenómeno de suspensión de audiencias con muy nocivas consecuencias no sólo para la productividad del sistema - recordemos que es esa “la” instancia de generación de decisiones- sino también para su legitimidad entre los demás operadores del sistema, los usuarios del mismo y la ciudadanía en general. El cuadro siguiente ilustra algunos de los resultados obtenidos durante los períodos en que se observaron audiencias de juicio oral –por lo general lapsos de un mes-.

Cuadro N° 2: Programación y realización de Juicios orales. Juicios agendados v/s juicios realizados / Fuente: CEJA, 2005

	Juicios agendados	Juicios realizados	%
Bolivia	103	36	35%
Buenos Aires (Arg.)*	91	39	31%
Córdoba (Arg.)	117	97	83%
Costa Rica	179	54	30%
Chile **	65	64	98%
Ecuador	222	59	27%
El Salvador	170	69	41%
Guatemala	50	38	76%
Honduras	55	27	49%
Paraguay	17	13	76%
Venezuela ***	(867)	(144)	(17%)

* Sólo Departamento Judicial de San Isidro

** Sólo Antofagasta. Primer informe arrojaba un 80% de efectividad

*** Cifras sobre el total de juicios en el Círculo Penal de Caracas

Lo que sucedió en la mayoría de los países fue que el sistema de gestión pensado para la tramitación de expedientes escritos no se cambió a la hora de implementar un sistema oral, y funcionarios sin destrezas para la organización de audiencias han debido hacerse cargo de esa tarea, en general con bajos resultados. ¿Qué tipo de problemas enfrentan? Por ejemplo, una concepción formalista de diligencias claves para que una audiencia pueda concretarse, como la práctica de las notificaciones. En el sistema escrito se valora más la corrección de los procedimientos que los resultados. Lo importante tratándose de las notificaciones es que ellas se hagan siguiendo los pasos que establece la ley, no asumiendo el funcionario ninguna responsabilidad respecto al éxito de la misma. La lógica en un sistema oral debe ser diversa: lo importante es que siguiendo los procedimientos legales se obtengan los resultados queridos. Así, lo relevante no es que en el expediente conste que la notificación se despachó en tiempo y forma oportuna a su destinatario, lo valioso es que esa persona que deba asistir efectivamente concurra a la audiencia de tal forma que ésta pueda efectivamente realizarse. Por lo mismo, el empleado no debe limitarse al despacho de la notificación, sino deberá tener las habilidades de gestión necesarias para realizar una serie de otras diligencias necesarias para que la persona concurra. Así, habrá de obtener compromisos personales de ellas o de la parte interesada en su comparecencia (por ejemplo, los fiscales pueden hacer mucho para que las víctimas concurran y los defensores para que lo hagan los imputados en libertad), podrá llamarlos telefónicamente para recordarles la realización de la audiencia, etc.

Pero así como los procedimientos orales exigen un sistema de gestión distinto al pensado para los escritos, innovaciones de gestión diseñadas para los procedimientos orales presentan serios problemas cuando se las intenta aplicar a los procedimientos escritos. Las dos modernizaciones que más han cambiado la gestión judicial en los últimos años: la fusión de los tribunales en grandes unidades jurisdiccionales y el nombramiento de administradores profesionales para hacerse cargo de la gestión del sistema, fueron diseñadas pensando en tribunales orales (de hecho provienen de países que sólo cuentan con esos sistemas) y sólo pueden cumplir cabalmente con sus objetivos dentro de procedimientos de esa naturaleza, pues ambas implican una absoluta dife-

renciación entre las funciones jurisdiccionales y las administrativas que, como ya hemos visto, es imposible en un sistema escrito, en donde el juez debe necesariamente tener un contacto cercano con los funcionarios que, en los hechos, están desarrollando parte de la labor que a él le compete. Más adelante analizaremos con mayor detención ambos cambios y explicaremos por qué tanto la creación de grandes tribunales como la profesionalización de la gestión implican necesariamente romper la relación directa, personal y cotidiana entre el juez y el personal administrativo, lo que es imposible e inconveniente de concretar en un procedimiento escrito.

3. Otros aspectos que deben considerarse

Más allá de los procedimientos orales o escritos, hay otros aspectos que deben ser considerados a la hora de diseñar los despachos que dicen relación con ciertas particularidades de las distintas materias o fueros en que se divide la función judicial. Por ejemplo, los asuntos de familia por lo general requieren de la intervención de cuerpos técnicos durante el procedimiento, integrados por asistentes sociales o psicólogos y brindan servicios bien diferentes al puramente jurisdiccional, como es facilitar en determinados casos las visitas entre padres e hijos. Esos mismos asuntos, así como en los civiles y en los laborales, en algunos países se consultan instancias de mediación que pueden funcionar en forma desligada de los tribunales o insertas de alguna manera dentro de su propia organización y funcionamiento, pero con sus propias particularidades. En las mismas materias civiles y en las contravencionales, muchos países se han dado juzgados de paz o vecinales o de pequeñas causas que, por el tipo de conflictos que deben resolver, la simplicidad de sus procedimientos y la no exigencia de asistencia letrada,⁶ requieren de una estructura institucional y de funcionamiento muy particulares. Aún más, en asuntos simples y estandarizados está ganando espacio la litigación a través de internet, la cual, para el máximo aprovechamiento de sus potencialidades, requiere de un replanteamiento radical de la estructura tradicional que tenemos en mente para un tribunal.

... así como los procedimientos orales exigen un sistema de gestión distinto al pensado para los escritos, innovaciones de gestión diseñadas para los procedimientos orales presentan serios problemas cuando se las intenta aplicar a los procedimientos escritos.

⁶ En algunos casos los jueces tampoco son letrados.

III. Principios orientadores

Si bien existen muchos posibles diseños organizacionales y de modelos de gestión para los tribunales, hay algunos factores o criterios que son claves para lograr un funcionamiento más eficiente.

Lo primero es diferenciar claramente las funciones jurisdiccionales de las administrativas pues, como se ha dicho, si hay algún grado de confusión entre ambas será muy difícil gestionar los aspectos puramente administrativos con criterios técnicos y profesionales, debiendo necesariamente tener alguna ingerencia en estos últimos el estamento jurisdiccional. Lo segundo es tratar de aprovechar al máximo las economías de escala, introduciendo unidades jurisdiccionales grandes que faciliten concentrar en ellas un mayor número de decisiones administrativas a la par de profesionalizar los mecanismos para su adopción. Este tipo de tribunales evita duplicar esfuerzos y recursos y permite aplanar la estructura del Poder Judicial. En tercer lugar es esencial tender hacia la profesionalización de la administración. Los jueces, como abogados que son, no tienen ni preparación ni especiales habilidades para los temas de gestión. Hay que dejar estos en quienes sí tienen tales condiciones. La incorporación de administradores con poder propio y real es quizás una de las revoluciones más importantes que están experimentando los tribunales hoy en día.

En cuarto lugar deben privilegiarse los diseños simples y flexibles, con más énfasis en los resultados que en los procedimientos. La excesiva regulación normativa en los Códigos de los temas administrativos ha sido uno de los grandes obstáculos a la innovación en esta área y ha obstaculizado las posibilidades de adaptarse a una realidad muy cambiante. En quinto y último lugar, es clave hacer uso en todo momento, tanto para el diseño, como para el seguimiento y la corrección del modelo, de información oportuna y de calidad. Las decisiones en materia de gestión no pueden quedar entregadas a las intuiciones o las experiencias personales, pues muchas veces la realidad es contraintuitiva y las experiencias personales no son generalizables. El uso adecuado de la información está íntimamente asociado a una administración más profesional. Se trata además de una exigencia que impone una sociedad que busca más transparencia y mayor capacidad de control sobre quienes utilizan recursos públicos y ejercen soberanía popular.

En el cuadro siguiente, en términos esquemáticos y simples, hemos querido resumir distintas alternativas de decisiones respecto a la organización y funcionamiento de los tribunales en función de su impacto en el grado de eficiencia que potencialmente entregan a la gestión judicial.

	(menor)	EFICIENCIA	(mayor)
Funciones jurisdiccionales y administrativas	Mezcladas		Diferenciadas
Distribución de jueces	Tribunales unipersonales separados		Tribunales formados por un conjunto de jueces
Liderazgo en temas de gestión	Colectivo de jueces (instancia colegiada)		Juez Presidente
Encargado de la administración del tribunal	Juez o secretario		Administrador profesional
Coordinación interinstitucional (Ministerio Público, Policía, Defensoría Pública, demás ser servicios auxiliares)	Inexistentes o informales. Centradas en la cúpula. Sin concretar acuerdos o sin seguimiento de los mismos.		Instancias formales, con reuniones periódicas y con representantes de los niveles operativos. Generación de acuerdos escritos y seguimiento a los mismos.
Rol de los empleados	Funciones cuasi-jurisdiccionales		Funciones de secretaría y apoyo no jurisdiccional
Funciones de los empleados	Compartimentos estancos		Polifuncionalidad
Modelo de producción	Trabajo individual (modelo de producción artesanal)		Equipos de trabajo (modelo de producción en serie)
Metas e incentivos	Ausencia de metas e incentivos formales		Existencia de un sistema de metas e incentivos de gestión
Capacitación	Capacitación informal, teórica e individual		Capacitación formal, práctica y como unidad de trabajo
Perfil de los empleados	Con formación jurídica		(Con formación profesional o técnica en su área de especialidad)
Distribución de la carga de trabajo	Sistemas rígidos (radicación)		Sistemas flexibles (flujo)
Sistema de información y seguimiento de casos	Manual y poco utilizado		Informatizado y alimentando permanentemente las decisiones de gestión
Evaluación	Ocasional, sin indicadores previamente definidos, no asociada a la toma de decisiones y secreta		Periódica, en función de indicadores previamente definidos, asociada a la toma de decisiones y pública

IV. Análisis de la demanda

Una vez definido el producto y teniendo claro los criterios de eficiencia que se desean implantar en el sistema, la etapa siguiente en el proceso de diseño de un sistema de gestión es lograr tener una aproximación lo más precisa posible respecto a la carga de trabajo esperada para el mismo.

1. Información sobre los de ingresos esperados

Las preguntas elementales que deben responderse en esta etapa están asociadas al número y tipos de casos que ingresarán en determinados lapsos de tiempo, los factores que pueden influir en ese volumen esperado, las características de los usuarios, la duración esperada de los litigios y el índice probable de recursabilidad.⁷

Esta información debiera ser lo más desagregada posible, tanto en cuanto al tipo de asuntos como a su ubicación geográfica, de forma tal de poder distribuir los recursos del sistema en la forma más racional. Puede ser, por ejemplo, que en una determinada zona del país la forma más racional de brindar los servicios judiciales no sea el establecimiento físico de un tribunal en forma permanente, sino la generación de tribunales itinerantes que se desplacen periódicamente conforme la demanda lo requiera.

La desagregación por tipo de asuntos debe atender no sólo a la materia de que se trata, sino dentro de ella a los distintos tipos de conflictos de que puede tratarse, pues es completamente distinto para el sistema el trabajo que le reporta la quiebra de una empresa versus la ejecución de una sola deuda, o un delito de homicidio en comparación a uno de hurto.

Conocer el tipo de usuarios también es relevante. Así, por ejemplo, si los usuarios directos son personas de escasos recursos los tribunales deberán estar preparados para recibir directamente sus peticiones, muchas veces sin la mediación de un abogado y, el sistema en general, deberá ver la forma cómo proporcionarles asistencia legal para los asuntos en que ello sea indispensable. Si los usuarios directos son preferentemente instituciones, por ejemplo, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, Bancos u otras instituciones similares, hay trámites generalmente engorrosos que pueden verse simplificados,

como por ejemplo el de las notificaciones, las que en tal caso se les puede hacer a esas entidades a través de casilleros en los tribunales o, en forma más simple aún, por medios electrónicos.

La duración de los procedimientos también requiere de un análisis desagregado, pues no todas las etapas consumen el mismo nivel de recursos del tribunal, sobre todo en aquellos procedimientos animados por el principio dispositivo en que la carga de hacer avanzar el asunto recae en las partes.

El índice de recursabilidad, finalmente, determinará la carga de trabajo esperada por los tribunales superiores. Nuevamente aquí es necesaria la desagregación pues la complejidad de los diversos tipos de recursos varía en forma significativa.

Cuando se trata de un sistema en régimen,⁸ sin que existan causas exógenas a él que puedan influir de manera relevante y se cuenta con buenos sistemas de información, estos cálculos son simples de hacer a partir de los datos históricos con que ya se cuenta, a los que simplemente puede aplicárseles un factor de corrección producto del crecimiento natural que viene experimentando la demanda judicial, de ser el caso, o bien sensibilizar⁹ la cifra para poder prevenir adecuadamente escenarios marginalmente cambiantes.

La situación es bien distinta cuando el modelo de gestión debe responder a un sistema procesal sustancialmente nuevo, donde se espera que los cambios de fondos influyan en la decisión de litigar de los actores del sistema; o bien cuando factores determinantes exógenos están en un proceso brusco de cambios, por ejemplo se está en el medio de una crisis económica que se espera tendrá consecuencias importante en la capacidad de pago de los actores económicos. Otro tanto sucede cuando nunca se ha contado con un sistema razonablemente confiable de estadísticas judiciales que den cuenta con suficiente desagregación de la carga de trabajo del sistema. En estos casos, la proyección de la carga de trabajo necesariamente habrá de recaer en estimaciones las cuales pueden basarse o bien en el juicio de expertos (ojalá con un conocimiento acabado tanto del sistema antiguo como del nuevo cuando se esté frente a un cambio de procedimiento), o echando mano a la experiencia comparada cuando se trate de realidades asimilables.

⁷ El índice de recursabilidad es la cantidad promedio de recursos que se interponen en cada causa judicial (desagregado por tipo de recurso), siendo el factor que permite predecir la carga de trabajo esperada en los tribunales superiores.

⁸ Un sistema en régimen es aquél que ya ha pasado las etapas iniciales de implementación y está recibiendo el flujo de trabajo que normalmente se espera para él.

⁹ La sensibilización es una técnica muy sencilla que permite apreciar qué sucede con un sistema ante cambios menores que pueda experimentar una variable, en este caso, por ejemplo, un crecimiento o disminución de un 10% del volumen de ingresos.

Es importante en todos estos cálculos atender a los diversos factores que inciden en la decisión de litigar, que son los que permiten predecir su volumen y envergadura. Por una parte, se encuentran los factores que determinan la generación de los conflictos, los cuales se encuentran asociados a circunstancias económicas, pero también hay fenómenos sociales que pueden llevar a los tribunales asuntos que antes no llegaban a ellos.¹⁰

Hay que considerar igualmente que muchas veces son los abogados, más que los que sufren directamente los conflictos, los que tienen una voz determinante a la hora de judicializarlos. En tal sentido, deben estudiarse los incentivos que los abogados tienen para arreglar (negociar) extrajudicialmente los asuntos versus convertirlos en una acción judicial. En ello influye, por ejemplo, el sistema y la estructura de los honorarios, donde un sistema de pago a suma alzada puede tener efectos muy diversos a otro que aliente el cobro de una cuota litis.

Sin dudas las decisiones de política que adopte la autoridad serán determinantes a la hora de avaluar la carga de trabajo esperada para el sistema. La aprobación de leyes que establezcan nuevos delitos, o aumenten las penas para los existentes o la creación de acciones especiales para determinados asuntos pueden llevar a alterar significativamente el volumen de trabajo de los tribunales. Pero también deben considerarse las decisiones de política institucional, por ejemplo del Ministerio Público cuando éste tiene atribuciones para decidir qué asuntos presenta ante los tribunales y en qué momento judicializa sus investigaciones. Aquí deberán apreciarse las políticas generales en materia de persecución penal que desarrolla la fiscalía, por ejemplo si en una determinada zona decide judicializar todas las investigaciones por drogas o en otra no llegar a salidas anticipadas en delitos contra la propiedad. Pero también pueden tener incidencia en la distribución de los ingresos las metas de gestión que internamente se ponga el Ministerio Público. Así, por ejemplo, si esas metas son anuales, lo más probable es que a fines del año haya una intensa presión de su parte por judicializar casos y por concluir los ya judicializados.

2. Unidades de medida

Para apreciar en forma más precisa la demanda esperada y poder traducirla en carga de trabajo concreta para los diversos operadores, es conveniente operar con unidades de medida más sofisticadas de las que hasta la fecha

se han usado en los sistemas judiciales de nuestros países. La unidad de medida normal en ellos es la “causa, denuncia o expediente judicial”, en circunstancia que la información que esta medida entrega es ambigua y poco exacta. Una misma causa puede involucrar a una o a una infinidad de personas, puede tratarse de un asunto simple o en extremo complejo, todo ello con consecuencias innegables para la dinámica de funcionamiento de los tribunales. Aunque los grandes números tienden a paliar este efecto, redistribuyendo aleatoriamente las cargas complejas, es posible alentar decisiones de gestión que tecnifiquen

y hagan más útil el instrumento de medición. Es así como en algunos países las estadísticas judiciales en materia criminal han pasado a contabilizarse a través de una unidad de medida diferente, llamada “relación”. Una relación está formada por una imputación y un imputado determinado, de forma tal que una misma denuncia pueda dar lugar a varias relaciones en la medida que sean varios los delitos que se imputan o varias las personas las imputadas.

Otra medida, complementaria a la anterior, tendiente a hacer más precisa la medición es la utilización de algún criterio de “causa equivalente”, con el fin de pesar en forma diferenciada los diversos tipos de asuntos en función del trabajo real que ellos demandan. Así, por ejemplo, una medida de causa equivalente, a partir de un análisis empírico de duración de los procedimientos y del grado de utilización de cada uno de los recursos del tribunal (fundamentalmente del tiempo de los operadores), puede asignarle, por ejemplo, un valor de uno a un procedimiento ordinario, de dos a una quiebra, de 0,5 a un ejecutivo, etc. La aplicación de estos índices a la distinta demanda esperada permitiría traducirla a valores similares en término de trabajo generado.

Es importante en todos estos cálculos atender a los diversos factores que inciden en la decisión de litigar, que son los que permiten predecir su volumen y envergadura. Por una parte, se encuentran los factores que determinan la generación de los conflictos, los cuales se encuentran asociados a circunstancias económicas, pero también hay fenómenos sociales que pueden llevar a los tribunales asuntos que antes no llegaban a ellos.

¹⁰ Típicamente eso ha sucedido en la región en los últimos años con los asuntos medioambientales. Pero también con causas vinculadas a hechos de corrupción que si bien todo indica que antes igual existían, no daban lugar a procesos judiciales, los más de los cuales son de alta complejidad para el sistema.

La utilización de estos sistemas puede permitir no sólo predecir en forma más certera la carga de trabajo que le espera al sistema, sino la mejor forma de distribuirla en forma equitativa entre las diversas unidades jurisdiccionales.

V. Análisis de la oferta actual

El siguiente paso en el proceso de diseño es tener claridad respecto a los recursos con que actualmente se cuenta, en términos de su volumen e idoneidad. Sin dudas, por más revolucionario que sea el nuevo sistema que se desea implementar, nunca se podrá -ni será conveniente- partir de cero. Deberán aprovecharse de la mejor manera posible, con una visión estratégica, la dotación de recursos iniciales.

1. En cuanto a los recursos humanos

El análisis debe partir por concentrarse en el recurso fundamental de los tribunales: los jueces. No basta con saber su número y estatus dentro de la carrera judicial. También es central conocer su nivel de capacitación y de involucramiento o adhesión al nuevo modelo que se intenta llevar adelante, sobre todo si estamos frente a un proceso de cambios sustantivos. Ciertamente esto no se trata de una realidad dada, que simplemente haya que tomar como un dato, sino es una variable sobre la cual es posible incidir desarrollando las políticas de participación, difusión y capacitación que sean necesarias.

Una de las lecciones que hemos aprendido con las reformas judiciales llevadas a cabo en los últimos años es que, paradójicamente, los jueces tienden a resistir mucho más vehementemente cambios organizacionales y de gestión que las reformas sustantivas aún cuando estas sean de gran envergadura y que, bajo ciertas lecturas, ellas puedan ser vistas como restrictivas al poder de la judicatura. Lamentablemente, durante mucho tiempo los jueces han hecho recaer su poder -o su percepción acerca de su poder- más en sus facultades administrativas (la posibilidad de designar empleados, de asignar carga de trabajo y controlar su ejecución, de disponer el destino de ciertos recursos, por sólo citar algunos ejemplos), que en sus facultades jurisdiccionales. Es por ello que muchas veces presentan menos objeciones a delegar sus funciones propiamente jurisdiccionales que a aceptar que sea un profesional distinto el que tome bajo su control tales decisiones administrativas.

Sin dudas, por más revolucionario que sea el nuevo sistema que se desea implementar, nunca se podrá -ni será conveniente- partir de cero. Deberán aprovecharse de la mejor manera posible, con una visión estratégica, la dotación de recursos iniciales.

Un ejercicio similar de evaluación debe realizarse con los empleados judiciales. Si el nuevo modelo que se desea implementar es menos intensivo en el uso de empleados en funciones de apoyo, o requiere de perfiles de ellos distintos a los actuales, este ejercicio debe considerar las alternativas laborales que se les ofrecerán a estos funcionarios. En cualquier caso, la mayor demanda de jueces puede constituir una oportunidad para que funcionarios con el título de abogado, que estaban ejerciendo roles menores dentro de los tribunales, puedan acceder a cargos de jueces. Existen experiencias en que el término del rol de los secretarios de los tribunales -función que pasa a ser innecesaria ante la profesionalización de la gestión judicial y la pérdida de sentido de la labor de ministro de fe en un sistema que enfatiza más los controles ex post que los ex antes - ha permitido aprovechar de mucho mejor manera ese recurso altamente calificado, dándoles derechamente el estatus profesional de jueces.

2. En cuanto a los recursos materiales

También los recursos materiales deben ser pormenorizadamente evaluados, pues ellos condicionan muchas veces los diseños de gestión. Así, por ejemplo, es necesario conocer en detalle el estado y las características de la infraestructura judicial (metros cuadrados, conservación, distribución, etc.), como también la situación jurídica de esos inmuebles: si son o no de propiedad del Poder Judicial. En el caso de no serlo, saber si se trata de comodatos o arrendamientos y en qué términos se han pactados, pues de ello depende si se puede y es conveniente introducirles mejoras a esas propiedades. Estas evaluaciones pueden arrojar argumentos económicos para cambiar la situación de la infraestructura y a la par permitir su mejora. En muchos países donde existe una alta cantidad de inmuebles arrendados puede resultar más rentable contratar créditos hipotecarios o leasings para construir bienes raíces propios y adecuados, pagando esos contratos con lo que antes se destinaba a las rentas de arrendamiento.

Un análisis similar es necesario realizarlo con los recursos informáticos con que se cuenta, tanto a nivel de hardware, como de software. Respecto al primero hay que conocer el estado del equipamiento, su ubicación física, su nivel de utilización y su integración en redes. En cuanto al segundo, se hace necesario saber a quién pertenecen las licencias y analizar la idoneidad de los programas en función

de los nuevos sistemas. Uno de los problemas que ha habido en los procesos de informatización de los Poderes Judiciales de la región es que la debilidad técnica de ellos en el área informática los ha hecho quedar cazados a las empresas proveedoras, las que a veces jurídicamente o a veces simplemente por la fuerza de los hechos, tienen el control sobre los programas y la posibilidad de modificarlos.

Siguiendo en la misma dirección, el análisis de la situación actual debe detenerse en los recursos presupuestarios con que cuenta el sistema judicial. Esta es un área en que por lo general existen grandes falencias de información. Muchas veces las fuentes de financiamiento son diversas¹¹ y la información sobre los recursos está en extremo agregada, por lo que no es posible saber con certeza a cuánto alcanzan y cómo se van desembolsando. Si es difícil conocer los ingresos lo es mucho más aún saber el destino de esos recursos. Nuevamente aquí la falta de información y el nivel de agregación de la que existe hace muy difícil saber con exactitud por ejemplo, cuánto le cuesta a los tribunales tramitar un tipo determinado de causa y qué impacto, en términos económicos, puede tener alterar esa forma de tramitación.

3. Gobierno y procesos de trabajo

Es conveniente que el análisis de la oferta se extienda a las fortalezas y debilidades del sistema de Gobierno Judicial, puesto que de él depende la capacidad de dirigir adecuadamente el proceso de cambio, tanto en el nivel inicial de diseño como en el más complejo políticamente de implementación. Generalmente del nivel de Gobierno Judicial depende directamente la gerencia central del sistema judicial, la cual asume un papel relevante no sólo en el proceso de implementación, sino en la operatoria normal del sistema, pues de ella dependen, por lo general, los sistemas de administración de recursos humanos y de inversiones, temas todos íntimamente vinculados con el funcionamiento cotidiano de los despachos judiciales.

Esta evaluación de la oferta actual no podría darse por concluida sin un pormenorizado análisis de los procesos de trabajo actuales al interior de los tribunales. De más está decir que es de estos procesos de trabajo de los que

depende en buena medida el nivel de productividad de las unidades, incluso a veces en forma más determinante de la calidad profesional de quienes los ejecutan. Cualquier diseño innovador debe partir por conocer bien el ambiente sobre el cual se aplicará, saber qué es lo que se quiere cambiar y por qué, a la par de conocer qué es lo que vale la pena mantener.

Todo este proceso de análisis de lo existente previamente debiera también desembocar en la construcción de una línea de base que permita el día de mañana evaluar si los cambios introducidos han implicado o no mejoras en los servicios judiciales. La ausencia de esta información en la mayoría de los procesos de reforma en la región les ha restado de argumentos para mantener en el tiempo el apoyo político y de recursos que requieren.

VI. Definición de la estructura de las oficinas judiciales

1. La organización tradicional de los despachos

En la noción tradicional de oficina judicial que se tiene en América Latina, ella está compuesta por un juez, un secretario y en un conjunto de empleados que cooperan en su trabajo, todos cobijados bajo un mismo espacio físico y ejerciendo sus funciones en exclusividad dentro de determinado radio territorial. Es así como el mapa judicial de los países de la región está integrado -a nivel de primera instancia- por un elevado número de tribunales dispersos a través de los países. Incluso en las ciudades

que por su tamaño requieren para ser cubiertas de más de un juez, cada uno de esos jueces trabaja en su propio tribunal, en forma desconectada de sus colegas. En muchas oportunidades esos juzgados se ubican en un mismo edificio o en espacios colindantes, sin embargo cada uno de ellos tiene su propia organización, replicándose en cada una de ellas íntegramente todas las funciones que requieren para cumplir con su cometido.

Sin dudas esta última circunstancia, hace que este sea un tipo de organización poco eficiente, pues no aprovecha las claras economías de escala

...
del nivel de Gobierno Judicial depende directamente la gerencia central del sistema judicial, la cual asume un papel relevante no sólo en el proceso de implementación, sino en la operatoria normal del sistema, pues de ella dependen, por lo general, los sistemas de administración de recursos humanos y de inversiones, temas todos íntimamente vinculados con el funcionamiento cotidiano de los despachos judiciales.

¹¹ Además de los recursos fiscales los Poderes Judiciales generalmente reciben recursos de tasas judiciales que cobran a los litigantes, de depósitos judiciales, de la liquidación de bienes decomisados o de intereses ganados producto de la inversión de sus activos.

que se producen al compartir y no replicar funciones. No tiene sentido en términos económicos y le genera enormes problemas a los usuarios que, por ejemplo, cada uno de los tribunales que funcionan en un mismo edificio tenga sus propios mesones de entrada, sus propios sistemas de archivos, sus sistemas de notificaciones, etc.

Ello igualmente presenta otros inconvenientes. Por una parte, hace muy costoso ampliar la cobertura judicial, pues siempre es necesario crear un tribunal completo, es decir nombrar a un juez y a un conjunto de funcionarios.¹²

Por otra parte, esa forma de organización genera muchas dificultades para establecer sistemas equitativos de repartición de la carga de trabajo entre todas ellas. Las divisiones geográficas o por turnos no siempre son las más justas para equilibrar los volúmenes de trabajo. Si bien esto puede ser paliado con sistemas centralizados de distribución de causas que permitan discriminar entre el peso específico de cada una de ellas, la falta de flexibilidad que presenta la existencia de compartimentos estancos impide -o al menos dificulta- hacer con flexibilidad las correcciones que eventualmente sean necesarias ante el surgimiento de diferencias en los hechos relevantes respecto al trabajo que debe asumir una u otra.

Adicionalmente, esta infinidad de tribunales pequeños lleva a que cada uno tenga poco poder relativo y que sea necesario que muchas de las decisiones de gestión deban ser llevadas al nivel de la administración central. Esto alienta la verticalización del Poder Judicial en circunstancias en que una de las tendencias en la gestión moderna es contar con instituciones más horizontales y descentralizadas, pues ello facilita que las decisiones sean tomadas por las personas que cuentan con más información y experiencia directa sobre los problemas y que se pueda ajustar el funcionamiento de la institución a las particularidades de las distintas realidades -por ejemplo, geográficas- y con mayor celeridad a los cambios que ésta experimente.

...
infinidad de tribunales pequeños lleva a que cada uno tenga poco poder relativo y que sea necesario que muchas de las decisiones de gestión deban ser llevadas al nivel de la administración central. Esto alienta la verticalización del Poder Judicial en circunstancias en que una de las tendencias en la gestión moderna es contar con instituciones más horizontales y descentralizadas...

2. Alternativas de estructura institucional

Una primera vía para abordar las ineficiencias más evidentes que apareja la estructura tradicional de los tribunales, está dada por la constitución de los llamados “servicios comunes”, es decir, por unidades que realizan sus funciones no sólo para un tribunal determinado, sino para un conjunto de ellos, generalmente con cercanía física. Estos servicios comunes van desde la administración física de los inmuebles donde funcionan los tribunales (seguridad, mantención, aseo, etc.), a hacerse cargo de funciones más cercanas y más típicamente ligadas al trabajo jurisdiccional: notificaciones, custodia de especies, atención al público, sistemas de información, etc. En todo caso, la característica de la organización a través de servicios comunes es que no pone en cuestión el mecanismo tradicional de producción judicial: éste sigue estando en mano del juez y de empleados que trabajan bajo su directa dirección.

El paso siguiente ya implica romper la estructura tradicional de los tribunales, uniendo a un conjunto de jueces bajo un esquema de trabajo común o de “pool” de jueces, servidos también por una secretaría común que todos ellos comparten. Este esquema de funcionamiento no implica alterar el carácter de unipersonales que pueden tener esos jueces, pues aunque estén agrupados en un colectivo, a la hora de tomar decisiones jurisdiccionales ellas pueden seguir siendo individuales. Las ventajas de este sistema es que ya no sólo los llamados servicios comunes pasan a ser brindados centralizadamente, sino todas las labores de apoyo, incluso las más directamente ligadas a la producción jurisdiccional. Así se gana en flexibilidad, al poder destinar los recursos humanos sin limitaciones a las tareas que más los requieran. Es posible también disponer de una administración profesional de ese recurso humano.

En los sistemas más flexibles y eficientes, la administración centralizada también incluye a los propios jueces, lo que tiene un gran impacto en la productividad de los tribunales, dado que se trata de precisamente del recurso más importante con que estos

¹² Se dice que el coste de un juez no llega a un séptimo del coste total de un órgano unipersonal; y que un aumento en un 10% en el número de jueces puede traducirse en un aumento casi proporcional en el número de sentencias, pero que un aumento en el 10% del personal tiene un impacto reducido y en todo caso menor en el número de sentencias (Pastor, 2003: 6).

cuentan. Así, la distribución de la carga de trabajo y la agenda de los jueces puede ser administrada más eficientemente. De tal forma se relativiza el sentido de propiedad de los jueces respecto a “sus” causas, pasando a ser estas, antes que nada, del tribunal en general. Siempre respetando que sea un mismo juez el que reciba directamente la prueba e intervenga en la decisión del asunto, es posible distribuir las tareas previas entre los jueces de un tribunal de forma de aprovechar de mejor manera sus tiempos.

Existen limitaciones para la adopción de este tipo de organización judicial. Por lo pronto no es la más conveniente para un sistema escrito, pues en estos es necesaria una relación directa y personal entre los jueces y los empleados en los que delega parte de sus funciones, lo que se hace más difícil cuando el volumen de los empleados se eleva significativamente y hasta la vinculación física con los jueces se hace más distante.

Por otra parte hay limitaciones que provienen de necesidades de acceso a la justicia. El sistema judicial tiene que asegurarle a toda la población la posibilidad cierta de llegar a costos razonables antes los servicios judiciales para la atención de sus problemas. Para cumplir con ello, no es posible concentrar y por ende distanciar demasiado los tribunales de parte de la población. Ello implica instalar en determinadas localidades pequeñas o alejadas tribunales integrados por tan sólo un juez, aunque como hemos visto esta necesidad también puede morigerarse con un sistema de jueces itinerantes correctamente administrado.

Una limitación adicional está dada por las propias capacidades de administrar un tribunal, las que no son ilimitadas. Unidades excesivamente grandes pueden tornarse inmanejables, generándose así lo que se denomina diseconomías de escala, que pueden llevar a aconsejar dividir esa unidad en uno o más tribunales que cuenten con su propia administración.

Ejemplos de tribunales que funcionan con servicios comunes

Uno de los pioneros en esta materia fue el sistema judicial de Costa Rica, país donde se promovió el llamado megadespacho. El lugar escogido para desarrollar esta experiencia fue el Segundo Circuito Judicial de San José, concentrado en el Edificio de los Tribunales de Goicoechea, sede que aglutina a 5 tribunales (el Contencioso, el de Casación Penal, el de Juicio y Penal Juvenil, el de Trabajo y el Agrario); 11 juzgados (el Contencioso Administrativo, el Contravencional, los Civiles de Mayor y Menor Cuantía, el de Familia, el de

Trabajo, el de Tránsito, el Penal, el de Turno Extraordinario, el de Pensiones Alimentarias y el de Violencia Doméstica) y 5 oficinas vinculadas al sistema de justicia penal (la de los Defensores Públicos, la Fiscalía Adjunta, la Fiscalía de Defensa Civil y de Casación, la Fiscalía de Delitos Tributarios y la Fiscalía de Turno Extraordinario). El funcionamiento del megadespacho se funda en la convergencia de tres principios básicos: la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, la centralización de los servicios comunes y la informatización del expediente. Para la concreción del primero de estos principios se creó la figura del Juez Tramitador, quien reemplazó al antiguo Secretario del despacho, dejando al Juez de Sentencia avocarse en forma exclusiva a la labor jurisdiccional. En lo que respecta a la centralización de los servicios comunes, el Edificio de los Tribunales de Goicoechea contempla entre estos la recepción de documentos, escritos y demandas nuevas; el archivo y custodia de expedientes; las notificaciones y citaciones; la información y atención al usuario; la administración de salas de juicio; la bodega de decomisos y la bodega de suministros.

En forma complementaria a la iniciativa reseñada, en cada circuito judicial de Costa Rica se creó una Oficina Administrativa del Circuito, que brinda una serie de servicios comunes a los despachos judiciales. Entre estos se cuentan la recepción y distribución de documentos; las notificaciones y citaciones; la información y atención al usuario; el archivo de causas; la tesorería judicial y la bodega de decomisos, entre otros.

En Ecuador, la Corte Suprema, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador (ProJusticia) llevaron a la práctica el proyecto “Modernización del Sistema de Gestión de Despacho”, el que se inició en las ciudades que presentaban mayores niveles de demora y carga procesal: Quito, Guayaquil y Cuenca. Este nuevo modelo de gestión se fundó en el principio de la corporatividad como mecanismo de optimización de los recursos humanos y físicos con que cuenta la administración de justicia y su objetivo fue separar las funciones administrativas de los juzgados de las propiamente jurisdiccionales, potenciando, de este modo, la eficiencia de cada una de ellas. Un elemento esencial para el funcionamiento del sistema fue la incorporación de tecnología moderna. Para estos efectos, la capacitación del personal de los juzgados sobre la utilización de las herramientas informáticas fue fundamental. Además, el archivo y la sala de consultas se organizaron de tal manera que permitieran a los abogados, y al usuario en general, contar con información sobre el

estado de las causas que se ventilan en los juzgados corporativos, mediante atención personalizada o a través de medios tecnológicos dispuestos para tal efecto. En función de los éxitos alcanzados durante la etapa piloto, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura consideraron oportuno ampliar la cobertura del proyecto. Es así que la etapa de réplica cubrió 43 juzgados civiles y penales incorporados al nuevo sistema de gestión corporativa. Al año 2003, el Proyecto de Modernización del Sistema de Gestión de Despacho Judicial abarcaba 69 juzgados.

Paraguay también posee experiencias en la materia. Desde marzo de 2000, cuando entró en vigencia plena la nueva normativa procesal penal, se produjeron innovaciones en la gestión judicial. Una ley temporal de transición hacia la vigencia del nuevo Sistema Penal, permitió que los nuevos tribunales de sentencia se beneficiaran con un nuevo modo de gestionar las causas penales. De este modo, si bien los juzgados de garantía siguieron operando al antiguo modo inquisitorial, con secretarías aisladas, a cargo de un secretario y funcionarios jerarquizados que se ocupan de tramitar los expedientes, los tribunales de sentencia comenzaron a operar con el apoyo de oficinas de servicios generales. Estos servicios generales a la gestión, como la Oficina de Localización de Personas, de Notificación, de Citación y Mensajería, la Oficina Administrativa de Sala de Audiencias, la Oficina de Depósito Judicial y la Secretaría de los Tribunales, todo ello con el fin de que los juicios se puedan realizar dentro del tiempo legal y las audiencias no se frustren.

En forma complementaria, desde abril del año 2003 se viene implementando en los juzgados de garantía de la etapa intermedia de la ciudad de Asunción el Centro Integrado de Justicia Penal, cuyo principal objetivo es unificar los procesos administrativos anteriores y posteriores a la realización de la audiencia preliminar para los seis jueces que cumplen este rol. El Centro cuenta con las siguientes oficinas: mesa de entrada y reparto, administración de salas de audiencias, asesoría de pruebas, custodia de expedientes y evidencias, notificación y mensajería, y antecedentes penales. Además, se concibieron órganos de apoyo, como la Oficina de Control de Gestión, la de Comunicaciones, la de Atención al Ciudadano y la de Enlaces con las unidades de la Corte Suprema de Justicia.

En el Perú, también existen formas de organización del despacho distintas a la tradicional. La

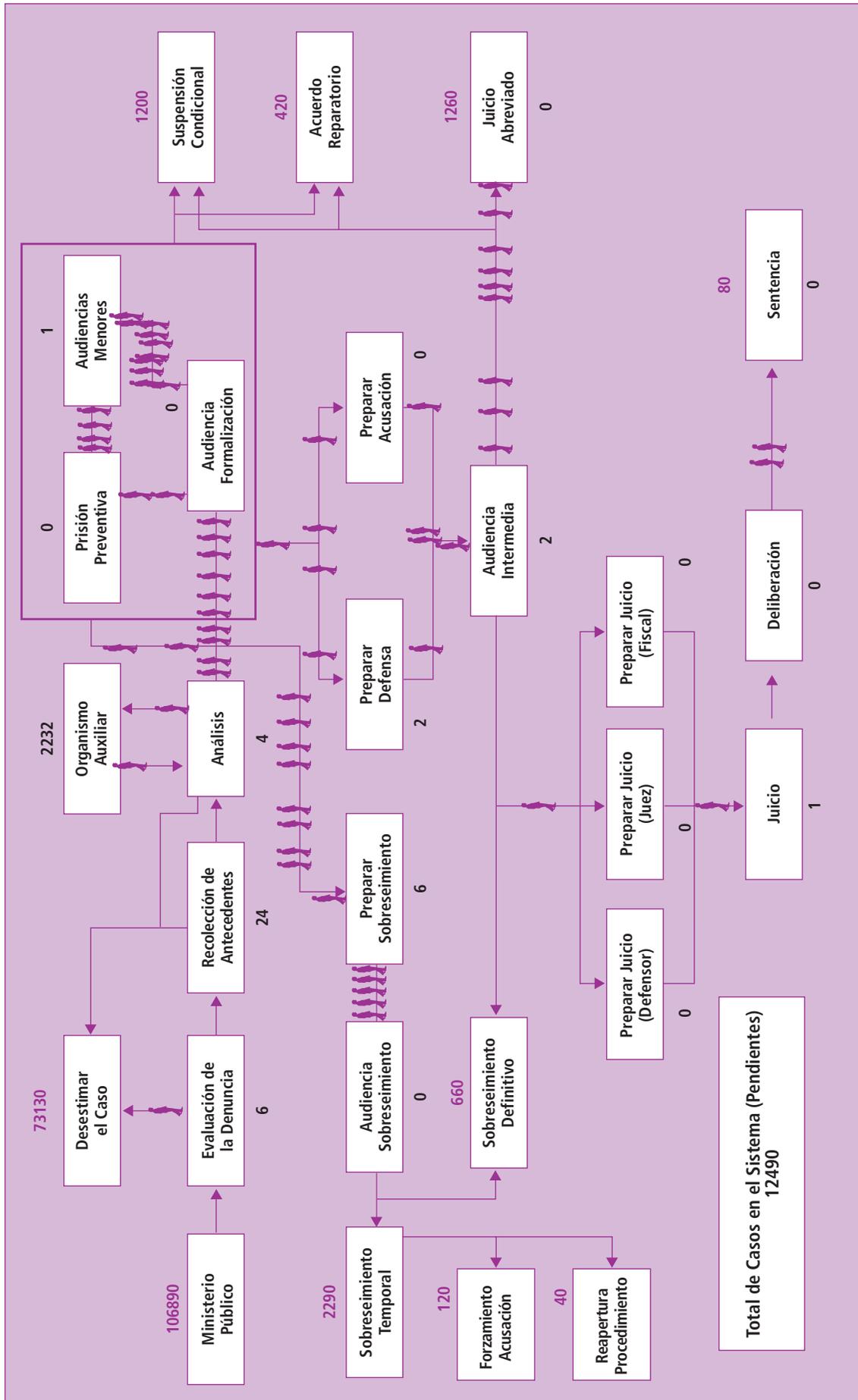
implantación del Modelo Corporativo, en distintas materias y niveles de la judicatura, ha permitido hacer más eficiente el accionar de los tribunales. Por ejemplo, en Lima, los juzgados civiles fueron agrupados en un mismo edificio, a razón de siete juzgados por piso, constituyendo cada piso un módulo distinto. Estos módulos cuentan con tres servicios comunes: Archivo y Sala de Lectura de Expedientes, Notificaciones y Centro de Distribución, todos ellos referidos a funciones de carácter administrativo.

Otra experiencia interesante llevada a cabo en este país fue la implantación de los Módulos Básicos de Justicia, en donde no sólo se agrupan órganos jurisdiccionales, sino también a otros operadores del sistema de justicia penal. En cada uno de ellos el usuario puede encontrar jueces, fiscales, defensores de oficio, médicos legistas, consultorios jurídicos, Policía Nacional, conciliadores extrajudiciales y otros servicios y funcionarios vinculados a este ámbito. Cada Módulo Básico de Justicia cuenta con un Administrador General que se ocupa de gestionar todos los aspectos administrativos del módulo: adquisición de materiales, insumos, suministros, mantenimiento, sueldos, salarios y control de asistencia, entre otros, con el objeto de que los jueces puedan enfocarse en el ejercicio de la función jurisdiccional. Se calcula que esta cercanía de los diferentes operadores de justicia permite reducir en 30% el personal auxiliar necesario para el funcionamiento de las oficinas y, al separar las funciones administrativas y jurisdiccionales, permite un incremento de hasta el 100% en la producción judicial.¹³ Todo el proceso ha sido estructurado de acuerdo a conceptos de reingeniería que permite lograr el mayor rendimiento de los agentes involucrados y obtener una mayor transparencia en la tramitación de los procesos. Al 30 de junio del año 2003 se habían construido e implementado 43 Módulos Básicos de Justicia en el Perú.

VII. Definición del modelo operativo de las oficinas judiciales

Con todos los antecedentes recopilados en el transcurso de los pasos anteriores se cuenta ya con información suficiente para la construcción del modelo operativo que resulte adecuado y posible dadas las necesidades que deben satisfacerse y los recursos con que se cuenta para ello.

¹³ Información disponible en el sitio Web de la Comisión Andina de Juristas.



Para ello resulta adecuado partir por construir un flujograma preciso con todas las etapas y acciones que deben realizarse durante la tramitación de los procesos. Ese flujograma debiera permitir agrupar las distintas funciones, separando en un primer término lo que es administrativo de lo que es propiamente jurisdiccional e identificando, dentro de lo administrativo, lo que debiera ser tarea de unidades diferenciadas. Idealmente, con ese flujograma debiera poder construirse un modelo de simulación computacional que permitiera jugar con diversos escenarios y ver cómo se comporta el sistema en términos de productividad cuando se le asignan más o menos recursos. Para ello es necesario contar también con una estimación, aunque sea en rangos posibles, de los tiempos que demandará cada una de las acciones y etapas, incluyendo dentro de ellos los tiempos muertos. Un ejercicio de esta naturaleza permite apreciar en forma mucho más científica las necesidades de recursos que demanda el sistema para satisfacer determinados estándares de productividad.

Deben especificarse con precisión los roles que deben asumir las diversas unidades, de forma tal que no se produzcan traslapes entre ellas o áreas de indefinición sin un responsable claro. Es importante también definir esas competencias en función de resultados y no de procesos, de forma tal que haya desde un comienzo un compromiso claro con la consecución de esas metas. En el ejemplo que en un comienzo colocábamos, esto significa que la unidad encargada de la comparecencia de los intervinientes a las audiencias, debe definir el objetivo de su trabajo en términos de que esas personas efectivamente concurran, el objetivo no debe ser que las notificaciones se practiquen legalmente (aunque ello sea parte de su trabajo).

1. Funciones de un juzgado en un procedimiento oral

A continuación expondremos esquemáticamente las distintas tareas administrativas que debe abordar un juzgado que funciona bajo un sistema de audiencias. Estas funciones son las que determinan las unidades que lo componen y el diseño organizacional que éste debe tener.

Labores de administración general del tribunal:

- Adquisiciones
- Contabilidad
- Recursos humanos (contrataciones, licencias, etc.)
- Aseo
- Custodia de especies y/o documentos

- Seguridad
- Dar información al público

Labores previas a la realización de una audiencia:

- Recibir las solicitudes de audiencias de las partes y pronunciarse sobre ellas
- Fijar o programar las audiencias
- Notificar a las partes y asegurar su comparecencia
- Preparar la sala de audiencia
- Coordinar con las instituciones pertinentes la presencia de todas las partes intervinientes
- Elaborar y publicar agenda de audiencias del tribunal

Labores durante la realización de una audiencia:

- Ordenar el ingreso de las partes y el público
- Mantener separados a testigos y peritos
- Garantizar la seguridad
- Velar porque la agenda del tribunal se cumpla con puntualidad y a cabalidad
- Resolver situaciones no previstas (ej. cambio en el orden de audiencias, reemplazo de fiscal o defensor, coordinación para el traslado de detenidos, etc.)
- Registrar la audiencia (ya sea a través de la filmación, grabación o escritura)
- Fijar fecha de posible nueva audiencia

Labores posteriores a la realización de la audiencia:

- Completar el acta de la audiencia, usando formularios establecidos para los distintos tipos de audiencias
- Poner el acta a disposición de las partes.
- Ingresar el acta y demás documentos a la carpeta del caso.
- Emitir órdenes y oficios

A continuación entregamos una propuesta, a vía ejemplar,¹⁴ sobre cómo pueden ser distribuidas y absorbidas las tareas antes indicadas:

- **Unidad de servicios:** Su función primordial es prestar apoyo a las distintas unidades del tribunal para desarrollar sus labores. Administrará contablemente al tribunal. A través del manejo de las bodegas debe custodiar las especies incautadas, los elementos constitutivos de prueba y los suministros de las oficinas. Además, debe encargarse de las labores menores, como son el servicio de aseo y de mensajería.
- **Unidad de atención al público:** Esta unidad está a cargo de dar una adecuada atención al público que concurra al tribunal. Recibirá la

¹⁴ Desarrollada a partir de la estructura de los juzgados penales en Chile.

información que el público entregue y dará cualquier información que éste requiera. Recibirá, además, la correspondencia del tribunal.

- **Unidad de apoyo a testigos y peritos:** El objetivo de esta unidad es prestar atención, información y orientación a los testigos y peritos citados a declarar en el transcurso de las audiencias. Los atenderá y les comunicará su turno de intervenir cuando corresponda.
- **Unidad de informática:** Debe proveer el soporte técnico de la red computacional del tribunal. Además, debe asesorar al administrador del tribunal en sistemas computacionales, software básicos y en la proposición de proyectos tecnológicos. Debe velar, en general, por la calidad del servicio computacional del tribunal y coordinarse con los sistemas de apoyo definidos a nivel central.
- **Unidad de administración de causas:** Esta unidad ingresará al sistema judicial las causas nuevas. Agendará de oficio la primera audiencia judicial e incluirá el expediente entre las causas que se verán ese día. Administrará el archivo general en que se encontrarán los expedientes mientras no se hallen en una audiencia o en una redacción de fallo. Reunirá los expedientes requeridos por los Encargados de Sala para las audiencias del día.
- **Unidad de sala:** Esta unidad estará a cargo de optimizar el recurso audiencia disponible. Colabora con el juez en la administración de la agencia de audiencias o juicios. Asimismo, desarrolla las funciones de preparación, registro y ejecución de las audiencias o juicios.

Dependiendo del tamaño del tribunal estas unidades pueden fundirse.

2. Funciones de un juzgado en un procedimiento escrito

La principal diferencia entre un juzgado que opera con un procedimiento oral y uno escrito, no es sólo que el mecanismo de producción es distinto: audiencias versus expedientes, sino que en los procedimientos escritos, como ya antes señaláramos, parte de las tareas administrativas se confunden con las jurisdiccionales. Lo más característico de estos tribunales es que la decisión jurisdiccional se funda en información que no necesariamente recibió el juez, sino que registró por escrito un empleado del tribunal. Esos mismos empleados preparan muchas de las resoluciones que da lugar la tramitación de una causa, las cuales sólo son revisadas por el juez al momento de ponerles su firma. Naturalmente, el grado de involucramiento de los jueces no es similar, el cual dependerá de su estilo personal y del volumen de trabajo que tenga. Hay algunos jueces que intervienen directamente en las audiencias de recepción

de prueba, otros no, haciéndose presentes solamente cuando una situación especial lo requiere.

De tal modo las funciones quedan definidas de la siguiente forma:

Labores de administración general del tribunal:

- Adquisiciones
- Contabilidad
- Recursos humanos (contrataciones, licencias, etc.)
- Aseo
- Custodia de especies y/o documentos
- Seguridad
- Dar información al público

Labores administrativas vinculadas a la tramitación del expediente:

- Recibir las peticiones de las partes
- Elaborar y enviar citaciones y oficios
- Elaborar certificaciones
- Archivar piezas y expedientes
- Custodiar documentos o especies
- Practicar notificaciones

Labores de apoyo al juez:

- Preparar providencias y resoluciones
- Tomar declaraciones a testigos y peritos
- Investigar jurisprudencia y/o doctrina

Decíamos anteriormente que las dos medidas más innovadoras en materia de gestión, la fusión de los tribunales y la profesionalización, no eran especialmente adecuadas para los tribunales que aplican procedimientos escritos. Ello no significa que no haya mejoras de gestión susceptibles de serles introducidas a estos tribunales. Un área donde puede haber ganancias significativas es en el diseño y el manejo material de los expedientes. Hoy es perfectamente posible pensar en expedientes contruidos de una manera diferente al legajo cocido con hilo, es posible pensar también en sistemas de archivo modernos que facilitan la conservación y la búsqueda de la información. Por ejemplo, la introducción del código de barras permite hacer en forma muy sencilla un seguimiento físico del expediente. Igualmente, estos tribunales puede simplificar su gestión disminuyendo la cantidad de libros y registros que deben llevar, muchos de ellos absolutamente innecesarios, e incorporando tecnología que facilite la recuperación de información en los que sí efectivamente se necesitan.

3. Roles y funciones del personal administrativo

Definidas las Unidades y las funciones que éstas deben desarrollar, resulta relativamente sencillo construir los perfiles de los empleados que deberán

desempeñarse en ellas. Para determinadas funciones será necesario contar con profesionales o técnicos con formación específica, por ejemplo para hacerse cargo de los servicios computacionales o de la contabilidad del tribunal. Para las restantes actividades administrativas se requerirá de personal con una formación general, por ejemplo en el manejo de aplicaciones informáticas al nivel de usuario. Indudablemente resulta necesario que este personal administrativo tenga una visión general del trabajo del tribunal, lo que implica algún grado de conocimiento de derecho. Pero, insistimos, se trata de un conocimiento general que le permite a los empleados saber cómo se inserta su trabajo dentro de los objetivos generales de la institución, de la misma manera como un cajero de un banco debe tener alguna noción del giro del negocio de ese tipo de empresa. No se trata entonces que el empleado de los tribunales deba ser un experto en derecho, de la misma manera como un cajero de un banco no requiere ser experto en economía. De ser necesario el propio Poder Judicial debe desarrollar los programas de inducción y de formación pertinentes para entregarles a los empleados las nociones generales sobre el trabajo que deberán desarrollar en su interior.

Sin embargo, si el tribunal funciona bajo un sistema escrito también se requerirá de profesionales con algún grado de formación jurídica. En esos juzgados el grado de delegación de funciones es generalmente alto y los empleados que colaboran en la función jurisdiccional, elaborando borradores de resoluciones o recibiendo la prueba, requieren de tener ya no sólo una formación jurídica general sobre la función del tribunal, sino una más específica en derecho procesal y sustantivo que les permita realizar correctamente esas funciones. En general esto se satisface con empleados con formación para legal o con estudiantes de derecho. No parece necesario contar para estas funciones con abogados, pues su estatus profesional requerirá por lo general de un nivel de remuneraciones elevado, superior al de los técnicos.

En los sistemas escritos es posible ganar en eficiencia y mejorar los sistemas de control en la medida que se reorganice la forma de trabajo de los empleados. Por lo general, en esos sistemas cada empleado asume la tramitación íntegra de una causa durante todo el procedimiento o bien durante una etapa de él. Esta situación presenta varios inconvenientes. Por una parte, si la persona que está a cargo de la causas está enferma o por cualquier causal deja el tribunal, es difícil encontrar la información sobre la causa y probablemente su tramitación se resentirá

seriamente. Por otra parte, la propiedad absoluta sobre las causas facilita prácticas poco transparentes o derechamente corruptas. Parece conveniente establecer “cadenas de producción” dentro de los tribunales, en que los distintos funcionarios asuman una parte de las tareas que requiere la tramitación de todas las causas, pasando entonces cada una de ellas por varias manos. También resulta conveniente no especializar en forma definitiva a los empleados, haciéndolos rotar en sus puestos, de modo tal de evitar espacios a la corrupción y hacer más fácil que unos y otros se reemplacen en casos de ausencia.

Por último hay un área en que tanto los sistemas orales como escritos demandan urgentemente una atención preferente con personal especializado. Se trata de la atención del público, donde se requiere no sólo de empleados corteses que traten bien tanto a los abogados como fundamentalmente a los usuarios directos, sino también capacitados para orientar, sobre todo a estos últimos, en las gestiones que deben realizar en el tribunal y con capacidad incluso para derivarlos a otros servicios públicos que puedan solucionarles sus problemas. Una de las razones de la mala imagen pública de los Poderes Judiciales se debe precisamente a que no

Una de las razones de la mala imagen pública de los Poderes Judiciales se debe precisamente a que no considera la satisfacción de sus usuarios como un indicador del éxito de su gestión, lo que se traduce en una mala relación hacia ellos.

considera la satisfacción de sus usuarios como un indicador del éxito de su gestión, lo que se traduce en una mala relación hacia ellos. Es efectivo que las partes pueden quedar insatisfechas con el contenido de un fallo, pero eso no quiere decir que esa insatisfacción se traslade inmediata y necesariamente a la percepción sobre la calidad de la atención que recibió. Es perfectamente

posible encontrar partes perdedoras en los juicios satisfechas con el servicio brindado, cuando éste realmente fue de calidad.

4. Instancias responsables de la gestión del tribunal

La experiencia ha demostrado que los sistemas de dirección y supervisión conducción administrativa son los que en mayor medida condicionan el grado de productividad y eficiencia de los tribunales. Nos referimos básicamente a la forma cómo se determinan las políticas y los objetivos de gestión y la responsabilidad por ejecutar esas políticas y obtener tales objetivos.

a) Nivel de fijación de políticas y objetivos

Entendemos por políticas los criterios generales que se utilizarán para decidir cuestiones operativas

al interior del tribunal, tales como el horario de atención, la distribución de causas entre los jueces, los mecanismos de supervisión, los procedimientos generales de contratación de personal y de adquisiciones, etc. Entendemos por objetivos aquellos compromisos de gestión que se pone el tribunal, tales como, cantidad de asuntos terminados durante un período determinado, porcentaje de ejecución presupuestario, índice máximo de suspensión de audiencias, tiempos de espera, grado de satisfacción de los usuarios, etc.

En el modelo de administración más tradicional de los tribunales generalmente los objetivos y políticas de gestión nunca se explicitaban y cuanto más se le fijaban a los tribunales desde el nivel central algunas metas y estándares de funcionamiento en extremo generales, sin que existiese mucha capacidad para velar por su efectivo cumplimiento. La administración era así llevada más o menos artesanalmente, descansando en la intuición de un juez, raramente con algún grado de formación y experiencia en temas de gestión.

En un esquema más sofisticado de administración estas funciones están asumidas dentro de los tribunales, estableciéndose en forma explícita sus contenidos y a quienes competen.

Por lo general, en la definición de las políticas y de los objetivos de gestión son los propios jueces que integran el tribunal los que asumen un rol determinante, sin perjuicio de contar con el asesoramiento para ello de expertos en gestión. Dependerá del grado de descentralización que exista en cada Poder Judicial el espacio de autonomía con que cuenten los tribunales de instancia para fijar sus propias políticas. Hoy en día la tendencia es ampliar esos espacios (precisamente para aplanar la organización judicial), entregándole a los tribunales muchas de las competencias que antes estaban concentradas en la cúpula como, por ejemplo, contribuir a la gestión presupuestaria; determinar los sistemas internos de distribución de causas; designar, evaluar y supervisar al personal del tribunal, etc.

Los tribunales desde el punto de vista de la gestión son caracterizados como una “institución de profesionales”. En ese tipo de instituciones, quienes están encargados de elaborar el producto que ella entrega no son propiamente los empleados o trabajadores, sino son profesionales con un alto nivel de

capacitación, en este caso los jueces. En tal sentido, los tribunales son semejantes a los hospitales o a las universidades. Siendo el trabajo profesional, complejo y sofisticado, el que genera el producto de la institución, no es posible pensar en una estructura administrativa (en un gerente de producción) al cual se le subordinen enteramente esos profesionales. Es por ello que generalmente se buscan en estas instituciones instancias superiores que los representen, tales como consejos de dirección mixtos en los hospitales (integrados por médicos y administradores) o consejos de dirección académica en las Universidades (con representación de los profesores).

Tratándose de tribunales unipersonales, naturalmente este rol conductor lo asume el único juez que lo integra. Pero la situación pasa a ser más compleja e interesante en los tribunales pluripersonales, sobre todo en aquellos de mayor tamaño. En ellos, para asumir estas decisiones es posible identificar dos tipos distintos de estructuras. En la primera se le entrega estas competencias a un Juez Presidente dotado de poderes más o menos amplios para decidir aspectos administrativos. En la segunda se constituyen consejos especializados integrados por una porción de los jueces del tribunal, sin perjuicio de que uno de ellos asuma un rol de coordinador, pero generalmente con un estatus parecido al de un

primus inter pares. Este segundo modelo es menos eficiente que el primero pues los mecanismos de toma de decisiones en las instancias colegiadas tienden al rechazo de las propuestas más innovadoras y a proteger los intereses creados, todo lo cual hace más difícil una buena gestión.

En todo caso es conveniente que las instancias colegiadas de determinación de políticas no tengan un funcionamiento permanente, sino que se reúnan un número determinado de veces en el año y para tratar temas específicos, con el fin de que no se vean tentadas a inmiscuirse en la ejecución de las mismas.

En el sistema judicial chileno, la fijación de las políticas y objetivos en materia de gestión judicial corre por cuenta del Consejo Superior de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (integrado por el Presidente de la Corte Suprema, quien lo preside, y por cuatro Ministros del mismo tribunal elegidos por éste en votaciones sucesivas y secretas, por un periodo de dos años, pudiendo ser reelegidos).¹⁵

En el modelo de administración más tradicional de los tribunales generalmente los objetivos y políticas de gestión nunca se explicitaban y cuanto más se le fijaban a los tribunales desde el nivel central algunas metas y estándares de funcionamiento en extremo generales, sin que existiese mucha capacidad para velar por su efectivo cumplimiento.

¹⁵ Artículo 508 del Código Orgánico de Tribunales.

En el caso peruano es el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el encargado de establecer las políticas y objetivos en esta materia. Integran este órgano el Presidente del Poder Judicial, dos vocales supremos titulares elegidos por la Sala Plena, un vocal superior elegido por los presidentes de las cortes superiores de justicia, un juez titular o mixto, elegido por sus pares, y un representante elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.¹⁶ Por su parte, la gerencia general – que depende directamente del Consejo Ejecutivo – tiene como función ejecutar, coordinar y supervisar las actividades administrativas no jurisdiccionales del Poder Judicial.¹⁷

En Costa Rica, el Consejo Superior, como órgano subordinado de la Corte Suprema, ejerce la administración del Poder Judicial. Está integrado por cinco miembros: cuatro pertenecientes al Poder Judicial y un abogado externo de reconocida trayectoria. Al Presidente de la Corte Suprema le corresponde asumir la Presidencia del Consejo. Los otros cuatro miembros del Consejo, tres de ellos pertenecientes al Poder Judicial, son electos por la Corte Suprema y, al igual que el Presidente, duran seis años en el ejercicio de sus cargos.¹⁸

b) Nivel de ejecución de las tareas de gestión

Resulta fundamental comprometer a los jueces con la gestión de su tribunal. Resulta también fundamental que haya un canal de comunicación entre el aparato administrativo y el jurisdiccional. Pero tan importante como todo ello es que los jueces no asuman en forma directa la conducción administrativa del tribunal. La ejecución propiamente tal de las políticas de gestión que se hayan fijado debe quedar en manos, en lo posible, de expertos en administración, pues son ellos los que realmente tienen los conocimientos y la vocación necesaria para realizar en forma adecuada esta función. La tendencia actual apunta precisamente hacia la contratación de administradores en los tribunales, opción que se hace posible en la medida en que se diseñan tribunales pluripersonales de dimensiones suficientemente grandes como para que sea abordable económicamente la inclusión de estos profesionales.

Resulta fundamental comprometer a los jueces con la gestión de su tribunal. Resulta también fundamental que haya un canal de comunicación entre el aparato administrativo y el jurisdiccional. Pero tan importante como todo ello es que los jueces no asuman en forma directa la conducción administrativa del tribunal.

La labor de estos administradores debe cubrir, en primer término, la entrega de los insumos técnicos para la adopción de las decisiones generales sobre la gestión de los tribunales. Ellos deben proveer los estudios que permitan decidir los criterios para la contratación y control del personal, para la distribución de las causas entre los jueces, para las inversiones y adquisiciones del tribunal.

A estos administradores les debe corresponder en segundo término el manejo del personal del tribunal, es decir, asignarles su trabajo y controlar la ejecución del mismo. En versiones más extremas, a ellos también les corresponde la contratación del personal de apoyo, su evaluación y control disciplinario. De quien depende el personal del tribunal es uno de los aspectos más esenciales dentro de un tribunal, que marca la diferencia entre los sistemas de gestión escritos tradicionales y los orales modernos. La gestión profesional del personal por parte del administrador implica que no haya más personal adscrito en forma directa a cada juez, salvo aquellos ayudantes directos que éstos pueden tener para asistirlos en su función jurisdiccional (en las labores de investigación jurídica que antes mencionábamos). Todo el resto del personal lo es del tribunal en su totalidad y es administrado con estándares comunes. Generalmente esto es difícil de aceptar por parte de los jueces, los que están acostumbrados a contar con su propio equipo de empleados y que ellos trabajen de la forma cómo cada juez estime más conveniente, lo que naturalmente genera muchas formas dispares de funcionamiento inaceptables en un solo tribunal y múltiples ineficiencias al no haber una forma racional y equitativa de repartición de la carga de trabajo entre ellos ni mecanismos que permitan masificar las mejores prácticas.

La administración profesional del personal del tribunal sólo es posible, en su versión más pura que es la que venimos describiendo, cuando hay una separación tajante entre los roles jurisdiccionales y los administrativos. En aquellos tribunales en que los empleados, aunque sea en una proporción menor, realizan parte de la función que en teoría les corresponde a los jueces, ya sea preparando borradores de resoluciones o recibiendo la evidencia a partir de la cual ellos tienen que formarse convicción para decidir el caso, resulta inevitable que sean los jueces los

¹⁶ Artículo 2 de la Ley 27.465.

¹⁷ Artículo 83 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁸ Información disponible en el sitio Web del Poder Judicial de Costa Rica.

que se relacionen directamente con ese personal, asignándoles su trabajo y, sobre todo, controlándoles su ejecución, pues son ellos en definitiva, los jueces, los responsables por la correcta ejecución de ese trabajo. Cuando los empleados son puramente administrativos es posible someterlos a una gestión que no pasa por los jueces y que, por lo tanto, puede ser profesional.

Otro aspecto clave dentro del modelo de gestión, es la determinación de quien maneja la agenda del tribunal. Nuevamente en la administración tradicional, esta es una materia que se reservan celosamente los jueces para sí. Pero si pensamos que el tiempo de los jueces es el recurso más valioso dentro de una unidad jurisdiccional, privarles a los administradores de ingerencia en su administración implica atarles las manos en cuanto a la posibilidad de sacarle el máximo provecho y rendimiento al tribunal. El manejo de la agenda por parte de los administradores no implica que sean ellos los que decidan cuánto duran las audiencias o de qué forma deben conocerse los casos. Esas son materias que siempre deberá decidir el juez, dentro del marco legal y en el contexto de la relación que teja con las partes. Pero más allá de ese marco, deben ser los administradores los que determinen la mejor forma de organizar y distribuir los tiempos del tribunal, evitando los tiempos muertos que le son tan costosos al sistema y agrupando los distintos tipos de actividades de la forma en que se puedan desarrollar con mayor fluidez. La experiencia en el manejo del sistema, luego de realizado un número elevado de audiencias, permite predecir con razonables probabilidades de acierto el tiempo que tomará cada una de ellas, lo que permite agendarlas de forma tal de evitarse al máximo los tiempos muertos. Ese es un trabajo técnico para el cual los administradores están mejor preparados que nadie dentro del tribunal.

Manejo del personal y de la agenda, como señalamos, son dos temas competencias claves para los administradores. Existe el riesgo de nombrar a estos profesionales dentro de la estructura administrativa de los tribunales, invertir los recursos que ello significa, pero luego privarles de esas competencias, subutilizando los beneficios que ellos podrían reportar.

Los administradores, además, debieran servir de nexo cotidiano con la gerencia central del sistema en todos los temas vinculados a la gestión judicial, in-

Manejo del personal y de la agenda, como señalamos, son dos temas competencias claves para los administradores. Existe el riesgo de nombrar a estos profesionales dentro de la estructura administrativa de los tribunales, invertir los recursos que ello significa, pero luego privarles de esas competencias, subutilizando los beneficios que ellos podrían reportar.

cluyendo la ejecución de las inversiones, el apoyo informático, los temas de recursos humanos que se manejen centralizadamente (como el pago de sueldos), etc.

Dado que es caro incorporar administradores profesionales a los tribunales, probablemente ello sólo será posible en los tribunales de una cierta envergadura. Para los más pequeños una solución es establecer un cuerpo de administradores que cubran más de un tribunal, quizás con algún tipo de dependencia funcional con la administración central, sin perjuicio de su subordinación al Consejo de Administración de los respectivos tribunales.

En el nuevo sistema de justicia penal chileno, el administrador de los tribunales –cargo inédito, recientemente creado por la reforma procesal llevada a cabo en ese país– tiene como principal función organizar y controlar la gestión administrativa del tribunal, utilizando eficaz y eficientemente los recursos humanos, materiales y financieros asignados a su tribunal. En esta línea, debe dirigir las labores administrativas propias del funcionamiento del tribunal, bajo la supervisión del Juez Presidente del Comité de Jueces; proponer al Comité de Jueces la designación del Subadministrador, de los jefes de unidades y de los empleados del tribunal; proponer al juez presidente la distribución del personal; evaluar al personal a su cargo; distribuir las causas a las salas del respectivo tribunal; remover, en su caso, al subadministrador, a los jefes de unidades y al personal de empleados; llevar la contabilidad y administrar la cuenta corriente del tribunal, de acuerdo a las instrucciones del Juez Presidente; dar cuenta al Juez Presidente acerca de la gestión administrativa del tribunal; elaborar el presupuesto anual; adquirir y abastecer de material de trabajo al tribunal, de conformidad con el plan presupuestario aprobado para el año respectivo; e implementar y dar cumplimiento a las políticas y directrices generales que dicte el Consejo Superior de la Corporación Administrativa del Poder Judicial en materias de selección de personal, evaluación, administración de recursos materiales y de personal, de diseño y análisis de información estadística y demás que éste dicte en el ejercicio de sus atribuciones propias.¹⁹

En Costa Rica, el administrador de tribunales es, fundamentalmente, un asesor y ejecutor en

¹⁹ Artículo 389 - A del Código Orgánico de Tribunales.

materia administrativa. A él le corresponde elaborar el presupuesto del despacho, realizar el inventario de activos y gestionar, en forma eficiente, los recursos materiales asignados a su oficina. Además asesora – y en muchos casos elabora – en el diseño del Plan Operativo del juzgado. En materia de asignación de trabajo, aconseja al juez coordinador (o de tramitación) desarrollando, para ello, un constante análisis de los sistemas de distribución, los rendimientos personales y demás factores a tener en consideración a la hora de tomar las decisiones sobre el particular. Finalmente, respecto a la selección, evaluación y control disciplinario de los funcionarios del tribunal, si bien cumple un rol activo como asesor del juez coordinador (o de tramitación, en su caso) no tiene atribuciones resolutorias, las que están en manos de los jueces.²⁰

VIII. Temas complementarios al diseño

Los análisis y decisiones antes mencionados no agotan el proceso de diseño organizacional de un despacho judicial y de su modelo de gestión. Hay diversos otros aspectos que deben ser resueltos, los que, por su grado de especificidad tan sólo pueden ser esbozados en un trabajo de esta naturaleza.

1. Modelos de localización de tribunales

Ha sido común que en la localización física de los tribunales primen criterios políticos o meramente intuitivos y no técnicos, produciéndose así situaciones de abierta injusticia, tanto para porciones de la población que no reciben la cobertura judicial que les corresponde, como para los propios funcionarios judiciales pues algunos de ellos quedan sobrecargados de trabajo mientras colegas de otros tribunales presentan niveles de trabajo cercanos al ocio.

La excusa para no revisar técnicamente el mapa judicial ha sido generalmente la carencia de información suficiente y de calidad, pero ello realmente oculta intereses creados pues para nada es imposible hoy en día a los sistemas judiciales construir modelos matemáticos a partir de variables bastante elementales que están disponibles, como volumen de población, tasa de litigación, mercado legal, comunicaciones, etc., que permitan hacerlo. Es cierto que esos modelos pueden sofisticarse bastante más a partir de información más desagregada y compleja de encontrar, por ejemplo relativa al costo público y

privado de litigar, pero aunque se trate de una primera versión más o menos tosca, sin dudas es fácil que superen los criterios y situaciones actuales.

Crterios Utilizados en el Modelo de Localización de Tribunales Penales en Chile:

- La demanda por justicia siempre será satisfecha
- La localización y número de entidades serán óptimos desde la perspectiva de instalación, operación y ampliación, y del costo total de desplazamiento de las personas
- La distancia que se deba recorrer para acceder a la entidad correspondiente será similar a lo largo del país.
- Las entidades tendrán una carga de trabajo proporcional a su capacidad de atención y relativamente homogénea en cada una de ellas.
- Las entidades no cambiarán su ubicación geográfica durante el horizonte de planificación.
- Todas las causas que se generen en una región serán atendidas en la misma zona.

2. Sistema informático

La labor de los sistemas judiciales bien puede ser definida como el acopio, procesamiento, producción y difusión de información, es decir, se trata de un área en que por definición las tecnologías de la información pueden y deben hacer una decisiva contribución para su mejor funcionamiento. Hoy en día existe una enorme oferta de sistemas de apoyo informático a la labor judicial, como programas de seguimiento de casos, de generación de información estadística, de recopilación y acceso a información legal, jurisprudencial o doctrinal, además de los soportes de utilidad general para cualquier oficina.

Una correcta elección del sistema informático debe atender no sólo a las necesidades de los tribunales y a los costos involucrados, sino también a las características de las licencias (si serán o no de propiedad del Poder Judicial), al grado de dependencia que les imponga de los proveedores (lo cual depende tanto de la complejidad de los sistemas como de las capacidades internas del propio Poder Judicial) y las posibilidades que existan para adaptar el sistema a cambios legislativos o en el modelo de gestión. Resulta imprescindible también apreciar las aptitudes de los sistemas de seguimiento de casos para generar en forma automática y sin esfuerzos mayores información estadística útil y el grado de complementariedad del sistema con los que poseen otras instituciones del sector con las cuales sería muy deseable que existiera algún tipo de interconexión

²⁰ Información proveída por la Licenciada Maricruz Barquero Kepler.

(Ministerio Público, Defensoría Pública, Policía, Instituciones Periciales, etc.).

En todo caso, para el manejo de un nivel básico de información indispensable para una buena gestión no es imprescindible invertir gruesas cantidades de dinero en un complejo sistema informatizado. Esa información, si se hace ordenada y controladamente, bien puede recolectarse y administrarse en sencillas planillas de Excel, sin mayores costos.

También desde programas muy sencillos (un simple procesador de textos) hasta en los más complejos de seguimiento de causas es posible apoyar el trabajo de los tribunales elaborando formularios tipo para los distintos tipos de actuaciones o resoluciones. Ellos no son sólo de utilidad en los tribunales que aplican escritos procedimientos escritos, sino también en los orales, pues en ellos también hay numerosas resoluciones que deben costar en papel, así como las actas de las audiencias, tarea que se puede facilitar mucho con documentos preformateados y estandarizados.

Como un ejemplo de lo expuesto en los párrafos anteriores, se puede citar el Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo (PROJUM) desarrollado por la justicia argentina y que cuenta entre sus principales herramientas de gestión el sistema informático IURIX. A través de su implementación se pretende manejar toda la información administrativa y jurisdiccional de los juzgados. Uno de sus usos permite agilizar la producción de las actuaciones internas del juzgado mediante la estandarización de las mismas. Además, permite acceder a estadísticas confiables y actualizadas que optimizan el control de la gestión y, a los usuarios, conocer el estado de sus causas en forma rápida y transparente.

A su turno, en Bolivia, la implementación del sistema informático IANUS permitió transparentar la distribución, asignación y control de causas. Además, al tomar en cuenta la secuencia integral de los actos procesales, ha permitido el registro y control de los casos ingresados.

3. Manuales operativos

Se hace necesario contar con manuales operativos no solo para ordenar y estandarizar el trabajo al interior de los tribunales, sino también porque el proceso de su construcción en sí es un excelente

momento para develar buenas prácticas y luego poder masificarlas. Los manuales facilitan igualmente la capacitación de los empleados y le dan seguridad a estos sobre cómo deben realizar correctamente su trabajo. En todo caso, los manuales no deben ser vistos como otro código más, que rigidice la administración y que traslade la atención de los resultados hacia los procedimientos. Los manuales no deben desalentar la innovación, debiendo estar abiertos a una revisión periódica pero ordenada.²¹

4. Metas e incentivos

Tanto las metas como los incentivos son herramientas indispensables en la gestión moderna. Lamentablemente ambos instrumentos son mirados con desconfianza al interior de las instituciones judiciales pues se teme que ellos lleven a desperfilar la función judicial (se ha hablado de la “macdonalización de la justicia”, pensando que los criterios de eficiencia necesariamente se contraponen a la calidad del trabajo judicial). Ello no es efectivo. Por una parte porque hay aspectos en que fijarse metas en ningún caso puede afectar la calidad de la decisión judicial, por ejemplo si la meta atiende a reducir los lapsos de espera del público antes de ser atendido, y porque en los temas que sí dicen más directamente relación con lo sustantivo del trabajo judicial, las metas más cuantitativas (que son las que despiertan más temor) cuando se integran en una batería amplia y compleja de indicadores ven reducidos sus eventuales efectos perversos, sobre todo si además se combinan con metas de carácter más cualitativo (donde pueden incorporarse factores más directamente ligados a la calidad). En todo caso, las distorsiones que pueden generar las metas en un caso especial se ven sumamente reducidas con los grandes números, cuando atienden a períodos de tiempo más prolongados y al conjunto del trabajo del tribunal. Por último, la presunta oposición entre calidad y cantidad, no se compece con los estudios realizados, que comprueban que los órganos que más producen son también los de mayor calidad en sus decisiones (Pastor, 2003: 16).

En Costa Rica, por ejemplo, cada año el Poder Judicial hace públicas sus metas para el siguiente período anual. De esta forma, el Poder Judicial fijó como meta para el II Circuito Judicial de San José que, durante el año 2004, se hubiera incrementado en un 40% la tramitación de expedientes y la resolución de asuntos en los juzgados de Hacienda, Civiles de Mayor y Menor Cuantía, Contravencional, Penal, Penal de Turno y Contencioso.

²¹ Una explicación detallada de la estructura y contenidos de un manual de procedimientos es posible encontrarla en: <http://www.monografias.com/trabajos13/mapro/mapro.shtml>.

Complementariamente a la anterior, otra meta fijada para este Circuito fue que al 30 de agosto del año 2004 se hubiera reducido en un 50% el tiempo del proceso de notificación, localización, citaciones y presentaciones.²²

Otro ejemplo de metas en la gestión judicial son las que se ha propuesto el Tribunal Superior de Justicia de Brasil. En su Plan Estratégico para el período 2004 – 2006 se fijó como meta reducir a 180 días el tiempo de tramitación promedio de los recursos que debe conocer; así como reducir en 30% el número de procesos pendientes de resolución. También se propuso, para este período, aumentar en un 90% el índice de satisfacción de los usuarios.²³

En materia de indicadores de gestión se pueden citar los que en la actualidad utiliza el Poder Judicial peruano. Éstos son el indicador de aceptación ciudadana (correspondiente a los valores promedio de encuestas efectuadas en los períodos de análisis), el de resolución judicial (que toma en consideración el número de asuntos resueltos por el ingreso de expedientes en el período considerado), el de congestión judicial (que se obtiene dividiendo el número de expedientes pendientes por la producción judicial en un período determinado) y el de calidad judicial (para cuya obtención se dividen las sentencias apeladas confirmadas por las sentencias apeladas resueltas).²⁴

En Chile se han fijado los siguientes indicadores para los Juzgados de Garantías y Tribunales Orales en lo Penal:²⁵

Etapa 1: Se medirá la labor del tribunal en términos de resoluciones, que provengan de una solicitud recibida.

Indicador

Número de resoluciones emitidas
Número de solicitudes recibidas

Las resoluciones consideradas por el indicador serán sólo aquellas que constituyen respuesta a una solicitud recibida. Mensualmente se calculará indicador de resoluciones emitidas versus solicitudes recibidas. Se promediará el indicador obtenido en los doce meses del año.

El indicador obtenido se comparará con el resto de los tribunales de la tipología, obteniendo puntaje según la siguiente escala.

- 60 puntos si su indicador registra el primer lugar dentro de la tipología.
- 0 punto si registra el último lugar dentro de la tipología.
- Puntaje proporcional a los Juzgados cuyo indicador se ubique entre los valores límites señalados.

Etapa 2: Audiencias suspendidas por falta de notificación

Indicador

Número de audiencias suspendidas
Número de audiencias programadas

El indicador se calculará al 31 de diciembre de 2004 en forma anual y será convertido a puntaje según la siguiente escala

- 40 puntos si su indicador registra el primer lugar dentro de la tipología.
- 0 punto si registra el último lugar dentro de la tipología.
- Puntaje proporcional a los Juzgados cuyo indicador se ubique entre los valores límites señalados.

En el caso de los tribunales orales, no se considerarán los incidentes de nulidad en la contabilización de audiencias suspendidas.

La obtención de la información se realizará utilizando el Sistema Informático de Apoyo a la Gestión Judicial, solicitando reportes escritos, firmados y timbrados por el juez y administrador del tribunal. Si el Juzgado de Garantía o Tribunal de Juicio Oral en lo Penal no envía el reporte en el plazo señalado, se entenderá que se encuentra conforme con la información existente en el sistema.

En caso de existir discordancia de la información entre la información requerida por el sistema computacional en un 5% o más y lo establecido en los textos de las resoluciones se descontará 10 puntos del total obtenido.

Por otra parte, está comprobado que el ser humano, nos guste o no, se mueve por incentivos y los jueces y empleados judiciales no son una excepción. La ausencia de incentivos explícitos no significa que deje de haberlos dentro de los tribunales, sino más bien que ellos son sustituidos por otros que impone la cultura institucional que no siempre son los que más favorecen al beneficiario de la función judicial: el justiciable, sino probablemente a quienes trabajan en los tribunales.

²² Información disponible en la Memoria Anual del Poder Judicial de Costa Rica.

²³ <http://www.stj.gov.br/webstj/Institucional/PlanejamentoEstrategico/Default.asp?imInTab=METAS&imInTabPai=PLANES>

²⁴ Información proveída a CEJA por la Licenciada Rosmary Cornejo Valdivia.

²⁵ Auto Acordado de la Corte Suprema de Justicia sobre Metas de Gestión 2004.

Es importante que los incentivos sean tanto positivos como negativos. Es decir, que los empleados no sólo esperen sanciones en el caso de tener un mal desempeño (que es lo que comúnmente ocurre en los tribunales), sino beneficios en el caso de hacerlo bien. Estos beneficios pueden ser de distinta naturaleza, no sólo económica. Para un juez o un empleado judicial puede ser aún más importante que un bono, el reconocimiento de sus superiores frente a sus pares o el acceso, por ejemplo, a un programa especialmente atractivo y prestigioso de capacitación.

Es importante alentar la idea de trabajo en equipo dentro del tribunal, razón por la cual los incentivos debieran estar asociados tanto al cumplimiento de metas colectivas como individuales.²⁶

En Latinoamérica se pueden encontrar diversos casos en los que se contempla la entrega de incentivos a los funcionarios que desarrollen bien su labor. Por ejemplo, el Reglamento de las Carrera Judicial de la judicatura de Panamá dedica el Título VII a los “Incentivos al Personal”, estableciendo la entrega de incentivos a los funcionarios que por su trabajo, ideas o sugerencias innovadoras que beneficien a la institución los haga merecedores de ellos.²⁷ Cosa similar ocurre con la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, que en su Título IX, nominado “Estímulos y Recompensas”, establece que el Consejo de la Judicatura Estatal estimulará y recompensará a los empleados y funcionarios del Poder Judicial que se distingan por la eficiencia en su desempeño laboral. En este caso, las recompensas pueden consistir en una suma de dinero, días de descanso y becas de perfeccionamiento.²⁸ Ofreciendo un último ejemplo, el Poder Judicial de Salta, en el proyecto denominado “Nueva Gestión Integral de Recursos Humanos” postula la necesidad de disponer de una estructura de incentivos que estimule en sus funcionarios comportamientos alineados con los objetivos institucionales y desaliente aquellos que entorpecen su gestión. Asimismo, establece que las políticas y sistemas de remuneración deben diseñarse con el objeto de promover mayor productividad y retribuir equitativamente el esfuerzo que aportan los empleados.²⁹

5. Estrategia de implementación

Implementar cambios es algo de suyo complejo y traumático por lo cual requiere de una planificación y de una capacidad de gestión del cambio que son tan importantes en su diseño y ejecución como el cambio propiamente tal. Muchas veces las mejores iniciativas de reforma se ven frustradas no por problemas intrínsecos a ellas, sino por haber sido mal pensado y peor conducido el proceso de implementación. Este es un problema especialmente serio en las instituciones judiciales por las debilidades que hoy exhiben sus sistemas de gobierno.

a) *Financiamiento*

El diseño de la implementación tiene que comenzar por saber con precisión qué recursos se requieren para llevar a cabo la transformación. Vimos anteriormente las herramientas que deben desarrollarse para ello: tanto para la evaluación de lo que se necesita para el nuevo modelo como para tener claro lo que ya se tiene para satisfacerlo. No basta eso sí hacer la operación aritmética para saber qué es lo que hace falta para poder desarrollar el nuevo sistema, se requiere también de una estrategia política clara para poder obtener efectivamente los recursos faltantes. Es común que en el Poder Judicial lo que se necesita simplemente se pida con argumentos muy generales respecto a su utilidad. Hoy en día, cuando hay conciencia de que los recursos son escasos y que siempre hay un fin alternativo para ellos socialmente relevante con el cual deben competir, es necesario acompañar esas peticiones de instrumentos de justificación muy precisos. La ventaja de presentar estudios técnicos que fundamentan las peticiones no se reducen solamente a hacerlas más serias, sino a llevar el debate a un plano que entienden los ministros de finanzas a diferencia de nociones muy generales y abstractas como lo es un apelación a la “importancia de un buen servicio de justicia”. Particularmente relevante en este sentido es contar con estudios que midan el costo-beneficio de la alternativa de cambio escogida.³⁰ A este instrumental técnico habrá que sumar el capital político suficiente para hacer viable las peticiones.

²⁶ Se evita así el fenómeno que en economía se denomina del free rider o polzón, conforme al cual una persona se aprovecha de los beneficios del trabajo o inversión de otros sin necesidad de aplicar esfuerzos propios.

²⁷ <http://www.organojudicial.gob.pa/contenido/organizacion/normas/7>

²⁸ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MORELOS/Leyes/MORLey64.pdf>

²⁹ http://www.justiciasalta.gov.ar/recursos_humanos.htm

³⁰ Al respecto, ver el artículo de Cristián Riego y Carlos Valdivieso “Reforma procesal penal, análisis costo - beneficio”, publicado en *Contribuciones* 3/1996, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires 1996, pp. 39 a 55.

b) Involucramiento y capacitación del personal

Pero no sólo recursos económicos requieren los cambios. Tan importante como ellos es contar con el apoyo y la preparación del personal judicial para el nuevo sistema. Para ello es importante involucrar desde las etapas iniciales del diseño a los operadores judiciales, haciéndolos partícipes de los cambios e incorporando sus necesidades y demandas. Esto no debe significar dejar entregados íntegramente los cambios a los intereses de los operadores, los que no necesariamente se corresponden con los intereses de los usuarios que son los que se deben privilegiar, sino explicarles con transparencia los objetivos buscados y explicitar los costos que ello aparejarán, desarrollando estrategias que persigan mitigarlos. En el proceso de mitigación sí la voz de los operadores debe ser especialmente considerada. Es indispensable que la autoridad pueda anticipar los eventuales conflictos que los cambios generarán y que ellos no los encuentren desprevenidos.

La capacitación de los operadores para el nuevo sistema de gestión, ya sea los que provienen del antiguo o de los que se sumen desde fuera al nuevo, es un tema calve. En la comunidad legal, coincidente como se entiende en la región la formación jurídica en las escuelas de derecho, hay una aproximación muy formal a las tareas de capacitación. Se piensa muchas veces la capacitación consiste en traspasar los objetivos buscados con las reformas y explicar las normas o principios en que se traducen. Ello es necesario, pero constituye sólo un primer paso y muy elemental en el proceso de capacitación. Lo fundamental no radica en eso, sino en entregar nuevos paradigmas sobre los roles que deben asumirse y, fundamentalmente, ejercitar en las prácticas concretas que el nuevo sistema operativo requiere. La capacitación debe consultar ejercicios muy específicos en que todos los operadores involucrados en los cambios puedan desarrollar, en un escenario lo más parecido al real, las nuevas funciones que deberán asumir.

c) Gradualidad

En lo posible, las estrategias de implementación deberán privilegiar procesos graduales de conversión al nuevo sistema. La gradualidad permite tanto concentrar los recursos y la capacidad de cambio, como ir corrigiendo los problemas que necesariamente la implementación práctica va develando. Probablemente es muy difícil para cualquier sistema judicial asumir de una sola vez un cambio masivo y extenso. La gradualidad, por último, debe tratar de asegurar resultados positivos desde un comienzo, que operen como aliciente para sumar nuevos sectores a los cambios, por lo tanto es conveniente comenzar con ella en las áreas menos problemáticas

para luego ir acercándose a las más complejas cuando ya se haya acumulado suficiente legitimidad y experiencia.

Sin embargo es necesario aclarar que gradualidad no es sinónimo de aplicación parcial o no integral de los cambios. En el sector judicial tenemos una amplia experiencia de cambios parciales que no ponen en cuestión la lógica fundamental del sistema y que rápidamente son cooptados por éste, perdiendo así de todo impacto. Por tratar de hacerlos menos traumáticas muchas veces se escoge sólo una porción de las transformaciones, generalmente las menos significativas, con lo cual se termina hipotecando la posibilidad de hacer modificaciones profundas. Es necesario velar porque la reforma sea auténticamente integral y ojalá radical. En ese entendido la gradualidad sólo implica un proceso controlado de puesta en marcha de ese cambio total, el que además debe hacerse con una cuidadosa planificación, parte esencial de la cual es definir de antemano el calendario bajo el cual se va a ir extendiendo la reforma a otras áreas o zonas. Cuando ello no ha ocurrido lo que ha sucedido es que llamados “planes pilotos”, característicos de las reformas a la gestión judicial en los últimos años, se han terminado eternizando no dejando nunca esa condición para convertirse en el sistema general para la institución.

6. Seguimiento y evaluación

La aplicación de un modelo de gestión tiene que ser visto como un proceso de diagnóstico, análisis y ajustes constantes. Por una parte, es difícil que un cambio de gestión dé completamente los resultados esperados desde un comienzo. Pero también hay que considerar que la realidad es esencialmente cambiante y que una buena gestión consiste precisamente en ser capaces de adaptarse, rápidamente, a las alteraciones que experimenta el entorno. La situación de la justicia, por mucho que históricamente se haya querido presentar en forma distinta, no escapa a esa necesidad. El tipo y el volumen de los conflictos que debe resolver están permanentemente sufriendo alteraciones. Las instituciones que se relacionan con ella también cambian. Como antes señalábamos, si los criterios de persecución penal del Ministerio Público se modifican con el tiempo, lo que tiene una inmediata repercusión en el trabajo judicial. Las diferencias, por lo demás, no sólo se producen al nivel nacional, sino también existen situaciones particulares en distintas zonas geográficas, razón por la cual puede resultar justificado establecer variaciones de los modelos de gestión que obedezcan a esas realidades particulares y locales. En fin, si la implementación se hace en forma gradual es precisamente porque se espera que el mismo proceso de cambios vaya arrojando infor-

mación que permita ir mejorando los diseños antes de su completa masificación. Todas las anteriores son razones para poner especial atención en el modelo de seguimiento y evaluación del proceso de cambio. La capacidad de generar información útil sobre el mismo y de reaccionar con rapidez ante ella es otro de los factores esenciales para ser exitosos en la gestión.

El modelo de seguimiento y evaluación debe ser definido junto al diseño de los cambios, no es algo que deba improvisarse. Debe desarrollarse un sistema que provea información relevante sobre el funcionamiento del sistema, un conjunto de indicadores que traduzcan esa información en variables fácilmente analizables, deben existir instancias y momentos preestablecidos donde la información y los indicadores van a ser discutidos y adoptadas decisiones a partir de ellos. Es útil, además, que este proceso no sea visto únicamente como una misión de la cúpula encargada del gobierno de la institución, sino como un proceso que involucre a todos los operadores de la misma y a instancias externas interesadas en el funcionamiento judicial. La incorporación de los operadores es importante ya que por una parte ello ayuda a la generación de información de calidad (si los operadores no ven utilidad en la información que recolectan no tienen ningún incentivo en hacer bien esa tarea), pero también para incorporar en la evaluación elementos que provienen de la experiencia directa y cotidiana a los que probablemente les sería imposible a los directivos acceder de otro modo. Las voces externas son también necesarias no sólo por una obligación de transparencia (la información que se genere no es del Poder Judicial, sino de la sociedad toda), sino porque a veces al interior se producen inconscientemente mecanismos de autoprotección que impiden ver los problemas y más aún las soluciones y muchas veces reformas hechas pensando en los destinatarios últimos del trabajo judicial: los justiciables, terminan beneficiando más a los operadores legales que a cualquier otra persona. Una opinión externa independiente puede ser muy útil para levantar temas que sino quedarían olvidados y para darle voz a los usuarios de forma tal que las ofertas hechas a la ciudadanía cuando se solicitaron los recursos económicos y el apoyo político necesarios para las reformas, se hagan efectivamente realidad.

Bibliografía

- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2005) *Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento*. Riego Cristian y Vargas Juan Enrique (ed.). Santiago. CEJA.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2006) *Reporte Sobre el Estado de la Justicia*. Santiago. CEJA.
- Cerda, Carlos (1992) *Duración del Procedimiento Civil Ordinario en los Juzgados de Santiago*. Santiago. FONDECYT.
- Hammergren, Linn (1999) Quince Años de Reforma Judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más. En *Reforma Judicial en América Latina. Una Tarea Inconclusa*. Santa Fe de Bogotá. Corporación Excelencia en la Justicia.
- Pastor, Santos (2003) *Los Nuevos Sistemas de Organización y Gestión de la Justicia: ¿Mito o Realidad?* Ponencia presentada a la Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Principales Tendencias de la Última Década y Hacia Dónde Vamos. Banco Interamericano de Desarrollo. Quito, Ecuador, 24 al 26 de julio de 2003. En prensa.