



Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe
Banco Interamericano de Desarrollo
Quito, 24-26 de julio de 2003

Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿mito o realidad?

Dr. Santos Pastor
*Centro de Investigaciones en Derecho y Economía
y Universidad Complutense de Madrid*





Sumario

1. Introducción
2. Concentración. Especialización. Servicios Comunes
3. Organización y gestión. Administradores de la corte
4. Políticas de recursos humanos
5. Sistemas informáticos para la gestión de los procesos
6. La estadística judicial y los sistemas de información
7. Gestión y calidad
8. Organización y gobierno de la justicia
9. Otros temas de organización y gestión
10. Elementos para una evaluación
11. Conclusiones



1. Introducción

¿Cuáles son las principales dimensiones de la nueva gestión y organización?

- ◆ Concentración espacial
- ◆ Informatización
- ◆ Introducción de gestión pública
- ◆ Sistemas de información
- ◆ Rendición de cuentas interna y externa
- ◆ Formación
- ◆ Gobierno de cada órgano y del conjunto



1. Introducción

¿A qué ha respondido la introducción de estos nuevos sistemas?

- Racionalidad específica
 - ◆ Limitaciones de presupuesto
 - ◆ Presión de la demanda y congestión judicial
 - ◆ Presión de la opinión pública, de los usuarios y organismos multilaterales
 - ◆ Ineficiencia y despilfarro



1. Introducción

¿En qué medida los problemas de las organizaciones judiciales son típicos de las organizaciones públicas?

■ Racionalidad genérica

- ◆ Relación de agencia
- ◆ Grupos de interés
- ◆ Relación fiduciaria
- ◆ Racionalidad de los agentes
- ◆ Mejoras que son “*bienes públicos*”
- ◆ Ausencia de competencia
- ◆ Falta de profesionalización de la gestión
- ◆ Falta de objetivos precisos
- ◆ Rigidez de la estructura de incentivos
- ◆ Impunidad de la dejación de responsabilidades



1. Introducción

Tres dimensiones de la ineficiencia

¿Los medios disponibles permiten producir más o mejor justicia?

¿Lo que se produce podría hacerse con menos costes?

- **Ineficiencia de oferta:**

¿Se utilizan los órganos judiciales para —y cada uno hace— lo que debe?

- **Ineficiencia de demanda:**

¿Provee el mercado de servicios jurídicos la mayor cantidad o calidad de servicios jurídicos a los menores precios?

- **Ineficiencia “externa”**



1. Introducción

Cuantificaciones

- Al incremento de las dotaciones presupuestarias no ha seguido un aumento equivalente de la producción
- La justicia se usa para lo que no debe
- Los servicios jurídicos disponibles son excesivamente caros debido a barreras de entrada, autorregulación y fallos del mercado



2. Concentración. Especialización. Servicios comunes

- Función de producción judicial. Economías de escala y alcance

Para producir el doble no hace falta duplicar todos los medios



2. Concentración. Especialización. Servicios comunes

Los procesos de concentración espacial y sus limitaciones

- Aprovechan economías de localización, de escala y de alcance
- Permiten reducir costes –de coordinación, comunicación, entre otros–, y ganar en especialización
- Hacen más eficaz la implantación de nuevos modelos organizativos y tecnologías informáticas



2. Concentración. Especialización. Servicios comunes

Limitaciones de la concentración

- Dificultades para el acceso a la justicia de personas que viven en poblaciones alejadas
- Los empleados pueden sentirse desmotivados si no es posible diferenciar el valor de su trabajo cuando lo hacen bien



2. Concentración. Especialización. Servicios comunes

Servicios Comunes

- Asistencia a todos los órganos que están en su delimitación geográfica
- Permiten aprovechar las economías de escala y alcance y facilitan la especialización
- Su implantación constituye una de las mejoras sustanciales de la organización del sistema judicial



2. Concentración. Especialización. Servicios comunes

Especialización

- Ha afectado a las dimensiones jurisdiccionales y no jurisdiccionales
- No está claro que las ventajas de la especialización jurisdiccional sean mayores que los inconvenientes a medida que pasamos de la primera instancia a la apelación y, ulteriormente, a la casación



3. Organización y gestión. Administradores de la corte

■ Las cuestiones de organización

- ◆ Función, objetivos, insumos, estructura de incentivos para personas y organizaciones
- ◆ Definición de funciones, cometidos, puestos, estructura orgánica, mecanismos de responsabilidad, flujos de información
- ◆ No hay un diseño universal, esto es, que valga para todos los supuestos



3. Organización y gestión. Administradores de la corte

- El irrazonable diseño de despachos y oficinas judiciales.
Rigidez en la estructura

- Separación de las labores judiciales y de gestión

- Incorporación de gestión
 - ◆ El administrador de la corte y la administración de las cortes
 - ◆ Retribución acorde con su responsabilidad, margen de maniobra y evaluación de resultados



3. Organización y gestión. Administradores de la corte

■ Gestión de los procesos o de los casos

- ◆ Modelo clásico: cada empleado “sus” expedientes
- ◆ Alternativas: al menos dos por cada expediente, distintos empleados se encargan de distintas fases ...
- ◆ Jueces (o Secretarios) “tramitadores” vs. “decisores”
- ◆ Flexibilidad, identificación de trámites ociosos, ...
- ◆ ¿Riesgos?: “no se sabe quién lleva esto”, empleados desmotivados,...



4. Políticas de recursos humanos

- Flexibilidad. Alargar la carrera profesional
- Recompensas vinculadas al desempeño. ¿Módulos?
- Rotación del personal, interinidad y vacantes en el puesto de trabajo
- Formación
- Cumplimiento de la jornada laboral
- Mejor uso de la capacidad de algunos grupos profesionales (secretarios)



5. Sistemas informáticos para la gestión de los procesos

¿Estamos realmente informatizados?
Realidad y ficción en 2003



Sistemas informáticos...

- ¿Qué deben proporcionar las aplicaciones informáticas?
 - ◆ Facilitar el impulso y gestión procesales. Colección de documentos. Esquemas de tramitación
 - ◆ Controlar la marcha del órgano judicial y de los documentos
 - ◆ Determinar la agenda del juzgado y los intervinientes en los procesos
 - ◆ Elaborar la estadística
 - ◆ Realizar inventarios periódicos
 - ◆ Agilizar la comunicación entre órganos (e intervinientes)
 - ◆ Extraer información valiosa sobre el funcionamiento del sistema judicial y del sistema jurídico, etc.



Sistemas informáticos...

■ ¿Se aprovechan todas las posibilidades que ofrecen?

- ◆ La informatización de los órganos judiciales no fue diseñada para desempeñar esas funciones sino para ser una herramienta facilitadora del impulso procesal
- ◆ Frente a esa concepción “clásica”, hoy se la concibe como fuente de información y herramienta para la gestión y supervisión
- ◆ Ello implica adaptaciones y cambios en las aplicaciones



Sistemas informáticos...

- ¿Cumplen las aplicaciones informáticas –en su versión actual y con el uso que de ella hacen los usuarios– las funciones para las que fueron diseñadas?
 - ◆ Según los usuarios, en escasa medida
 - ◆ Quejas sobre lentitud, exhaustividad e interrupciones (caídas del sistema)
 - ◆ Hay un “antes” y un “después” de la informática y nadie quiere renunciar a esta herramienta



Sistemas informáticos...

- ¿Por qué los usuarios apenas introducen información en los sistemas (5%-30%)?
 - ◆ Campos no relevantes para “mis necesidades”
 - ◆ Coste y demora grandes en relación con la utilidad que les proporcionaría, etc.
 - ◆ ¿Qué hacer? No hay solución única. Motivar al personal (política de recursos humanos). Mayor proximidad del personal de apoyo en el puesto de trabajo ...



Sistemas informáticos...

- ¿Son los sistemas informáticos actuales idóneos para proporcionar la información que prevén registrar?

En su versión actual, sólo parcialmente. Es necesario configurar las aplicaciones de manera que:

- ◆ Se incorporen **todos** los campos relevantes **pero sólo** los relevantes
- ◆ Se eviten ambigüedades en la denominación de algunos campos
- ◆ Se definan como tal los campos que sean indispensables, vedando al usuario el paso al siguiente campo sin haberlos cumplimentado
- ◆ Sea factible extraer de forma rápida y fácil la información prevista
- ◆ Se consiga que las aplicaciones funcionen con más agilidad y menos interrupciones



Sistemas informáticos...

- ¿Están justificadas estas inversiones en términos relación coste-beneficio?
 - ◆ Además del gasto actual se requerirá notable gasto público futuro. ¿Relación 1-1?

- Balance provisional
 - ◆ En algunos lugares *éxito* y en otros *fracaso estrepitoso*. Es un proceso cuya consolidación lleva cierto tiempo (¿tres años?)



6. La estadística judicial y los sistemas de información

- ¿Lo evidente, revolucionario? Es preciso disponer de un sistema de Información para:
 - ◆ Conocer la situación y tomar medidas, realizar el seguimiento de las mismas (o del conjunto del sistema)
 - ◆ Supervisar el trabajo de la judicatura o del personal no judicial, de los abogados, fiscales...
 - ◆ Llevar a cabo comparaciones entre órganos, entre regiones y entre países...
 - ◆ Dar cuenta a la sociedad
 - ◆ Abordar temas específicos, como la criminalidad ...



6. La estadística judicial y los sistemas de información

- Indicadores de desempeño e impacto de la justicia
- Los doce mandamientos (virtudes y pecados capitales) de la justicia y su correspondiente requerimiento de información
- Énfasis en la transparencia y rendición de cuentas



7. Gestión y calidad

- Calidad del producto, del proceso y el trato a los usuarios
- ¿No es medible la calidad?
- Calidad de las sentencias
- Calidad de los procesos
- Calidad del trato. Encuestas a usuarios expertos y no expertos y a operadores internos



7. Gestión y calidad...

- ¿Cantidad frente a calidad?
- Calidad de la justicia gratuita
- Procedimientos rituales frente a procedimientos orientados a resolver el conflicto
- Estrategias prácticas para la evaluación y mejora de la organización y gestión judiciales (modelos de “gestión de calidad”).



8. Organización y gobierno de la justicia y los órganos judiciales

¿Está bien gobernada la justicia?

- El reparto de poderes
 - ◆ Varias cabezas en la cúpula del poder no es mejor que tener una



8. Organización y gobierno de la justicia y los órganos judiciales

- El problema no resuelto de las Cortes Supremas como responsables del Poder Judicial o los Consejos del Poder Judicial
 - ◆ ¿Ejecutivo horizontal, numeroso (veinte o más responsables)?
 - ◆ Problemas de formación y de métodos de trabajo y decisión
 - ◆ En ocasiones se trata de órganos sin continuidad ni memoria histórica
 - ◆ La crítica obsesiva a la politización de estos órganos es, cuando menos, ilógica



8. Organización y gobierno de la justicia y los órganos judiciales

■ Ideas para una alternativa

- ◆ Un presidente y dos vicepresidentes con competencias ejecutivas –y responsabilidad ante el Parlamento– y los correspondientes equipos técnicos
- ◆ Los demás miembros tendrían carácter consultivo
- ◆ Las competencias debieran limitarse a las cuestiones disciplinarias y, sin carácter exclusivo, a los nombramientos de algunos puestos de la magistratura

■ El gobierno de cada órgano judicial



9. Otros temas de organización y gestión

- Ponderación de la complejidad de la carga de trabajo y producción de los órganos judiciales. Métodos y experiencias
- Focalización específica. Pequeñas causas, juicios rápidos, procedimientos sobre violencia doméstica, etc. O en medidas organizativas específicas, como la apertura de los órganos judiciales en horario vespertino



9. Otros temas de organización y gestión

- Cambios organizativos y de gestión motivados por cambios legislativos
- Corrección de errores de diseño competencial
- Los procesos de cambio y la “gestión del cambio”
- Efectos distributivos. Ganadores y perdedores
- Planificación y auditoría
- ¿Aumentar la producción para reducir la dilación?



10. Elementos para una evaluación

- ¿Escasas evaluaciones?
 - ◆ “Podemos” producir “mucho más” con “unos pocos” medios más
 - ◆ A veces sólo son mejoras para quienes viven de la justicia. Otras se genera un exceso de capacidad productiva.

- El marco de referencia de los doce mandamientos de la justicia



10. Elementos para una evaluación

- Liberados de la gestión, los jueces pueden producir más y mejor. Y lo mismo sucede con los despachos y oficinas judiciales y con el conjunto de la organización
- Transparencia
- La justicia por sus hechos y datos; percepciones frente a situaciones
- La dimensión de costes y presupuesto



Dr. Santos Pastor

*Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en
América Latina y el Caribe.*



CONCLUSIONES



11. Conclusiones

- La reforma de los sistemas de organización y gestión ha constituido uno de los ejes sobre los que ha gravitado buena parte de los procesos de reforma judicial acaecidos a partir de los primeros años noventa. Se trata de medidas que han cambiado la organización, incorporado elementos propios de la gestión pública o gestión estratégica, introducido sistemas informatizados para la gestión de los procesos, desarrollado los sistemas de información y modificado la situación del personal judicial y no judicial. Aunque algunas de estas medidas han comportado un importante desembolso, muchas otras tienen escaso impacto presupuestario y suponen más bien aprovechar mejor los recursos disponibles.



11. Conclusiones

- ¿Se puede producir más y mejor o a un menor coste?
- ¿Cómo ha sido y es visto este conjunto de medidas por los distintos operadores? Algunas medidas han contado con cierto grado de oposición de los involucrados.
¿Estamos agobiando al personal con tanta presión sobre el desempeño?
- ¿Es positivo el balance de tales experiencias? En conjunto sí.



11. Conclusiones

■ Errores (por países)

- ◆ La informatización de los procesos o la mejora de gestión ¿bálsamo de fierabrás?
- ◆ ¿Basta con poner ordenadores o computadoras en los juzgados? (Algunos organismos internacionales han fomentado estas ficciones)
- ◆ ¿Se pueden obviar requisitos básicos de independencia, imparcialidad o estabilidad en sus puestos de trabajo?; si la justicia no es justicia podemos estar alimentando a un monstruo



11. Conclusiones

■ Requisitos

- ◆ Adecuada planificación y seguimiento
- ◆ Una buena integración de las distintas piezas del cambio (por ejemplo, entre las leyes procesales, los SIGP)
- ◆ La definición de tareas de los distintos tipos de empleados
- ◆ Además es necesario el liderazgo de las Cortes Supremas o quien ostente el poder judicial

■ Gestionar el cambio

- **Implicaciones mediatas de la (mala) organización y gestión, o los costes sociales de una mala justicia:** derechos y libertades, crecimiento económico y “pies descalzos”.