

REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Seminario en los 90 años

Capítulo 19

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Reforma del Estado peruano

Primera edición, agosto de 2008

Primera reimpresión, agosto de 2009

© Henry Pease García y Giofianni Peirano, 2008

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2650

Fax: (511) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

ISBN: 978-9972-42-853-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2008-06716

Impreso en el Perú – Printed in Peru

REFORMA EN LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN JUDICIAL: EL RETO PENDIENTE EN EL PERÚ⁶⁷

Juan F. Jiménez Mayor⁶⁸

ASPECTOS PREVIOS

Desde hace buen tiempo existe un gran interés por mejorar los servicios de justicia. El Poder Judicial, de ser una institución sin importancia e invisible, ha pasado al centro de la atención pública. ¿Cuál es el fundamento para ello? Los que defienden una posición modernista y vinculada a la globalización señalan que la reforma sostiene un propósito relacionado al desarrollo económico y la inversión: el cambio en la justicia debe buscar la predictibilidad, servicios eficaces y garantizar que los costos en las transacciones sean los menores posibles para mover el mercado.⁶⁹

⁶⁶ El Despacho judicial es un escenario que traduce la crisis del sistema judicial con gran intensidad. Desde allí se articula el lenguaje ritual que se evidencia como la mayor expresión del formalismo, los trámites secretos y «clandestinos», las prácticas que dan vida a la corrupción, todo ello en medio de la falta de recursos materiales. Es este el espacio en el que el magistrado debe propiciar su estabilidad laboral. Conocerlo y adaptarse a él son, pues, aspectos que estarán permanente en juego. Véase, GONZALES MANTILLA, Gorki (coordinador). *El sistema judicial en el Perú: un enfoque analítico a partir de sus usos y usuarios. Informe final*. Washington: Banco Mundial. Oficina para Latinoamérica y el Caribe, 2006.

⁶⁷ Contenido: Aspectos previos; La reforma del Estado; La evolución hacia la Nueva Gestión Pública; La reforma de la justicia; La nueva reforma: la mejora en la organización o gestión judicial; La revolución de los despachos judiciales; La revolución de la evaluación del desempeño.

⁶⁸ Ex Vice Ministro de Justicia durante el Gobierno de Transición, ex Secretario Técnico de la CERIAJUS. Profesor de la Escuela de Graduados de la PUCP.

⁶⁹ Parten de la afirmación de Milton Friedman, premio Nobel en Economía, quien señala como una de las bases de funcionamiento del libre mercado la existencia de un Estado de Derecho y un Poder Judicial que defienda las libertades y la propiedad privada de los individuos.

Otros plantean un sustento más amplio a lo económico. La justicia constituye una de las condiciones de vida de las y los ciudadanos y el Estado, al promover la efectiva vigencia de los derechos fundamentales, debe desplegar una enérgica actuación para que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva constituya una realidad y no una mera expectativa. Además, se tiene presente que el Judicial es un órgano clave para la vigencia del Estado de Derecho y por ello su desarrollo y funcionalidad es trascendental en todos los aspectos de la vida en la comunidad y no solo en el aspecto económico, que es solo una variable de todas las existentes.

Me inclino más por esta segunda opción. Más democrática, más inclusiva, más acorde con considerar la dimensión humana del problema. Si bien el enfoque de análisis económico tiene una pretensión amplia que intenta explicar todo según las variables del mercado, creo que no todo gira en el aspecto del modelo económico que busca considerar un ámbito fundamental desde la justicia para asegurar el desarrollo y viabilidad de la inversión. Por cierto, escoger esta posición no niega la necesidad de que el sistema judicial asegure la seguridad jurídica y contribuya al desarrollo económico con reglas predecibles y claras, que permita a los agentes del mercado —o mejor, a las personas— desenvolver sus conductas según los códigos de conducta de una sana convivencia y respeto, a menores costes o, mejor, con un enfoque del más amplio acceso a la justicia.

Plantear estas dos alternativas considera posibles caminos diferentes. La globalización en la perspectiva del modelo económico busca estándares en donde los Estados cuenten con una base más o menos homogénea. En el ámbito de la justicia se ha buscado darle un trato más o menos similar, construyendo un modelo de justicia globalizado desde un empuje internacional: reforma procesal penal, métodos alternativos como conciliación extrajudicial obligatoria y el arbitraje comercial, oralidad en los procesos, enfoques de carrera judicial para garantizar la independencia, más recursos para la justicia, más transparencia, entre otras iniciativas, todas las cuales formulan una estrategia que más o menos se ha seguido. Pero el sustento de todo ello en el ámbito de la globalización ha sido justificar la reforma para promover y asegurar la inversión. Es así que el trabajo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se ha desarrollado considerando este aspecto que, si bien no es equivocado, no explica la rica dimensión que implica la reforma de una justicia en relación a la calidad de vida.

El tema no es irrelevante. Encontrar las justificaciones a acciones que se buscan insertar dentro de un modelo estándar puede ser difícil. Los organismos

multilaterales encontraron un modo de intervención que ha buscado coherencia desde la perspectiva de la inversión y el desarrollo económico de los mercados. La meta es que si promovemos una reforma judicial y logramos éxito en los resultados, el flujo de capitales y la inversión llegarán. Suena bien, suena lógico y, reitero, algo de verdad debe tener.

Pero algunos señalan que, en realidad, ello no necesariamente genera una relación causa-efecto. Es decir, no necesariamente sistemas judiciales confiables son los que permiten la inversión o flujo de capitales como rezan permanentemente algunos. El caso más cercano que pone en cuestión esta tesis de la banca multilateral es el del Perú. Aunque con uno de los sistemas judiciales menos confiables de la región, con cifras que apenas llegan en promedio al 12% de respaldo ciudadano a su accionar y señalado, además, por altos grados de ineficacia, ineficiencia y corrupción, el país ha tenido y sigue teniendo un flujo de inversiones positivo. Según el Informe Mundial de Inversiones 2007 de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas (UNCTAD), la Inversión Extranjera Directa (IED) aumentó en el Perú en 34%, y ocupó en nuestro país el séptimo lugar en América Latina y el Caribe. En el 2006, aún siendo un año electoral, nuestro país recibió de inversión 3.500 millones de dólares. El crecimiento de la economía supera el 7% anual y hace escasas semanas una firma clasificadora de riesgo canadiense otorgó el grado de inversión al Perú.

Esta historia aún es más compleja si observamos la situación en la década de los años 90. En ella, el enfoque de seguridad jurídica no era la regla y, por el contrario, precisamente la justicia estuvo intervenida fuertemente por la dictadura; fue utilizada instrumentalmente y de modo arbitrario. Aun a pesar de ello, la inversión continuó, como si se desarrollara por caminos diferentes.

En ese sentido, los enfoques de intervención política de la judicatura o de enorme desconfianza ciudadana, que incluye por cierto al sector empresarial, no ha significado una afectación al modelo económico, dado que la inversión ha continuado y continúa a la fecha, sin una reforma de la justicia sustantiva y productiva. Pero esta no es solo una particularidad del Perú. Países con sistemas judiciales poco confiables no detienen los flujos de inversiones (quizás los pueden disminuir o atenuar, pero no lo contienen), y es más bien propio considerar que es un conjunto de factores los que aseguran o impiden ello.

Así, en un escenario académico debemos cuestionar los conceptos y ver cómo estas verdades universales son válidas o no. De la constatación empírica pareciera que reforma judicial e inversión no funcionan necesariamente conectados o al menos no totalmente.

Pero esta mayor visibilidad de la justicia tiene su causa en una serie de elementos y creo que allí está la clave para entender la necesidad de una reforma judicial. Uno de ellos es que el sector judicial ha incrementado su importancia en la escena de los Estados: su contribución al Estado de Derecho es esencial para la protección de los derechos fundamentales (factor contramayoritario) y en eso ha asumido un protagonismo no visto antes. Sus niveles de acceso son más importantes hoy, por lo que el volumen de casos ha crecido de manera importante. En Brasil, el número de casos durante el período 1997-2004 se duplicó, y este fenómeno se ha replicado en la región de manera importante, a tal punto que en el Perú la carga anual de casos ingresados supera el millón cien mil expedientes anuales, cuando apenas en 1994, hace 13 años, ingresaron 561 mil expedientes.

Esta visibilidad se manifiesta en el hecho efectivo que más gente acude a la justicia, pero los servicios que se reciben no son los adecuados, debido a que por lo general con la misma infraestructura y recursos se debe atender a más personas. Y no son adecuados debido a que han sido superados por la realidad, por el hecho de que no se mejoraron los procesos (no se realizó una reingeniería que permita afrontar nuevos escenarios y corrija distorsiones en la administración de los flujos de estos procesos), no se tecnificaron los mismos y no se incorporó con inteligencia la informática como una herramienta de apoyo. En esto último muchos países invirtieron grandes cantidades de dinero en compra de equipos y, a pesar de ello, el servicio no cambió ni se aceleraron los procesos, lo que ratifica la tesis de que no basta con adquirir tecnología, sino que deben modificarse los modos de trabajo y simplificar los procesos para acelerar los flujos y mejorar los rendimientos.

A ello insertemos los aspectos sustantivos: poderes judiciales que requerían asumir el reclamo de independencia con mayor fuerza y que evolucionaran favorablemente hacia la predictibilidad. Por lo general, las fórmulas utilizadas han sido institucionales: más presupuesto, grandes reformas de códigos, mejores edificios e infraestructura, reformas de los mecanismos de selección, entre otros aspectos. Pero no se apuntó hacia la reforma sustantiva que marque a la propia persona; se apostó tarde por el juez como centro de la acción para el cambio.

Claro, la maduración de la sociedad, el mayor conocimiento de sus derechos (el crecimiento del mercado dirían los economistas) ha ocasionado no solo la ampliación de la demanda de justicia, sino también la ampliación de la oferta de servicios judiciales. En México, el número de jueces federales creció

de 129 en 1970 a 728 en el 2000. En Colombia, el número de jueces creció en 40% en el período 2000-2004. En el Perú en el 2003 eran 1657 jueces y en el 2007 la cifra asciende ya a 2116, lo que significa un incremento del 30% en tan solo cuatro años (toda una reforma silenciosa, pero poco efectiva). Asimismo, apenas en el 2003 eran 10.365 trabajadores; hoy son 14.365.

Además, existe un incremento sustancial de los recursos presupuestales prácticamente en todos los países. En el Perú, solamente en el período 2000-2006, el presupuesto judicial se incrementó: de 486 millones de nuevos soles en el 2000 a 727 en el 2006, es decir, un incremento de casi un 50%.

Adicionalmente al aumento de los recursos presupuestales, ha habido un interés de la banca multilateral por apoyar los esfuerzos de reforma. El BID ha aportado 500 millones de dólares y el Banco Mundial aproximadamente 215 millones a Latinoamérica en el proceso de reforma de la justicia de los últimos años.

Todo ello nos indica que, objetivamente, existe un mayor interés para el ámbito judicial. Hay más casos, más litigantes, mayor oferta, más recursos, pero resultados que no satisfacen. Y no lo hacen debido a que existe una mayor exigencia a los operadores de justicia por servicios eficaces y eficientes, lo que proviene de una nueva cultura que viene imponiéndose en las personas respecto a lo que se espera de la conducta de los funcionarios, así como de la necesidad de cada vez mayores y mejores servicios públicos, que es necesario tener en cuenta dentro de un ámbito mayor, es decir, que escapa al ámbito propiamente judicial. Me refiero al enfoque de reforma del Estado, cuyos grandes rasgos vamos a reseñar brevemente.

LA REFORMA DEL ESTADO

Existe todo un debate para relacionar la teoría de la organización o *management* (disciplina encargada de analizar la manera en que operan las empresas para alcanzar con eficiencia y eficacia sus metas) y la administración pública. Atendiendo a ello, se plantea que para potenciar las capacidades del Estado es preciso introducir conceptos y categorías de eficiencia del sector privado para el ámbito público. Es una nueva manera de enfocar la administración del Estado.

El punto de partida es reconocer que la administración estatal también es una forma de organización y como tal puede ser conceptualizada y mejorada en sus procesos internos, para producir mejores bienes y servicios a los ciudadanos.

Los diversos modelos de organización, en efecto, pueden ser aplicables en su sentido extenso a todo tipo de estructura que agrupa personas para alcanzar metas o fines. Siguiendo este concepto, es obvio que la administración pública siendo una macro organización, que involucra a miles de personas, que gasta un importante porcentaje del PBI.⁷⁰

Pero su finalidad no es gastar el dinero de los contribuyentes. La finalidad del Estado es promover el bienestar de las personas y garantizar la vigencia de sus derechos. En una visión contractualista, el Estado existe para garantizar la vigencia de esos derechos.

En ese sentido, el Estado es quizá la organización más importante en el país y por ello la teoría de la organización no debiera ser ajena. Si el Estado es una organización o muchas organizaciones, un concepto básico es considerar que las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado en lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente. Por ello, se acepta que sus zonas estratégicas o tácticas, sus mandos medios y hasta sus áreas operativas puedan y deban nutrirse de los avances de la teoría de la organización, si bien pensada para el ámbito privado, hoy aplicable a *lo público*.

Alimenta la posibilidad del uso de la teoría de la organización a la administración estatal, cuatro aspectos centrales:

- Ha adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado sustanciales cambios en su composición y estructura.
- Requiere de tratamientos analíticos-científicos, ya que se trata de una realidad social, política y organizativa.
- La gran cantidad de recursos (financieros y humanos) con que cuenta ha puesto de relieve la necesidad de mejorar la gestión en un enfoque de eficiencia y mejora de sus resultados.
- Tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado en lo que respecta a alcanzar sus objetivos de manera eficaz y eficiente, de forma tal que pueda nutrirse a partir de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa.

No obstante lo anterior, no es posible equiparar a las organizaciones públicas y privadas. Eso sería un procedimiento muy simple y hasta un error, pues existen diferencias importantes. Quizás la más notable sea que tienen una

⁷⁰ En nuestro país el PBI alcanza casi 90 mil millones de dólares al 2007, y el presupuesto de ese año era de 20 mil millones de dólares, lo que implica que solo la administración estatal gestiona casi el 22% del PBI.

enorme diferencia en cuanto a su orientación la administración pública da relevancia a valores propios del entorno público como la participación democrática, la transparencia, la justicia y la equidad en el trato; en cambio, el fin de las organizaciones privadas están movidas generalmente por el lucro. Además, los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido por la Constitución y las leyes; el sector privado determina su labor allí donde se puede obtener beneficios, y es en la administración evidentemente disímil. Aunque las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado, el entorno de la gestión pública es mucho más complejo y rígido que el de la organización del sector privado, y los requisitos de negociación y transacción son mucho mayores.

Es preciso tener en cuenta que existen pocas presiones estructurales en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son fundamentalmente externas (políticas fiscales, laborales, de mercado). El ámbito privado, en cambio, solo se mueve con el enfoque de eficiencia pues de lo contrario no podría subsistir.

Por su lado, el grado de visibilidad del sector público es mucho mayor, y está sometido a una mayor presión de transparencia. El sector privado no requiere actuar con transparencia. La administración pública está obligada, a diferencia del sector privado, a actuar según principios de equidad, consistencia, no arbitrariedad y control jurisdiccional sobre sus actuaciones, lo que conduce a una centralización y burocratización. El sector privado no tiene nada de eso.

La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, y es muy difícil premiar la excelencia en el trabajo. Además, la gestión de los recursos financieros es muy rígida, dadas las formalidades presupuestarias y el control del gasto, con el uso de procedimientos muchas veces engorrosos para evitar prácticas de corrupción. En el sector privado, la gestión financiera es muy flexible y las compras se realizan bajo el mismo criterio de eficiencia.

Finalmente, debe considerarse que en el ámbito público no existe la sensación de riesgo, debido a que predomina la permanencia de la institución. Es muy bajo el riesgo de desaparecer. En el ámbito privado ello puede ser constante, lo que incentiva a otro tipo de conductas.

Aun con estas diferencias, que generan espacios de actuación diferentes, no cabe duda de que la búsqueda de alcanzar metas y resultados (eficacia), la

optimización del uso de recursos (eficiencia) y el enfoque de prioridad a los «clientes» o usuarios, motiva un cambio sustantivo sobre la manera en que la organización estatal se estructura. De esta forma la mejor gerencia para el cumplimiento de fines públicos parece ser una herramienta muy eficaz. Y vaya que lo es en el enfoque de la llamada *Nueva Gestión Pública*.

LA EVOLUCIÓN HACIA LA *NUEVA GESTIÓN PÚBLICA*

Por décadas, a partir de los años 50, ha sido indudable el rol promotor del Estado. El Estado tenía que tener un papel estratégico en la promoción del progreso y en la acumulación de capital, además de tener la responsabilidad principal de garantizar la razonable distribución del ingreso.

Ello llevó al Estado a un crecimiento explosivo, no solo en el área de regulación, sino en el campo social y empresarial. El pasar de los años implicó cambios del sistema político y la transformación del sistema económico y productivo, cargando a la administración pública con nuevas funciones de intervención directa en la economía, la prestación de servicios y de negociación entre las distintas fuerzas económicas.

Aumentó con ello el número de empleados públicos y se convirtió en lo que algunos han denominado un Estado *social-burocrático* donde, para promover el bienestar social, se contrataba directamente como funcionarios a profesores, médicos, enfermeras, asistentes sociales, artistas, etcétera. El Estado tenía que solucionarlo todo, e implicarse incluso en áreas que usualmente corresponden al ámbito privado, como la empresarial.

Sin embargo, aparecieron distorsiones. Las empresas públicas se tornaron deficitarias e ineficientes al adoptar patrones burocráticos de administración. Para el desarrollo de las tareas a su cargo, la administración también se hizo poco eficiente para atender las demandas de los ciudadanos. Peor aún, el Estado comenzó a ser poblado por personas afines a los partidos y como una suerte de botín que debía ser tomado al ganarse las elecciones. Sin duda la absoluta distorsión de la funcionalidad de *lo público*.

Pero desde los años 70s y 80s comenzó a iniciarse un proceso de resquebrajamiento de esta vieja estructura. Más gente comenzó a ser consciente de su dimensión humana y se inició un proceso de mayor reclamación de derechos, como producto de la evolución del denominado derecho internacional de los derechos humanos y del constitucionalismo durante la segunda mitad del siglo xx. El Estado no podía manejar financieramente las deudas y gastaba

más de lo que tenía. Así, el Estado se transformó de agente de desarrollo en un obstáculo, y generó déficit, inflación y, contrariamente a su misión, más pobreza.

La globalización impuso una presión adicional para el cambio. No solo por la vieja ineficacia del Estado, sino ahora para la necesidad de cambiar con el objeto de ser competitivos.

La crisis económica de los años 80 (recesión internacional) redujo fuertemente la tasa de crecimiento de los países centrales a la mitad de lo que fuera, a inicios de los años 70. Produjo un estancamiento de 15 años e influyó en el colapso del Estado soviético. Esta crisis tuvo como causa fundamental la crisis del Estado, que se expresó en tres ámbitos: crisis fiscal, crisis en el modo de intervención económico y social y crisis en la forma burocrática de administrar el Estado.

La aceleración del desarrollo tecnológico en la segunda mitad del siglo xx fue también un factor. La economía se globalizó (a partir de la reducción sustantiva de los costos de transporte y comunicación), y se tornó mucho más competitiva e integrada. Entonces los Estados comenzaron a perder autonomía y las economías cerradas dejaron de ser efectivas.

De esta forma comenzó la gran crisis de los años 80. Crisis que produjo como resultado la necesidad de adoptar cambios en la estructura y funcionalidad del Estado; cambios e innovaciones que son los ejes rectores de la nueva visión de la administración pública.

Pero también se dio un aspecto particular: la administración pública se ubicó en una encrucijada: por una parte, las nuevas tendencias obligaban a los Estados a disminuir su participación en las economías nacionales (Estado mínimo); pero, por el otro, se exige al Estado aumentar su eficacia y responsabilidad. Es decir, se parte de la premisa de que un Estado mínimo es un imperativo de nuestros tiempos (entendiéndose a este como poco interventor en la economía). Pero se exige que el Estado resuelva todos los problemas sociales. Además, hoy existen mayores demandas ciudadanas que requieren respuestas del Estado.

¿Qué plantean estas nuevas exigencias? Una modernización del Estado, a fin de adaptarlo a los nuevos retos. Las grandes líneas de reforma estatal son las siguientes:

- Un rediseño de estructuras administrativas para mejorar la responsabilidad de quienes están a cargo de gestionar la administración

- Transformación de culturas burocráticas, introduciendo nuevos valores en la gestión
- Flexibilización de los sistemas de función pública, diseño de políticas de recursos humanos
- Apertura hacia la sociedad (transparencia y rendición de cuentas)
- Enfoque a los administrados de usuarios o «clientes»
- Orientación hacia la calidad

Todo ello se empaqueta en lo que se ha venido a denominar la *nueva gestión pública* (NGP), un movimiento destinado a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración estatal. No solo constituye un enfoque renovador que oxigena al Estado, sino que es una respuesta lógica frente a los peligros que existen para contar con una administración que no responde a las expectativas ciudadanas. Así, la legitimidad del sistema mismo se sostiene por una administración que funcione de modo aceptable.

Se trata de criterios importantes. Pero no hay que olvidar un elemento central: la administración pública debe moverse también a través de criterios de orden político; en ese sentido no todo es eficacia y eficiencia. Se debe tener una base democrática que fije la legitimidad. Se trata de un sano equilibrio, en donde se configura la necesidad de que exista democracia con eficacia y eficiencia. Ello se concentra en lo que modernamente se conoce como gobernabilidad, que implica el uso legítimo del poder, pero considerando la estructuración de políticas públicas que se ejecuten de manera razonable y con aceptación ciudadana.

Existe, pues, un nuevo enfoque. Es lo que se llama la NGP, que es la manera moderna de considerar todo este movimiento. Tiene aproximadamente dos décadas y es un concepto que busca significar una serie de principios que definen la nueva forma de pensar la gestión gubernamental y nuevas pautas de desempeño institucional.⁷¹

Representa un cambio importante que convierte a la administración estatal en una estructura que asume mayor responsabilidad frente a los habitantes (se siente obligada a responder a estos), asume su labor con una mayor flexibilidad (sin desconocer el ordenamiento se plantean estructuras más flexibles) y se busca instaurar una posición gerencial.

⁷¹ La cuna de la NGP es Inglaterra; luego se expandió a Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. De allí a muchos otros países. Es un término y concepto que comenzó a ser usado desde inicios de la década de los 80, impulsado por la gestión de Margaret Thatcher

Implica la superación del paradigma del modelo técnico-burocrático de Weber. Tanto así que se denomina también *modelo post burocrático*. Plantea la introducción de modelos de gestión privada dentro de la administración pública. Destaca el papel de la información, informática, presupuesto, control de gestión, liderazgo y administración de recursos humanos. Se efectúa, además, por la vía de la adopción de las técnicas del *management* privado y las buenas prácticas o *benchmarking* que comienza a darse en todo el mundo.

El nuevo enfoque obliga a generar una nueva cultura de gestión que empieza por abandonar inercias, costumbres y reglas no escritas que han prevalecido y que sin duda constituyen los principales obstáculos para el cambio y el establecimiento de planes y programas de modernización que a menudo fracasan, precisamente, porque el peso de aquellos factores resulta una gran carga que define el comportamiento de los funcionarios en las instituciones del sector público.⁷²

Esta nueva visión de la administración ha venido siendo desarrollada por países desarrollados, fundamentalmente. En el marco del proceso de globalización, en el caso de los países latinoamericanos, luego de las reformas de primera generación —apertura, ajuste económico, desregulación, privatización y reformas financieras— la reforma del Estado que busca incorporar los elementos de la NGP ha avanzado muy poco.⁷³

No cabe duda de que la NGP es la que alimenta la nueva visión del Estado en el mundo moderno, muy enfocado a la satisfacción de las personas. Ello se plantea como una revolución que implica la caída de los viejos paradigmas y la construcción de unos nuevos, en donde el servicio, la calidad, la eficacia, eficiencia y los atributos de una organización moderna, buscan una mayor y

⁷² Es un producto que ha venido siendo aplicado durante el fenómeno de la globalización económica. Muchos organismos económicos mundiales lo propugnan, principalmente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, entidad compuesta por los 30 países más ricos del mundo).

⁷³ En 1998, los 25 países miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) suscribieron el documento «Una nueva gestión pública para América Latina», en donde se definió la agenda de la Reforma Gerencial para los países de la región. En este documento se afirma: «América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980 y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años 90. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por eso es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia». Ver: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 1998. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043302.pdf>

mejor sintonía con los ciudadanos. Opera ello para toda la administración estatal y busca, por cierto, superar esquemas indiferentes a las nuevas valoraciones.

Muchas entidades públicas han buscado y pretenden modernizar sus viejas estructuras a partir de este nuevo enfoque. Pasa en la administración pública del Ejecutivo y de los demás órganos constitucionales autónomos. De hecho un justificativo de la reforma de la justicia, aunque no esté explicitado, es la necesidad de adaptarse a los nuevos paradigmas de la gestión pública. Por ello se considera que la reforma judicial se inserta dentro de una mayor: la reforma del Estado.

Sin embargo, a pesar de la importancia que tienen estos nuevos enfoques, no ha habido éxito en su instauración en el Perú. La reforma del Estado en nuestro país no se ha implantado, producto de la falta de empuje o liderazgo en estructurar la modernización dentro de las políticas públicas (en verdad no existe una política pública de modernización de la administración). Debe considerarse que la ejecución de estas políticas son muy difíciles, pues normalmente las viejas estructuras suelen ser reacias a los cambios y en todo caso son procesos que toman años en ser implantados por completo, ya que implican cambios culturales de gran importancia.

En el Perú, salvo excepciones de experiencias exitosas de reforma como la SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros, la Contraloría General de la República, y algunos órganos reguladores, entre otros, no ha habido aún un enfoque de modernización claro de las organizaciones estatales. Esta es la razón por la que los Estados en Latinoamérica adolecen de serios problemas de legitimidad, lo que implica riesgos para la democracia que viene sosteniéndose en la región en muchos casos con serios inconvenientes en donde, si bien no existen problemas *con* la democracia, sí lo existe *en* la democracia,⁷⁴ debido a que esta no está respondiendo a todas las expectativas sociales. Este es el origen de los nuevos populismos latinoamericanos.

En el ámbito judicial este aspecto es crucial. Estructuras arcaicas, escasamente tecnificadas, divorciadas del entorno social, involucradas en un proceso de corporativismo profesional muy fuerte, con niveles de corrupción y escasa transparencia, congestionadas, con una alta morosidad en la tramitación de los procesos, entre otros aspectos, son los componentes de una enorme crisis que ha generado desde hace años un enorme consenso respecto de la necesidad de

⁷⁴ Informe *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, 2002.

iniciar y sostener una reforma para superar la situación crítica expresada en bajos índices de confianza.

Obviamente, el escenario crítico descrito choca frontalmente con la nueva visión que existe desde los ciudadanos, ya que el servicio de justicia ha caído desde hace años en un antagonismo con las necesidades de las personas y el Estado está en la obligación de superar esta brecha entre las expectativas y el servicio que se brinda, pues ello está ocasionando serios problemas a la legitimidad no solo del sistema judicial, sino del propio esquema político.

Por ello, el cambio de la justicia en el Perú tiene una perspectiva muy clara: se requiere de una reforma de verdad. Una reforma que se adhiera a esta nueva visión de la gestión pública moderna y que asuma la visión del usuario como un aspecto central, que no existe en la actualidad.

LA REFORMA DE LA JUSTICIA

Un excelente texto que resume el errático tratamiento de la reforma judicial peruana ha sido escrito por Linn Hambergren⁷⁵ que es recomendable leer para ubicar la línea de tiempo de este proceso. Aun antes de que se inicie el movimiento internacional de la reforma judicial, ya en el Perú se hablaba de la reforma judicial. Si bien ha habido diversos episodios en la historia republicana que se han denominado reformas judiciales, muchos de estos (en realidad, la gran mayoría) han sido pretextos de intervención política en la judicatura.

No obstante, lo acontecido en el último tercio del siglo xx es especialmente relevante. Lo es debido a que el sistema de justicia atravesó cambios dramáticos que le cambiaron el rostro. No me refiero a la destitución de magistrados operada bajo la dictadura de Velasco (una vez más una dictadura que destituye jueces), ni a la falta de independencia que exhibió el Poder Judicial en estos años (algo lamentablemente usual en nuestra historia y quizás uno de los problemas seculares de la justicia peruana). Se trata de la serie de sucesivos cambios que operaron en la justicia y que llevaron a modificar su estructura misma en lo funcional y en su propio contorno institucional.

La dictadura militar de Velasco inició entonces un proceso que buscaba superar la vieja visión de un Poder Judicial tradicional, para buscar un desarrollo mayor de ciertos temas más sociales. No fue un proceso fácil y lo

⁷⁵ HAMBERGREN, Linn. *La experiencia peruana en reforma judicial. Tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras*. En: PÁSARA, Luis (compilador). Consorcio Justicia Viva. Lima, 2004. pp. 289.

tradicional no pudo ser quebrado,⁷⁶ pero se abrieron nuevos espacios que facilitaron el acceso a la justicia de sectores que antes no habrían podido hacerlo y con una mayor sensibilidad social. Además, se implicó un proceso de apertura a sectores de abogados que antes no lo hubieran podido hacer,⁷⁷ y se incorporó a un número importante de nuevos magistrados.

Al retornar la democracia con la Constitución de 1979 se introdujeron una serie de cambios sustantivos. La creación del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público, reinstalación del Ministerio de Justicia, desaparición de los fueros privativos y creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, fueron los aspectos de reforma institucional más importante para el modelo. Luego, conforme se dio en muchos países, se inició un proceso de modificaciones a nivel legislativo importante: el nuevo Código Civil, el Código Procesal Civil, los Códigos Procesales Penales, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, entre otras que buscaban *cambiar realidades* por sí mismas. El modelo de reforma por la legislación se agotó a inicios de los años 90, cuando el movimiento reformador internacional invade la región y se entiende que la reforma es un proceso integral que involucra no solo cambios legislativos, sino de prácticas, procesos, modo en la prestación de los servicios, la gerencia de lo administrativo, la necesidad de mejores prácticas, entre otros aspectos, que se adicionan a los tradicionales.

Es entonces que llegó la reforma judicial fujimorista que, finalmente, como se ha comprobado, fue un pretexto para la intervención, con la particularidad de una espectacular e inusitada inyección de recursos de casi 100 millones de dólares. Con esa cantidad de recursos era lógico que algo se haga como efectivamente ocurrió, pero se olvidó que en el enfoque modernizador no puede descuidarse el ámbito institucional: la independencia.

Lo que queda de toda esta experiencia acumulada es que estamos en un país que ha tenido cambios dramáticos en su sistema judicial en un periodo muy breve, cambios que han delineado un modelo diferente en muy pocos años y que se han debido, fundamentalmente, a cambios de diseño legal-institucional, pero no de orden cultural.

Luego de la caída de la dictadura fujimorista y de la recuperación de los espacios democráticos, incluida la recomposición de atribuciones de las

⁷⁶ Ello se sustenta por el hecho de que en lo laboral se tuvo que crear un fuero especial (el Fuero Privativo de Trabajo). En lo agrario, la jurisdicción de Tierras.

⁷⁷ CIUDAD, Teresa y Alonso ZARZAR. *El Juez peruano en el Banquillo*. Lima: Editorial Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, 1984. p. 294.

instituciones del sistema de justicia que fueron tomadas, se impuso un modelo particular que es el que caracteriza hoy nuestro sistema judicial y que quiero señalar brevemente como una consideración central de la forma en que nos organizamos hoy.

El sometimiento de muchos estamentos del Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Ministerio Público, durante los años 90 implicó un profundo proceso de autocrítica en las más altas autoridades judiciales. No solo se recusó la actuación de muchos magistrados que renunciaron a su deber e ingresaron a la red de corrupción del gobierno de entonces para enriquecerse ilícitamente, sino de aquellos que sirvieron a la dictadura para perseguir a opositores al régimen y de quienes se prestaron para violar derechos humanos de miles de personas inocentes que terminaron detenidas.⁷⁸

Considerando esta historia, el Poder Judicial ha reaccionado de una manera positiva no solo reconociendo la seria situación de la justicia, es decir, realizando una severa autocrítica,⁷⁹ sino buscando recuperar espacios políticos-institucionales que siempre dejó de lado. Una de las peculiaridades del gobierno judicial es que debe buscar enfatizar la defensa de la independencia judicial;⁸⁰ el liderazgo de quienes gobiernan la institución judicial se debe dar no solo desde una perspectiva de funcionalidad ejecutiva de la institución haciendo que funcione de manera óptima, sino considerando la defensa del fuero judicial frente a cualquier injerencia que busque afectar la independencia de cualquier juez.

¿Se cumple ello en el Perú? Diríamos que el sentido que se ha buscado reforzar es la autonomía judicial en la perspectiva —equivocada por cierto— de que una mayor autonomía del órgano judicial conducirá a una independencia de los jueces. En muchos casos ello se debe a la confusión conceptual entre autonomía e independencia, pero lo concreto es que el resultado de ello

⁷⁸ El Poder Judicial reconoció a través de su Presidente, el doctor Hugo Sivina, en el año 2004, en la ciudad de Huamanga, este accionar lesivo y perverso de muchos magistrados respecto a los derechos de las personas, pidiendo perdón al país por esa conducta.

⁷⁹ En su discurso al inaugurar el año judicial 2002, el Presidente de la Corte Suprema, Oscar Alfaro, señaló que el Poder Judicial atravesaba una de las peores crisis de su historia.

⁸⁰ Esta idea es importante tenerla en cuenta. En el modelo europeo si bien no se habla de Poder Judicial, el órgano judicial es el que administra la carrera judicial y, como tal, realiza la función de protección de la garantía institucional de independencia, mientras que es el Ministerio de Justicia quien administra el presupuesto y verifica el correcto aspecto funcional. La creación de Consejos de la Judicatura en Europa buscó, precisamente, reducir el espacio de poder de los Gobiernos en la justicia, organizando mejores sistemas de selección de jueces. Pero el gobierno judicial tiene un enfoque distinto del nuestro, que garantiza efectivamente la independencia.

es un modelo que está construyendo un aparato autárquico, que está consolidando una cultura corporativista que ya existía y existe hoy, pero que está creciendo de una manera preocupante y que ocasiona problemas tan graves como los que se ubican del otro lado cuando no existía independencia.

Cuando nos referimos a una cultura corporativista, aludimos a la manera en que se desarrolla la pertenencia del conjunto de operadores que laboran en el Poder Judicial, con ciertos llamémoslos anti-valores de lo que corresponde a la transparencia, *accountability* o rendición de cuentas. En el corporativismo, los magistrados se sienten pertenecientes a un grupo, y no se consideran obligados más que en el sentido de su pertenencia a dicho grupo; lo que está fuera, es decir, el entorno social, no tiene importancia y no se sienten obligados a considerar sus expectativas, presencia, inquietudes. Solo hablan a través de sus sentencias.

El afianzamiento de la autonomía, expresada en el autogobierno judicial no tiene por sí nada de malo. De hecho, si la Constitución le otorga un estatus de autonomía, ello debe ser desarrollado en los hechos con toda fuerza. No obstante, ello no puede justificar la existencia de circunstancias en donde se consoliden escenarios de autarquías dentro del Estado que expresen situaciones de no compromiso con los usuarios, ni de negación de la necesaria coordinación interinstitucional para la mejor prestación de los servicios. La autarquía genera islas de indiferencia y falta de participación que, a su vez, genera muchos problemas en un servicio integrado en donde participan muchas instituciones, como ocurre en el sector justicia.

¿Cómo hacer una reforma procesal penal en un sector con autarquías muy marcadas? Es difícil, y es una de las razones por las que en muchos países estos procesos han sido muy complejos.

Peor aún: esta situación refleja una circunstancia bastante más grave. La autarquía genera un tema de monopolio institucional, en donde el Poder Judicial se considera, por el extremo de la autonomía institucional, como el único calificado para hablar de reforma judicial y para proponerla.⁸¹

⁸¹ Esto es un error. Cuando nos referimos a políticas públicas estamos haciendo referencia a un modo especial de decisiones que se toman en el ámbito político para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos o satisfacer sus demandas. Apunta, en una palabra, a soluciones. Debe considerarse que la búsqueda de soluciones a los problemas implica la necesidad de tomar decisiones, lo que pasa por verificar y analizar las alternativas que casi siempre existen para abordar las dificultades existentes. Desde la perspectiva técnica muchas veces la adopción de la fórmula de solución, suele ser sustentada debidamente bajo el análisis costo-beneficio. Pero no siempre es técnica la base de análisis; muchas veces es el ámbito político el que determina la decisión, la que se sostiene no necesariamente

De esta forma, como dice Linn Hammergren, un Poder Judicial absolutamente independiente, que solo responde ante sí mismo (no responde ante nadie), representa un problema tan grande como el de una rama absolutamente dependiente.⁸²

En ese sentido, el fenómeno que advertimos se ha dado con ciertos altibajos desde la restauración democrática, lo que pone en evidencia que es preciso trabajar en una línea más homogénea de nivel colaborativo y de apertura. De hecho, la actual gestión del Poder Judicial ha regresado a un estilo más abierto que su antecesor, quien cerró el judicial a toda perspectiva ajena, en la más clara expresión del corporativismo judicial de los últimos años.⁸³ Sin embargo, esta situación configuró los peligros que puede encerrar estas nuevas perspectivas que, reclamando la mayor independencia, cierra sus fronteras hacia adentro.

Entonces, esta nueva línea super autonomista reclama la reforma judicial para sí. Nadie más está legitimado a estructurar la reforma judicial que el Poder Judicial, los jueces. Son ellos los que deben confeccionar las políticas públicas en materia de justicia de manera exclusiva y excluyente, y con ello dejan fuera de juego al Poder Ejecutivo, a otras entidades conformantes del sistema y a la comunidad, que no está satisfecha y quiere que el servicio de justicia cambie.

Esta ha sido la perspectiva desde la restauración democrática y responde, sin duda, al intervencionismo de que fue objeto el judicial durante el fuji-

por un carácter técnico, sino que tiene otras valoraciones. Las políticas públicas requieren de apoyos políticos para su adecuada implantación, pero también perspectivas técnicas que produzcan la viabilidad necesaria, así como costos tolerables. En buena medida que sean realizables y no políticas demagógicas. Las políticas públicas pueden ser de dos tipos: las que corresponden a políticas de Estado y las que pertenecen al ámbito propiamente del gobierno. Entre las primeras destacamos aquellas que comprometen a todos los sectores y en la que participan todos los órganos del Estado e incluso la sociedad para su formulación. Destaca aquí la determinación de las políticas públicas judiciales, que corresponden a los programas de reforma que se ubican precisamente aquí debido a que es una preocupación de todos los sectores y por la especificidad de la autonomía institucional. Por cierto, el Poder Judicial podrá discernir e implantar a su interior políticas públicas. Pero su efecto puede ser limitado. Lo será debido a que, como hemos visto, la característica esencial de estas es que tengan y cuenten con los necesarios apoyos políticos que permitan, en primer lugar, la decisión de llevarlas adelante. Los efectos que pueden producir las políticas judiciales propias son importantes y deben hacerse. No obstante, sin que exista un apoyo más decidido para que estas tengan prioridad en la agenda pública, no logrará, en efecto, imponerse frente a otras alternativas.

⁸² HAMMERGREN, Linn. Independencia judicial y rendición de cuentas: el balance cambiante en las metas de reforma. http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ren_cuentas.pdf

⁸³ Lamentablemente, esta posición afectó la idea de la ejecución del Plan de CERIAJUS, y es, desde mi perspectiva, Walter Vásquez Vejarano el verdugo de dicho plan.

morismo. De este modo, fue creciendo cada vez más esta visión autárquica, que tiene sus matices derivados del estilo de quien dirija la Corte Suprema. Sin embargo, es claro que esta no es una opción solo de la Presidencia, sino particularmente de la propia Sala Plena de la Corte, quienes consideran que el mejor modo de construir la autonomía es volcarse hacia adentro y monopolizar la reforma judicial.⁸⁴

Esta perspectiva contradice lo que ocurre en otros países, en donde la articulación de políticas públicas en materia de justicia se realiza desde diversas direcciones: el Congreso, el Gobierno, la sociedad. Es que es difícil que no sea así, pues si, como dicen, la guerra es un asunto muy complejo para dejarlo solo en manos de los militares, la reforma de la justicia es algo tan importante que es difícil dejarlo solo en manos de los jueces.

De hecho, en el Perú, el Plan de la CERIAJUS y el llamado Acuerdo Nacional por la Justicia, fueron intentos muy serios para definir propuestas integrales de reforma, que se quedaron en mi concepto por dos circunstancias lamentables: i) la perspectiva autárquica señalada de la propia Corte que no permite la injerencia externa; y, ii) la indiferencia de los sectores políticos respecto a los problemas de la justicia.

En cuanto a lo primero, la Corte no asumió el Plan de la CERIAJUS a pesar de que este tenía muchos proyectos que no requerían medidas legislativas y que no tenían sino costos marginales de aplicación.⁸⁵ Simplemente hubo una apatía frente al plan porque lo hicieron otros, escudándose siempre en el pretexto de la falta de fondos para su implantación, lo que no era cierto. Hubo una real falta de voluntad en su aplicación. Lo mismo podemos decir en cuanto a las políticas que definió el Acuerdo Nacional por la Justicia.

⁸⁴ La Corte Suprema desde el 2001 ha optado por fortalecer la autonomía de una manera bastante fuerte, e hizo del reclamo presupuestal su principal bandera de autonomía. El discurso es el mismo que siempre ha mantenido el PJ, pero no sabemos si tiene en verdad sentido, dados los incrementos que ha tenido en la última década. En todo caso, esta perspectiva se ha prolongado bajo el reclamo de que es un Poder del Estado. El proceso de conflicto de competencias con el Poder Ejecutivo sobre el aspecto presupuestal en el año 2004 podemos decir que es la máxima definición sobre la materia (Exp. N° 004-2004-CC/TC). Las gestiones de Oscar Alfaro y Walter Vásquez fueron bastante cerradas en cuanto a la posibilidad de estructurar un proceso de reforma abierto, y no aceptaron críticas inclusive desde dentro (recuérdese el apercibimiento que recibió el magistrado Sergio Salas por criticar la inercia de la Corte); Hugo Sivina, y actualmente Francisco Távara, procuró y procura, respectivamente, una política de apertura, pero que, como ya dijimos, puede enfrentarse internamente a lo que piensan sus colegas. Así, el problema se mantiene a pesar de quien lidera la Corte.

⁸⁵ CERIAJUS planteó un esquema de ocho áreas de acción que articulaban inclusive proyectos de ley y una serie de proyectos no legislativos a realizar.

Respecto al segundo aspecto referido a la indiferencia de los sectores políticos, el plan de la CERIAJUS no tuvo un acompañamiento inteligente para hacer seguimiento a las reformas ideadas. No solo no se aprobaron todas las leyes necesarias (probablemente la más importante de todas aún se mantiene pendiente de ser aprobada luego de más de tres años de vigencia del plan: la ley de carrera judicial), con lo que el Congreso no asumió el papel que tenía que cumplir. Pero no solo el Parlamento tiene responsabilidad en este aspecto. Desde mi visión, el propio Gobierno es quien tiene una mayor responsabilidad, al no cumplir su función de dirección política del Estado y, en ello, particularmente de la reforma judicial. La falta de liderazgo de cómo debía asumirse la tarea de la reforma fue fatal para el propósito de implantar el plan de la CERIAJUS. Es una corresponsabilidad entre los gobiernos que transitan desde la vigencia del plan, con los mismos resultados negativos de una falta de reforma. Claro, si nadie ocupa ese lugar, o se pierde o lo toma alguien sin mucho convencimiento.

Darle la responsabilidad íntegra al Poder Judicial de asumir la reforma de la justicia, sin un acompañamiento e interés directo de las demás entidades del Estado es un acto que quita un peso importante al Gobierno, pues finalmente no es su tema. El endoso, sin embargo, es muy oneroso para el Estado, pues si bien se piensa que es un tema que no genera réditos políticos (difícilmente lo será), que es desgastante en términos de recursos y resultados limitados y que es mejor no complicarse la vida, al final, creo que la situación de la justicia no puede ser un aspecto de la vida en comunidad en donde el Estado y, por ende, el Gobierno pueda dejar de preocuparse, pues la justicia forma parte de las condiciones de vida de las personas, de su calidad de vida. Hablamos de derechos fundamentales a los cuales el Estado, y su principal implicado en su dirección (el Gobierno), no puede ser indiferente. De hecho, no considerar este aspecto debilita la legitimidad del sistema mismo y la falta de confianza del Poder Judicial es un problema que debe preocupar también al Gobierno, pues socava la viabilidad del régimen político.

Para eso existe en mi opinión el Ministerio de Justicia. En Chile ese Ministerio ha sido el que lideró la reforma procesal penal y viene liderando un programa de mejora del acceso a la justicia y de reforma civil hacia la oralidad. Similar criterio observamos en Argentina, Bolivia, Brasil, entre otros, en donde son los Ministerios de Justicia quienes tienen un papel protagónico en la reforma de la justicia.

Hay que tener presente como dato que hoy existen dos proyectos grandes de reforma de la justicia en nuestro país. El Banco Mundial con 15 millones de dólares y el proyecto JUSPER de la Unión Europea, con 12 millones de euros. Su impacto aún es bastante limitado y ya empiezan a levantarse las voces críticas respecto a los resultados que se exhibe. Pero en ellos el Ejecutivo tampoco tiene mucho que decir.

Hay un par de temas que poco se conocen y que efectivamente son la excepción a la inercia que se ha visto en el enfoque reformador del Ministerio de Justicia en estos años. Ha habido un avance en los aspectos de acceso a la justicia, con el incremento de defensores de oficio y de las denominadas oficinas de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA), que han crecido en número importante. Pero en el caso de los defensores de oficio, se mantiene cierta precariedad salarial, no se han modificado los procesos de trabajo, no se les brindan en absoluto facilidades como oficinas o computadoras; además, se está a la espera de la nueva ley que regule mejor el desempeño de su actividad. La preocupación, pues, ha sido bastante parcial e insuficiente a pesar del propósito de incrementar el número de funcionarios a cargo de esta tarea importantísima.

El otro asunto existe en la actualidad, es un programa de acción que se viene gestando que ha integrado a nivel técnico a las instituciones del sector (Poder Judicial, Academia de la Magistratura, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario y Tribunal Constitucional). Consiste en la formulación de un proyecto de inversión que, invocando las propuestas de la CERIAJUS, del Acuerdo Nacional por la Justicia, entre otras iniciativas, ha elaborado, de acuerdo a los parámetros del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Programa de Inversión «Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana». Gestado en marzo de 2005, es un esfuerzo que implica la elaboración de un programa que tendrá cuatro componentes que son los siguientes:⁸⁶

- Desarrollo del Sistema Electrónico de Información de la Administración de Justicia - SEIAJ.
- Fortalecimiento de las competencias de los operadores del Derecho (involucra tanto personal administrativo como el vinculado con el servicio jurisdiccional).

⁸⁶ Se ha estimado el costo de este programa en el aspecto de inversión en 370 millones de nuevos soles.

- Implementación de los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia - CISAJ en las especialidades Penal, Civil, Familiar y Laboral (el CISAJ concentra los servicios brindados por el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia).
- El componente Fortalecimiento del Sistema Penitenciario.

Este es el programa que, si sigue firme, será el que tome la posta para los proyectos de reforma con financiamiento internacional en actual ejecución. Estimula el hecho que haya habido una integración interinstitucional, aunque hay que ser honestos en decir que esta fue una iniciativa del Ministerio de Justicia en el año 2005, que se estructuró con los mandos técnicos de todas las instituciones del sector y no necesariamente con las cabezas, quienes ya están al tanto de esta iniciativa y han decidido apoyarla con la firma de un convenio hace pocas semanas.

LA NUEVA REFORMA: LA MEJORA EN LA ORGANIZACIÓN O GESTIÓN JUDICIAL

Los problemas de la justicia no son nuevos. Vienen de vieja data y requieren soluciones cada vez más precisas y pensadas técnicamente. La gestión judicial nos provee de soluciones más integrales y mejores para abordar estos nuevos retos, frente a las tradicionales.

Es evidente que hoy la escasez de recursos nos plantea la necesidad de ser más fino en el análisis, pero también en las soluciones. No es suficiente ya abordar el problema de la sobrecarga solo con la creación de juzgados, por ser una solución cara y que no soluciona el problema de raíz. Es necesario introducir otros elementos y variables que permitan que, efectivamente, se encuentre una solución.

La gestión nos ayuda a entender estos problemas y plantear alternativas mejores. Un ejemplo quizás nos ayude a entender el tema. Chile tiene 5 jueces por cada 100 mil habitantes, una de las tasas de oferta de servicios más baja de Latinoamérica (en realidad la más baja), y su nivel de carga procesal es también uno de los más altos: casi 14 mil causas por 100 mil habitantes (Costa Rica es el más alto en América Latina pues tiene más de 22 mil causas por 100 mil habitantes). Estas dos variables (oferta y carga) nos refiere un panorama explosivo: pocos jueces y alta carga; sin embargo, su nivel de confianza es bastante mayor que, por ejemplo, el caso peruano cuya oferta de servicios es mayor (8 jueces por 100 mil habitantes y menos número de casos que en Chile teniendo casi 3 mil casos por 100 mil habitantes). Ello implica que la

cobertura de servicio no es el indicador clave para poder generar una mayor confianza, sino que estará en función de la mejor forma de estructurarlo.

No es la salida la creación de juzgados. Vargas Viancos señala que Chile entre 1982 y 1992 cuadruplicó el número de juzgados en Santiago, pero en ese lapso la duración de procesos, en lugar de disminuir como consecuencia de reducir la carga entre los juzgados, aumentó.⁸⁷ Más aún, Colombia tenía en 1994 el mayor índice de cobertura de jueces por habitantes, sin embargo, tenía una morosidad que alcanzaba nueve años de actividad judicial. Todo ello nos indica que el sistema judicial más que recurrir a más jueces, necesita mejoramiento en la organización.

Otra salida comúnmente buscada por los poderes judiciales es la de obtener mayores presupuestos, fórmula que también ha funcionado y engrosado las cuentas del Poder Judicial, empero ello no ha significado necesariamente mejoras en los servicios.

La fórmula para ello ha sido establecer en la constitución porcentajes fijos como los casos de Nicaragua (4%), Costa Rica (6%) y Panamá (2%). En el Perú, la Carta de 1979 señaló un 2% del presupuesto de gastos corrientes, pero el promedio en el periodo de vigencia de la Constitución fue de 0,48%.

Si la eficiencia judicial se mide en atención a retrasos y número de causas pendientes, ¿el mayor presupuesto cubre ello? No necesariamente. De hecho, el presupuesto en el Perú, como hemos dicho, aumentó casi en un 50% entre el 2000 y 2006, y ello no ha significado un cambio en los servicios, ni una mayor eficacia ni eficiencia. Así, los problemas no solo se han mantenido, sino agudizado, a pesar de este incremento que, en líneas generales, se ha destinado al incremento de salarios de jueces y la creación de más unidades jurisdiccionales.

De otro lado, la solución preferida en nuestros países para la solución de los problemas de la justicia es emitir nuevas leyes. Solución cada vez más en retirada, debido a que las leyes no suelen cambiar realidades. Se requiere, sin duda, normas claras para poder iniciar las reformas, pero estas no son soluciones exclusivas, ni únicas. Deben ir acompañadas de otras que permitan en efecto posibilitar los cambios.

La estrategia realizada al inicio del proceso de reforma en los años 80, con los cambios de Códigos Procesales y leyes que buscaban liderar los cambios,

⁸⁷ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. *Herramientas para el Diseño de Despachos Judiciales. Curso sobre Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral*. Viña del Mar, abril del 2006, p. 2.

se agotó. Pronto se comprendió que cambios normativos, sin cambios en las estructuras, impiden que las reformas puedan tener impacto y, más aún, plantean que los cambios legislativos sean absolutamente inoperantes, pues lo único que lograrán es replicar los viejos problemas dentro de nuevas estructuras.

La crítica a este modelo es que no tenemos que esperar las leyes para iniciar los cambios. Muchas alternativas de mejora se postulan desde la propia realidad judicial en lo que respecta a su organización, los roles, el personal, los procesos que se desarrollan internamente, la relación con los usuarios, la producción judicial, la posibilidad de eliminar las trabas que se generan en el flujo de documentos, la especialización funcional (entre lo administrativo y lo jurisdiccional), la mejora de los servicios judiciales que apoyan a los despachos de los jueces, entre otros aspectos.

Si bien las leyes tienen que darse y son necesarias no deben atarse necesariamente los programas de reforma (de hecho la cooperación técnica opera o debe operar con este paradigma), sin sustentarse en la expedición de leyes. Eso genera distorsiones y voluntades que no dependen de los reformadores.

Así, el aspecto de gestión es trascendental para poder encontrar las mejores alternativas para el cambio. Buscan introducir los enfoques de eficacia y eficiencia, que son fundamentales a partir de la influencia de la llamada *Nueva Gestión Pública*, la cual genera una enorme influencia en la manera en que se estructura también la reforma de la justicia.

Ello revela que no solo bastan leyes muy bien hechas (se requieren además estrategias para su implantación), sino que se necesita contar con aparatos de gestión que brinden un adecuado soporte a la determinación de las políticas judiciales, y que este tenga un margen de acción importante que permita poner en marcha el proceso de cambios. Ello implica, entonces, que la definición y determinación de las políticas esté a cargo del gobierno institucional, pero que los órganos de gestión tengan las atribuciones suficientes para poder llevarlas a cabo. Por cierto, ello no niega la importancia del Gobierno institucional en el seguimiento y control de la ejecución, pero no debe estar involucrado en la ejecución misma, la cual debe estar en manos de quienes tiene a su cargo el nivel ejecutivo o gerencial de la entidad.

La gestión a este nivel requiere no solo capacidad de acción y recursos disponibles (obtenidos de mayores ingresos o incluso como excedentes por el uso eficiente de los recursos), sino capacidad de hacer diagnósticos y ubicar los problemas institucionales para afrontarlos. Ello exige capacidad y experiencia para identificar las dificultades y realizar los estudios de preinversión que

permitan generar los cambios. En el caso del Perú, muchas de las propuestas de reforma judicial, en la medida en que generen inversión y no sean solo procesos de optimización, deberán pasar por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Es necesario también que exista un adecuado planeamiento. Las entidades estatales hoy están adscritas a un sistema de planificación estatal multi-anual, pero que en muchos casos están adscritos solo a una formalidad legal y no como un instrumento de gestión. Se requiere que se imponga un nuevo paradigma de la gestión a través del planeamiento, lo que implica también la necesidad de construir mejores herramientas de información, a fin de que se pueda apreciar y analizar la realidad, buscando enfocar bien las necesidades, metas y objetivos que deben promoverse de manera permanente.

Normalmente, en las entidades judiciales este factor es muy débil, pues no existen estudios de demandas de servicios y, por lo general, no se establecen metas, y se administran solo las crisis (eso ocurre con frecuencia en el Perú). En estos casos, ninguna autoridad controla la producción (y la calidad del servicio) de cada unidad jurisdiccional, la misma que suele ser frenada en ciertos casos bajo el amparo de la independencia. Sin embargo, debe quedar claro que la exigencia de un mejor desempeño laboral no afecta la independencia. Esto debe ser comprendido por los jueces, y se debe afinar bien el concepto.

La demostración de esto que señalamos es que recién en fecha muy reciente se viene introduciendo la evaluación del desempeño judicial, lo que genera la necesidad de aplicar estándares de producción y calidad al servicio. Estos son medidos y monitoreados por quienes administran la carrera judicial.

Ello implica el reto de romper el corporativismo, por medio del cual los jueces se asumen como islas de poder, en donde administran una cuota de poder, sin consideraciones de responsabilidad o *accountability* para los ciudadanos. Así, la meta de producir más y en menos tiempo (eficiencia) es muy difícil, dado que se asume la labor judicial en condiciones en donde el juez es la autoridad que no tiene control, que no rinde cuentas y que busca de manera permanente tener más y mejores recursos a su disposición, sin que ello implique necesariamente elevar sus niveles de producción.

De esta forma se puede observar lo difícil que puede ser introducir agendas de cambio en el servicio de justicia, debido a la cultura organizacional y a las llaves constitucionales y legales que tienen los propios jueces, lo que puede introducir un factor de complejidad muy grande para incorporar las reformas.

El planeamiento debe servir como un elemento central para el crecimiento institucional y poder funcionar mejor. Las claves a considerar son:

- Considerar a la justicia como servicio (se debe al usuario). Como tal es necesario incorporar el concepto de calidad, que busca satisfacer las expectativas de las personas que acuden a la prestación de este servicio (el cliente-usuario).
- Incorporar un paso a la eficiencia, a efectos de operar más y mejor con los mismos recursos (proceso de optimización de los recursos). Eso es posible incorporando técnicas modernas de gestión (*management*) y buenas prácticas que se imponen en muchos países. La reforma en el diseño comparado es rica en experiencias por valorar.
- Hay que identificar cuáles son los productos de la justicia: ¿es la sentencia?, ¿es el conflicto? (su solución), ¿es la jurisprudencia?, ¿es la aplicación de la ley?, etcétera.
- Deben identificarse los atributos de la justicia y la manera cómo potenciarlos. Nos referimos a los atributos aceptados por los usuarios (sentencia justa, independiente, oportuna, accesible, ejecutable).
- Verificar las metas realizables. Es decir, buscar definir las metas y el número óptimo. Qué se quiere conseguir en determinados tiempos.

Todo ello requiere información y verificar el análisis de demanda y oferta de servicios (capacidad de producción). Si no podemos saber cuántos casos recibiremos y cuál es la capacidad de producción de planta, es difícil que se pueda hacer planeamiento. Esto es fundamental. Así, hay que considerar:

- Número de casos que ingresan por zona geográfica
- Factores que influyen en el volumen esperado (¿cuáles son los incentivos a la litigación?)
- Características de los usuarios (para verificar si se requiere defensa gratuita, exoneración de tasas, mayor cercanía en los servicios, más apoyo en determinadas áreas, etcétera)
- Duración esperada de los procesos
- Índice de impugnación de los casos (para verificar el problema en las instancias superiores)

El planeamiento, entonces, requiere que se construyan bases de información que permitan medir las implicancias de la situación actual y cómo poder mejorarla. No administrar la crisis. Para ello, reiteramos, se requiere información,

capacidad de análisis (para medir capacidad de demanda y oferta) y fijar metas y objetivos.

Algunos señalan que este proceso es complejo, pues no es recomendable que en el ámbito judicial se diseñen sistemas de producción en línea, debido a que eso produce el fenómeno de *industrialización* de la justicia. Sin embargo, otros señalan más bien que los órganos judiciales que más producen son aquellos de mayor calidad. Este es el caso del Tribunal Constitucional peruano que, por ejemplo, durante los años 2006 y 2007, ha producido más de 10 mil sentencias en cada año, lo que implica que cada magistrado produce en promedio 1500 sentencias anuales, y sus sentencias de una gran calidad. La Corte Suprema, por su lado, suele producir en conjunto 14 mil sentencias, pero tomando en cuenta que son siete las salas especializadas, cada magistrado produce en total aproximadamente 400 fallos y con la calidad que se les reconoce.

De esta forma, el problema es un asunto de organización y estructura de trabajo, además de planificación, pues mientras en el Tribunal existe un nivel de organización interesante con un gabinete técnico de apoyo a las dos salas en que se divide, en el caso de la Corte Suprema, no existe tal gabinete y cada magistrado trabaja con su equipo de dos asistentes, con resultados menos eficaces y eficientes. En la planificación, el Tribunal suele fijarse metas de producción, ya que la Corte Suprema no es uniforme ni siquiera en estilos de trabajo de cada Sala, las que operan autárquicamente y sin un sentido de unidad como órgano jurisdiccional. En conclusión, hay un serio problema que puede corregirse con un enfoque de gestión judicial.

La planificación es importante y sí se debe explicitar mejor las metas. Por ejemplo, en Costa Rica, la Corte Suprema hace públicas sus metas para el siguiente año, lo que permite, por ejemplo, poder suscribir convenios de gestión por resultados, para obtener mayores recursos económicos para afrontar sus retos. En el caso del Poder Judicial peruano, no estamos aún en esa posibilidad, pues ni siquiera existen estudios de capacidad de producción y menos de proyección de demanda, variables sustanciales para poder programar metas. El Tribunal Constitucional peruano, en cambio, si tiene definidos en parte estos criterios.

Hay que tener en cuenta que trabajar sobre la base de una mejor gestión es una alternativa realista y necesaria. El problema central es que se ha trabajado en forma desarticulada con el enfoque de gestión, lo que ha producido serios límites en los resultados de las propuestas de cambio, enfocándose por tanto

en la ley, la creación de juzgados, más presupuestos sin metas ni objetivos claros, entre otras estrategias limitadas y que no impactan en resultados favorables para los usuarios.

Pero hay que tener cuidado, pues las estrategias de reforma basadas en la gestión, en algunos casos no han producido los resultados esperados y, por el contrario, han sido contraproducentes. Es el caso de medidas que no han sido adecuadamente estudiadas y que se implantan sin mayores consideraciones. Es el caso de estrategias de informatización que se realizan sin tener en cuenta que no se trata de tecnificar la situación con los problemas actuales, sino de reformar los procesos técnicos que se desarrollan y a partir de allí buscar las soluciones informáticas. O el caso de jueces que se crean para atender la descarga procesal (jueces que afronten la carga excesiva de manera temporal), que pueden afectar principios básicos como la inmediación, el juez natural, entre otros aspectos.

Es importante que el enfoque de gestión judicial tenga en cuenta el fortalecimiento de los denominados servicios judiciales, y se busque una especialización de la materia y el uso de economías de escala. Así, organizar mejor los servicios de notificaciones y recepción documentaria, y evitar que estas tareas estén dispersas en cada unidad jurisdiccional (modelo clásico) y estén concentradas en oficinas de uso común para todos los despachos. De igual forma, existe la necesidad de estructurar un archivo central, como punto de contacto para el resguardo de expedientes concluidos, que hagan eficiente el uso de los espacios. En similar sentido, diversos servicios judiciales comunes deben contribuir facilitando el trabajo del juez: requisitorias, casillas, pericias, almacenes de cuerpo de delitos, etcétera.

Más allá, inclusive, las economías de escala deben servir para poder organizar los servicios comunes y disponer la estructuración de despachos que no trabajen del modo celular o atomizado, sino corporativizando las funciones de apoyo común. Esto generalmente ocasiona resistencias de los jueces, debido a que estos prefieren contar con el personal dedicado de manera exclusiva y excluyente, pues eso implica el uso de recursos y genera poder.

Eso, por cierto, revela un elemento central de la gestión judicial: se requiere distinguir claramente lo administrativo de lo jurisdiccional, ya que los jueces realizan tareas administrativas para las que hay que desligarlos, a fin de que se dediquen a la tarea que deben hacer: impartir justicia.

La gestión también implica el conocimiento de los recursos que sirven a la misión institucional. En ese sentido, debe verificar su estado y condición (en el caso de la infraestructura física), las posibilidades de desarrollo tecnológico

(recursos en tecnología), la aptitud y roles del personal para optimizar o reorientar las capacidades (en el caso de los recursos humanos), verificar la manera técnica de formular y aprobar los presupuestos ya que muchas veces los poderes judiciales son muy débiles en este aspecto (recursos financieros) y verificar el liderazgo que pueda conducir al cambio.

Es de trascendental importancia considerar un elemento central: el personal. El Poder Judicial y las instituciones de justicia en general son entidades que sustentan su accionar casi en su integridad en lo que realizan los recursos humanos, y es muy marginal lo que aporta la tecnología o infraestructura en lo que realizan. Por ello, es natural concebir al recurso humano como el factor determinante en la institución judicial para la calidad de sus recursos.⁸⁸ En ese sentido, se requiere estructurar recursos humanos idóneos, pues son estos los que efectúan el principal aporte a tener en cuenta.

De esta forma, en la materia como se configuran los tipos de trabajo al interior de juzgados y tribunales, veremos la mejor manera de articularlos para que operen de una manera más eficaz. La organización y gestión judicial debe concentrarse en esta perspectiva, pues de ello depende la atención al usuario, la calidad y la productividad.

Hay que tener en cuenta que la estrategia de gestión requiere considerar que el proceso de optimización es continuo y permanente. La mejora no es un logro, sino un proceso. De esta manera, se requiere considerar estrategias de mediano y largo plazo, ya que no es realista considerar que las soluciones son fáciles.

Más aún, hay que tener en cuenta que implantar soluciones no es un proceso fácil; por el contrario, es complejo y en ocasiones hasta traumático. Por ello, las propuestas de cambios requieren buenos diagnósticos y buenos diseños, financiamiento y que se tenga buena capacidad de gestión para el cambio. La sostenibilidad es indispensable, a efectos de que las propuestas de cambio no sean solo iniciativas que duran el tiempo que cuentan con el dinero que las sostiene, sino que ello debe ser permanente. Se requiere también incorporar al personal en los cambios. Una adecuada gestión involucra estrategias de inserción del personal en estos cambios, y los hace participar en todas las etapas incorporando sus necesidades y demandas. No obstante, es muy importante que no se pierda el enfoque principal de las reformas: la satisfacción de los usuarios en el empleo de los servicios.

⁸⁸ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. Políticas de Modernización del sistema de personal en el Poder Judicial. En: *Corporación Excelencia En La Justicia*. Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa. Bogotá, 1999. p. 179.

LA REVOLUCIÓN DE LOS DESPACHOS JUDICIALES

Los despachos constituyen un punto central en la articulación de los servicios a los usuarios. Es en el escenario del despacho judicial en donde el usuario es atendido y satisfecho (o frustrado), en el servicio de justicia.

En ese sentido, la gestión judicial involucra a los despachos como un tema central. Allí es en donde se deben potenciar las capacidades de acción, para la producción de los servicios.

Aquí es donde existen las propuestas más tradicionales y las más innovadoras. Entre las primeras, la organización que desde siempre se ha tenido es la estructura atomizada que gira alrededor del juez, la cual cuenta con colaboradores para todos los tipos de funciones que hacen operar un juzgado: recepción documentaria, notificación, seguridad del despacho, secretarios. Todo ello en un mismo espacio y bajo la autoridad del juez, que administra estos recursos. Esta estructura opera en todos los locales judiciales y se replica ordinariamente en toda la estructura del país, sin conexión entre ellos, y es una especie de conjunto de células o islas que no se comunican y que tienen un patrón general. Más aún, si bien funcionan con normas comunes de procedimiento, cuentan con sistemas diferenciados o procedimientos particulares que se utilizan de acuerdo a sus propios criterios, lo que significa que pueden existir tantas prácticas como juzgados existen.

El resultado muestra que se trata de despachos poco eficientes, pues no aprovechan las economías de escala utilizando recursos de manera ilógica sin que se puedan compartir y, por el contrario, se replican las mismas funciones en cada juzgado. Así, parece muy sensato que no exista en cada juzgado su propia sección de ingreso de documentos, su propio archivo, su propio sistema de notificaciones, entre otros aspectos. Parece que en ello se impone la construcción de una nueva estructura de funcionamiento.

Este modelo tradicional hace muy costoso el servicio y, si se va a ampliar la cobertura, cada vez que se instala un juzgado los costos son muy altos. Santos Pastor señala que nombrar un juez cuesta 1/7 de lo que cuesta un juzgado y un aumento de un 10% del número de jueces puede traducirse en un aumento proporcional en el número de sentencias, pero un aumento del personal en el 10% tiene un impacto reducido y hasta menor.⁸⁹ Esto implica que para

⁸⁹ PASTOR PRIETO, Santos. *¿Ah de la Justicia! Política Judicial y Economía*. Madrid: Editorial Civitas, 1993.

producir el doble no se requiere reproducir todos los elementos, sino apuntar lo indispensable y táctico-estratégico.

Se requiere así desarrollar estrategias más elaboradas y pensadas, las que, como ya ha sido dicho, pasan por considerar economías de escala y corporativizar los juzgados a través de los servicios de apoyo y los servicios comunes. Así, unir a un grupo de jueces con un grupo de apoyo que brinde servicios de respaldo a todos ellos; o apoyar a su vez externamente los servicios comunes de notificación, mesa de partes, archivo, custodia de bienes, etcétera, que permitan un enfoque de eficacia. Eso se ha probado con éxito en el país.

Hay que tener en cuenta que estos modelos corporativos tienen que tener un importante componente de oralidad, debido a que en sistemas escritos, en donde existe delegación de funciones (y por lo tanto el juez requiere delegar más en el trabajo jurisdiccional hacia sus colaboradores, como tomar declaraciones), se requiere mayor relación del juez con sus colaboradores, ya que en los sistemas corporativos el trabajo se despersonaliza, debido a que se cuenta con un equipo de apoyo que no es de un juez, sino del grupo de juzgados.⁹⁰

Otro aspecto a considerar como limitante del modelo enunciado es que ello solo funciona en lugares de gran concentración de juzgados, y no se puede replicar en aquellos lugares que no lo justifique, que es cuando se instalan juzgados en lugares alejados. A veces, ello supone alejar a los litigantes de los juzgados, lo que configura una limitante geográfica para el acceso. Esto no se puede defender como una solución. Todo dependerá de las circunstancias, y es importante una visión que combine los modelos.

En fin, como puede observarse, la gestión judicial alude a estrategias que plantean la manera de enfrentar las necesidades de la justicia y los usuarios. Concentra las estrategias de acción (el dónde y el cómo), a fin de verificar cómo se estructura la justicia para producir más y mejores resultados. Podemos decir, así, que coincide con la visión de la tercera ola de Cappelletti.⁹¹

Tiene, pues, que ver con la manera en que se organiza lo jurisdiccional (el juez) y lo administrativo (el gobierno, la administración, el presupuesto). Hay que tener en cuenta que la gestión judicial no está afianzada en la justicia como valor, sino en la justicia como servicio. En ese sentido, busca —a través

⁹⁰ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. Op. Cit. p. 175.

⁹¹ La tercera ola de acceso a la justicia de este autor refiere a la necesidad de incorporar fórmulas novedosas o no tradicionales para ampliar el acceso. CAPPELETTI, Mauro y Briant GARTH. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México: FVE, 1996, p. 23.

de soluciones factibles y partiendo de diagnósticos realistas— construir la manera de hacer la justicia más rápida, eficaz y eficiente.

Debe concentrarse, además, en el incremento del tiempo que el juez dedica a las funciones jurisdiccionales: racionalizando sus funciones, determinando funciones de apoyo (servicios comunes).

Funciona la gestión a través de innovaciones o salidas imaginativas que permitan la optimización de los servicios. No a través de las soluciones tradicionales, que no han brindado soluciones apropiadas.

LA REVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Un aspecto clave para hablar de una reforma en la organización es la llamada evaluación del desempeño.⁹² Es obvia la influencia del ámbito privado en este nuevo enfoque: la búsqueda de la eficiencia para priorizar los recursos con que cuenta el Estado, introduciéndose postulados de modernidad y servicios efectivos. Alcanzar los máximos resultados bajo menores o los mismos recursos.

La evaluación del desempeño en el ámbito público no tiene una aplicación muy antigua en Latinoamérica, básicamente debido a que, en términos generales, la evaluación en la administración estatal ha sido usada o entendida no como un elemento de crecimiento y de mejoramiento del servicio, sino como un instrumento punitivo.⁹³ En el ámbito judicial es aún más reciente y, por lo general, se encuentra en fase de implantación en algunos países.

La evaluación del desempeño supone examinar el rendimiento laboral de una persona y compartir con esta los resultados obtenidos. Se elabora a partir de programas formales de evaluación que recogen informaciones sobre los empleados y su desempeño en el cargo. Se construye sobre la base de metas a alcanzar. Es un sistema de apreciación del desenvolvimiento del individuo

⁹² La evaluación del desempeño fue una práctica extendida en una serie de industrias en el ámbito privado durante el siglo xx. Sin embargo, en el desarrollo del ámbito público, no existieron estas políticas de evaluación del personal sino hasta los años sesenta y setenta, cuando comenzaron a usarse principalmente en los Estados Unidos, Suecia y Canadá; desde los años ochenta, ello comienza a desarrollarse en Australia, Nueva Zelanda, los Países Bajos y luego en una serie de Estados en el mundo. En este aspecto existen dos ámbitos: la evaluación de desempeño de metas y resultados institucionales; y la evaluación del desempeño laboral.

⁹³ En el Perú ha habido algunas experiencias interesantes de reforma de gestión institucional y evaluación del desempeño. La SUNAT, por ejemplo, inició un proceso de cambios que duró varios años, en donde se plantea la obtención de metas y resultados, considerándose en las leyes de presupuesto público la posibilidad de suscribir convenios de gestión por resultados con el objeto de establecer indicadores que presenten evoluciones positivas en la gestión, con incentivos al personal que alcance estas metas.

en el cargo y su potencial de desarrollo. Sin embargo, no es una calificación preclusiva; es decir, no es una evaluación con la que concluye el proceso de evaluación, sino un instrumento para mejorar los resultados de los recursos humanos. Esa es su cualidad especial.

Los expertos en gestión de personal refieren que, aunque el deseo de mejora del rendimiento laboral es dispar entre las personas, generalmente la mayoría quiere saber si se desempeña bien y puede hacer esfuerzos en mejorar si se le dice en qué aspecto no andan bien. La retroalimentación, refieren los especialistas, conduce a un factor que casi nunca se tiene en cuenta, pero que proporciona invalorable posibilidades para mejorar los recursos humanos.

Hay que tener presente que la evaluación del desempeño opera sobre la base de un estándar, es decir, de ciertos supuestos de resultados que se espera realice el evaluado. Para ello se estructura un marco de responsabilidades y metas, que hace que la gestión no sea una relación de tareas, procesos o medios, sino que se busquen resultados concretos que deben alcanzarse a nivel institucional, en donde cada persona aporte lo necesario y conveniente en cuanto pertenece a esa organización y comparte las responsabilidades para alcanzar esos resultados. En ello se establece la particularidad que encontramos para coadyuvar a superar las dificultades del ámbito judicial.

La fijación de metas es fundamental para un método de evaluación del desempeño, pues se tiende a medir resultados, y se informa luego en la retroalimentación a los trabajadores sobre el progreso alcanzado frente a las metas trazadas, lo que probadamente ha demostrado que incrementa la productividad. Supone la fijación de un estándar, ya que la evaluación precisamente es el comparativo entre los resultados de cada empleado o grupo de estos con dicho estándar. De la misma manera como se mide el desempeño de una organización mediante datos, el desempeño de las personas hay que medirlo también con datos, tanto cuantitativos, como cualitativos.

Estos mecanismos de evaluación del desempeño han demostrado ser eficaces en potenciar los recursos humanos en buenas prácticas en muchos países y pueden ser muy útiles en los aparatos de justicia, dado que precisamente es el personal el que suele ser débil en estas instituciones y es uno de sus problemas sustanciales.⁹⁴ Los productos o resultados que alcance el Poder Judicial dependen fundamentalmente del rendimiento del personal; sin embargo, a pesar de ello, por mucho tiempo, extrañamente se ha prestado poca atención a la

⁹⁴ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. Op. Cit, p. 179.

mejor forma de organización del personal y los mejores mecanismos en que pueden operar: flujos de trabajos, estructuración de los procesos, mejora de los rendimientos, productividad, estructuras funcionales planas, entre otros.

No debe obviarse que las instituciones judiciales suelen actuar sin un norte claro que señale objetivos y metas claras en cuanto al personal, y no existen incentivos positivos a su actuación. Peor aún, sus componentes son contaminados por el llamado *corporativismo*, por el cual el personal asume la pertenencia a la institución sin considerar que forma parte de un conjunto más grande, que es la sociedad misma.

La conveniencia de los mecanismos de evaluación del desempeño parece que es generalmente admitida en los Poderes Judiciales. Se encuentra en el *Estatuto del Juez Iberoamericano* aprobado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, en mayo de 2001.⁹⁵ Además, en la VIII Cumbre de Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica, realizada en junio del 2004 en El Salvador, se expidió la Declaración de Copán-San Salvador. Allí se señaló sobre el tema de evaluación del desempeño que «la evaluación del desempeño ha de ser concebida como un sistema de mejora de la actividad judicial contemplada en su conjunto así como en el desempeño de cada uno de sus operadores y de apoyo al trabajo del juez, que contribuya a fortalecer la eficiencia, eficacia y calidad de la administración de justicia».

Como se puede verificar, la Declaración de Copán-San Salvador constituye el referente regional para el tema de evaluación del desempeño en los Poderes Judiciales. Sin embargo, ello no implica que esté operando en los países a pesar del compromiso asumido por los representantes de los órganos judiciales. Si bien las Cumbres de Presidentes de Poderes Judiciales constituyen espacios muy importantes, que se han abierto como foro regional en donde se abordan los problemas de la justicia, no son instituciones vinculantes y como toda Declaración constituye el reconocimiento de intenciones, que no necesariamente se condicen con obligaciones que deban seguirse.⁹⁶

⁹⁵ El mecanismo de las Cumbres de Presidentes de Poderes Judiciales en Iberoamérica fue establecido en 1998, tomando como base los principios contenidos en la Declaración de Margarita de noviembre de 1997, adoptada en la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, e impulsado por la Corte Suprema de la República de Venezuela celebrada en marzo de 1998. Guarda conexión con las Cumbres de Jefes de Estado de Iberoamérica, en materia de administración de justicia

⁹⁶ Si bien estos documentos son constituidos por los Poderes Judiciales y no generan una vinculación jurídica convencional, constituyen referencias muy importantes para estructurar un estándar global

Lo primero es que hablamos de procedimientos técnicos que deben aplicarse por ser bueno y necesario que ello sea así para la propia institución, sus integrantes y los usuarios. Parece que sobre este aspecto ya no existe controversia. El tema que se considera hoy es la forma de ingreso de estos mecanismos, pues en muchos países que lo han tomado como parte de sus procesos de mejora se está aún en un proceso de implantación, como sucede en México, República Dominicana, Nicaragua, Chile, por citar solo algunos países.

En nuestro país se encuentra pendiente la aprobación del proyecto de ley de carrera judicial que tiene un importante componente relacionado a la evaluación del desempeño, bastante detallado. El proyecto contemplaba que el órgano que debía tener a su cargo la administración de la carrera era el Consejo de Magistratura. Por ello, y por una perspectiva punitiva que, reiteramos, algunos ven de manera equivocada, los jueces han hecho una cerrada oposición. Pero es un error, pues la perspectiva de cambio, de reforma, vendrá en un aspecto sustantivo cuando se comiencen a fijar metas, roles, sistemas de producción y se verifique la posición más acorde con lo que el personal puede dar. Estoy convencido de eso.

La perspectiva de un sistema de evaluación del desempeño vendrá a ocupar un espacio vacío hoy y que es de trascendental importancia. En la actualidad, los jueces y personal, en general, trabajan y se organizan al libre albedrío. Se estructuran como pueden, no se uniforman los procesos y para cada tipo de acción hay tantas soluciones como juzgados o personas existen. Los métodos de trabajo, así, no están estandarizados y ello dificulta la posibilidad de mejores sistemas de producción y atención a los usuarios. Además, no se configuran metas de trabajo, lo que ocasiona la disparidad de funcionalidad de las diversas unidades jurisdiccionales.

La evaluación del desempeño implicaría un cambio fundamental y «revolucionario» al modificar los sistemas de trabajo y hacer que los despachos operen en función de metas y con las características y orientaciones del servicio que se requiere. No obstante, estos son procesos que toman mucho tiempo y aún no tenemos la ley que marca el inicio de este propósito.

sobre la justicia en el mundo y en diversas regiones. Su importancia deriva de esta consideración. El hecho de que paulatinamente este tipo de declaraciones sean más frecuentes e integren temas tan sustantivos creo que desembocará en un tipo de fuente de derechos especial en el ámbito judicial, que habrá que considerar a futuro, más allá de lo que a veces con pocas consideraciones miramos cuando hablamos de las líricas declaraciones.