

Accountability Judicial y Evaluación por Desempeño

José Francisco García
Coordinador Políticas Públicas



Tópicos de la presentación

I. Experiencia OCDE

II. Estudio de casos OCDE:

Francia

España

Países Bajos (Holanda)

III. La “vía chilena”



I. Experiencia OCDE: 80's

- Aumenta presión por eficacia y eficiencia de justicia (congestión y retardo)
- *New Public Management* (NPM)
 - Cultura gerencial que pone el foco en el ciudadano o usuario, así como la rendición de cuentas por los resultados;
 - Introduce lógica de enfoques por desempeño, incorporando mejores prácticas del sector privado: “satisfacción del usuario”, “análisis costo-beneficio”, “evaluación de desempeño” pasaron a formar parte del idioma del sector público;
 - Impacto en la generación y evaluación de los presupuestos.
- Resistencia de los PJUD:
 - Cultura institucional; daños a la independencia judicial; y falta de capital humano gerencial;
 - Entendimiento de la Independencia Judicial como un derecho de los jueces más que el derecho de los ciudadanos a un juez independiente.
- Se prefieren reformas sustantivas y procesales; aumentos de recursos y personal



I. Experiencia OCDE: 90's

- Sensación de crisis: sigue presión por eficacia y eficiencia, amplificada por nuevas tecnologías de la información y medios de comunicación que empoderan a los ciudadanos y sus críticas
- Las nuevas tecnología facilitan la generación y utilización de indicadores de desempeño
- A **mediados de los 90's**, NPM toma fuerza bajo el debate entre uso del instrumento presupuestario para garantizar independencia con rendición de cuentas;
 - tensión entre riesgos de uso político del presupuesto por parte de los Ejecutivos, y autonomía presupuestaria de PJUD que se negara a las reformas y a indicadores de desempeño



I. Experiencia OCDE: 2000-2010

- Maduración institucional:
 - Creación del CEPEJ (2002; *Council of Europe's European Commission for the Efficiency of Justice*)
 - Nace para analizar cargas de trabajo crecientes; pasando a ser un *think tank* que busca establecer estándares comparables al interior de los países de la UE.
 - Creación del International Framework for Court Excellence (2008)
 - Permite la comparación de desempeño de tribunales en siete áreas de “excelencia”.



II. Experiencia OCDE: Francia

- Ley Orgánica Financiera (LOLF), 2001 (vigencia incremental hasta 2006)
 - Principal objetivo: reducción de costos
 - Vincula presupuesto judicial a cumplimiento indicadores establecidos por Ministerio de Justicia
 - Resistencia judicial:
 - impacto en remuneraciones existiendo altos niveles de congestión;
 - temor a despidos administrativos;
 - definición de los indicadores



II. Experiencia OCDE: Francia

- Foco en indicadores cuantitativos; indicadores cualitativos muy controversial
 - Tasa de revocación poca efectividad
 - Número de recursos de rectificación, aclaración o enmienda
- Reforma efectiva en control de gastos; pero insuficiente en asignación de recursos descentralizadamente y evaluación por desempeño.
- Discusión actual respecto de avances en indicadores cualitativos y evaluación de usuarios.



II. Experiencia OCDE: Francia

– Pilotos interesantes:

- Tribunales administrativos firmaron contratos de desempeño para reducir casos pendientes.
- Corte de Apelaciones de Paris (2003) formó un comité de expertos de evaluación de la calidad de sentencias. Evaluación de 200 casos (2004) y 1.500 (2006).
 - Criterios evaluación proceso decisión judicial:
 - » ¿Existió un reporte en la audiencia? ¿qué tipo de audiencia fue? ¿qué tipo de decisión fue? ¿fechas de audiencia, de la sentencia y la publicidad?
 - Criterios evaluación de la decisión judicial:
 - » ¿Se establecen los hechos de forma clara? ¿Se mencionan las pretensiones de las partes? ¿Está motivada la sentencia? ¿se mencionan las bases legales del fallo? ¿la sentencia se hace cargo de los costos? ¿se especifican los días en que comienzan a correr intereses y multas? ¿se especifican los mecanismos de ejecución de la sentencia?



II. Experiencia OCDE: España

- **1989:** Consejo General del PJUD introduce “módulos”:
 - Vincular asignación presupuestaria y dotación a carga de trabajo por tribunal
- **1997:** Libro Blanco; revisión crítica de “módulos”
 - Refinamiento: “Módulos de dedicación”: carga de trabajo *real* por juez
 - Aumenta complejidad: más variables; excepciones; foco en la evaluación de jueces en eficacia, calidad, compromiso y desarrollo profesional
- **2000:** Reforma que vincula “módulo” (y desempeño) a remuneraciones.
 - Sueldo base y premio variable (aumentos de 5 a 10% si se supera en 20% estándar base)
 - Sanción: cumplimiento menor a 80% de estándar, reduce en 5% sueldo base
 - Tribunal supremo declaró inconstitucional el sistema de incentivos por violar el principio de independencia financiera del PJUD



II. Experiencia OCDE: Países Bajos (Holanda)

- **90's:** Se implementa un sistema de administración dual que distribuía competencias de administración:
 - Presidentes de tribunal; Gerentes de corte, uno en cada uno de los 19 distritos jurisdiccionales, a cargo de funcionarios no jueces, encargado de levantar indicadores y dependiente del Ministerio de Justicia
 - Malos resultados:
 - Los jueces se sintieron excluidos de la administración de sus tribunales; los funcionarios no jueces le seguían respondiendo a los jueces;
 - El poder de los gerentes de corte dependía de la relación con los Presidentes y jueces



II. Experiencia OCDE: Países Bajos (Holanda)

- **1998-2002: “Una Judicatura para el siglo XXI”**
 - Consistió en una serie de iniciativas pequeñas, proyectos pilotos y experimentos en capacitación, tecnologías, nuevas técnicas administración (NPM), presupuestos por resultados, para:
 - Realizar un diagnóstico de la situación real de los tribunales;
 - Incentivar cambios en la cultura judicial y apertura a la reforma entre los jueces
 - Principios rectores:
 - Salvaguardar la independencia judicial; y
 - Asegurar la calidad judicial
 - Creación de un nuevo Consejo Judicial; separación de funciones administrativas de jurisdiccionales, que responde ante el Ministerio de Justicia por la administración del presupuesto

II. Experiencia OCDE: Países Bajos (Holanda)

- **2002:** Entra en funcionamiento un sistema integral de evaluación de tribunales basado en el **control de estándares de calidad**.
 - Evaluación anual del funcionamiento del tribunal; uso de benchmarking entre tribunales para evaluar cumplimiento de estándares de calidad;
 - Cada 4 años:
 - **evaluación de percepción de usuarios** ;
 - **satisfacción interna** respecto de la función, la organización y el equipo administrador; y
 - **Evaluación comité independiente externo** mediante informe público y al Ministerio de Justicia
 - Complementado por:
 - Evaluaciones de pares (jueces a jueces respecto de trato a las partes del proceso, conducta y calidad de las sentencias); y
 - Procedimientos de reclamo frente a jueces y funcionarios.



II. Experiencia OCDE: Países Bajos (Holanda)

- Instituciones de apoyo:
 - **Oficina de Calidad:** responsable operativo del sistema y punto de contacto;
 - **Prisma:** servicio independiente que provee asistencia a los tribunales individuales para implementar el sistema
- **2007:** Informe de Comité Evaluador de la reforma judicial
 - Evidencia de aumentos de productividad y cultura pro-usuario;
 - Aumentos de mejora en percepción y evaluación servicio;
 - Aumentos de eficiencia no fueron “premiados” con reducciones presupuestarias;
 - Evidencia de mejoras incrementales (no automáticas ante la reforma);
 - Espacio por mejorar en calidad de sentencias



III. La “vía chilena”

- Chile ya ha comenzado a avanzar por este camino...
 - Conceptos claves del NPM vinculados al control de gestión y a incentivos variables sobre la base de resultados están extendidos al interior del Estado.
- El PJUD también...
 - Debate de la Ley N° 20.224 (2007) que modifica la Ley N° 19.531 sobre remuneraciones PJUD, nos introdujo en el debate sobre los bonos por desempeño judicial (desempeño institucional y colectivo).
 - En la última década se han intensificado iniciativas para reformas sistema de calificaciones y premios, y profundizar evaluación por desempeño; tanto académicos como internamente (Foro Judicial).



III. La “vía chilena”

- **Lecciones de la experiencia OCDE:**
 - No existen “balas de plata” o modelos “*one size fits all*”; sin embargo, sí existen herramientas, metodologías y mejores prácticas replicables y comparables;
 - Procesos de reforma incrementales con amplios espacios para experimentar e innovar a través de pilotos;
 - Procesos participativos: inclusión de los jueces y funcionarios;
 - Sin tabúes ideológicos o complejos de aplicar herramientas de gestión del sector privado;



III. La “vía chilena”

- Evolución desde enfoques cuantitativos a cualitativos:
 - Fácil consenso en lo cuantitativo; difícil en lo cualitativo;
 - Creciente inclusión de estándares de calidad orientados en percepción de usuarios; pero enfocándose tanto en metas y resultados como en el proceso;
- Combinación de evaluación de cortes + individual;
- Evitar generar expectativas que no sean realistas;



III. La “vía chilena”

- Condiciones de éxito experiencia OCDE:
 - Existencia de una multiplicidad de instrumentos de evaluación complementarios a indicadores: auto-evaluación, de pares, encuestas de usuarios, comités de expertos independientes, etc.
 - Evaluación y monitoreo (periódico) de pilotos y/o proceso de reforma;
 - Instituciones de acompañamiento de la reforma



La vía chilena en materia de evaluación por desempeño
debe...

seleccionar una mezcla estratégica de mejores
prácticas internacionales con conocimiento
específico local para contestar las preguntas claves

¿para qué evaluar?

¿qué evaluar (y qué no)?

¿quién debe evaluar?



¿Para qué evaluar?

- **Desde perspectiva social:**

- Permite verificar los supuestos, percepciones y creencias de los operadores;
- Permite a jueces y tribunales responder a las preocupaciones de los individuos y grupos usuarios;
- Pre-requisito para demandas basadas en evidencia frente a nuevas iniciativas judiciales, y aumentos de recursos presupuestarios; y
- Provee los medios para que los tribunales puedan demostrarle al público cómo son utilizados los recursos, cumpliendo su deber de rendición de cuentas

¿Para qué evaluar?

- **Desde perspectiva juez y funcionarios:**
 - Permite reconocer objetiva y equitativamente las contribuciones individuales de cada profesional y el colectivo;
 - Herramienta para canalizar sistemas de premios y reconocimientos económicos y no económicos;
 - Instrumento de mejora y adecuación de planes de formación/capacitación;
 - Generar un procedimiento de apoyo a los sistemas de progresión en el desarrollo de la vida judicial



¿Qué evaluar?

- En lo cuantitativo...
 - Indicadores tipo:
 - volumen de trabajo; complejidad de los asuntos; cumplimiento de plazos procesales; acumulaciones; uso de nuevas tecnologías; dedicación (tipos de materia que conoce); etc.
 - Indicadores adicionales (*premium*):
 - capacitación; publicaciones jurídicas; ponencias y participación en seminarios; docencia; etc.



¿Qué evaluar?

- En lo cualitativo... ¿Qué es “calidad”?
 - ¿“Jurídica” vinculada a independencia judicial (falta de presión, incluido indicadores)? o ¿eficiencia/costo-efectividad?
 - Consejo Consultivo Jueces Europeos (2008): “calidad jurídica” es relativa al fallo en sí mismo, pero además se debe considerar extensión, transparencia, conducción del proceso, trato a las partes
 - CEPEJ (2012): Evaluación mejores prácticas en calidad triple dimensión: jurídica; de gestión (eficiencia y costo-efectividad); y servicio a los usuarios.



¿Cómo evaluar?

- Diversos instrumentos respecto de evaluación de corte (*court performance*) y jueces/funcionarios (*judicial performance*)
- Diferenciar evaluaciones de jueces y funcionarios no jueces
- “Cocktail” de instrumentos:
 - Benchmarking;
 - Contratos por resultado;
 - Auto-evaluación ;
 - Evaluación de pares;
 - Evaluación por expertos;
 - Encuestas de satisfacción de usuarios; etc.



¿Quién debe evaluar?

- Separación de órganos:
 - Existe un órgano que define y plantea metas de gestión (encargado de la administración general del PJUD = Gerencia Judicial), que es distinto del que efectúa evaluación
 - En ambos casos, se trata de un órgano independiente y autónomo:
 - separado de la estructura jerárquica jurisdiccional;
 - composición mixta (incluye especialistas en administración y RR.HH.)
- Mecanismos complementarios/insumos:
 - auto-evaluación, de pares, encuestas de usuarios, comités de expertos independientes, etc.



Muchas gracias!!



Accountability Judicial y Evaluación por Desempeño

José Francisco García
Coordinador Políticas Públicas

