

Calidad de la justicia en El Salvador: la eficacia y eficiencia de su administración¹

*Pedimos a los tribunales que defiendan nuestra libertad,
que reduzcan las tensiones sociales, que condenen la guerra y la
contaminación, que nos protejan de los abusos de los poderes públicos
y de nuestras tentaciones privadas, que impongan penas...
que compensen las diferencias entre los individuos,
que resuciten la economía, que nos tutelen antes de nacer,
que nos casen, que nos concedan el divorcio y,
si no nos sepultan, que al menos se aseguren de
que se paguen los gastos de nuestro funeral
(F. Hufstedler, *New Blocks for Old Pyramids:
Reshaping the Judicial System*).*

Eficiencia y eficacia son términos que remiten a ideas relacionadas con “mejorar el ejercicio de una función”, “alcanzar nuestros objetivos, salvando obstáculos y limitaciones”, en fin, poner en buena relación “medios y fines”. Se pueden usar términos menos utilizados, en el lenguaje legal, y hablar así de “mejorar la calidad de un servicio”, “optimizar una función”, “conocer el beneficio desde el usuario, en este caso el justiciable”, etc. No es extraño que eficacia se nos defina como “la capacidad de lograr lo que se espera o desea”² y eficiencia, como la “capacidad de disponer de algo o de alguien para conseguir un efecto determinado”³.

El término justicia, en cambio, suele presentar un pequeño escollo, porque hablar de eficiencia y eficacia en la o de la justicia implica, necesaria-

mente, moverse en niveles o áreas diferentes, las cuales están relacionadas de forma estrecha. Es imposible mejorar la administración de justicia y hacerla más eficaz sin, al mismo tiempo, hacer otro tanto con la justicia. Así, pues, de lo que se trata es de la eficacia y la eficiencia de la administración de justicia como institución y de la eficacia y la eficiencia en la práctica cotidiana, es decir, aquella que el ciudadano percibe día y día. Esta última está vinculada no solo con la institución, sino que también con las personas que desempeñan esta función, es decir, el juez, el tribunal o los juzgados. En otras palabras, ya no se trata solo sobre “cómo mejorar al órgano”, sino también y sobre todo al operador, quien cumple unas determinadas funciones y atribuciones constitucionales.

1. Este artículo fue presentado como ponencia en el Primer foro sobre transparencia y excelencia judicial, auspiciado por el Foro de Jueces Democráticos e Independientes de El Salvador, San Salvador, 27 de agosto de 2005. Su autor es Roberto Rodríguez Meléndez.
2. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Vigésima segunda edición, Buenos Aires, 2002, p. 865.
3. *Ibíd.*, p. 866.

Aquí me concentraré en uno de los diversos aspectos de la cuestión: la evaluación de la gestión, entendida como aquella actividad mediante la cual se ordenan el desarrollo, la planificación y la organización para atender, conocer y resolver casos de cara a la ciudadanía —o sea, la justicia en su cotidianidad—. La relevancia de este enfoque se deriva de la falta de interés sobre “a percepción del usuario”. En efecto, no se prestaba atención a la calidad de la justicia. Tradicionalmente, se pensaba que la función del juez era ejecutar una acción abstracta e interpretativa, la cual se reducía a afirmar el derecho aplicable. En esta actividad agotaba su misión y descuidaba, por tanto, los efectos sociales de las decisiones. Incluso dejaba fuera de cuestionamiento el tiempo para resolver y la calidad del servicio. Por ello, me detendré en estos aspectos, no sin antes analizar un poco la importancia de este tema, en El Salvador de hoy.

1. Importancia de la calidad de la justicia

Hace algunos años, Antoine Garapon⁴ consideraba que los jueces, en las democracias, eran “los guardianes de promesas”, de esas promesas que la sociedad se hace a sí misma, a través de las leyes, elaboradas por el Estado de derecho, es decir, el producto “semi-acabado”, que el juez ha de acabar. Cuenta este juez francés que cada vez se pide más a ese *guardián*, sobre todo en tiempos y ambientes que tratan de construir una democracia en los jueces. Se busca no solo al jurista o al árbitro, sino también al conciliador, al pacificador de las relaciones sociales, e incluso al animador o protagonista de una política pública, sobre todo en materia delincencial. No es extraño tampoco, aunque de esto no se habla mucho en El Salvador, que ante la descomposición de “lo político”, se pida la salvación al juez, es decir, se le pide definir y pronunciarse ante problemas relacionados con el fraccionamiento y la polarización de los partidos políticos, el control de la labor de las otras instituciones del Estado, por ejemplo, las decisiones del Tribunal Supremo Electoral, y las acciones u omisiones de las otras instituciones estatales.

En fin, las sociedades que quieren crecer en democracia piden a los jueces que se “despierte ese poder que controla la arbitrariedad frente al ciudadano”. Y ese “despertar, va aparejado de una mayor atención sobre el rol de la justicia, y por tanto, de

la calidad de la justicia”. En otras palabras, la transformación del papel del juez y de la justicia corre de la mano con la transformación democrática de un país. En un país democrático, o que al menos quiere serlo, al juez se le pide más y, obviamente, también a la administración de justicia. Este reclamo tiene fundamento, porque se ha llegado a constatar que la *administración de justicia* no solo es una institución, sino que, además, es “poder institucionalizante”, es decir, capaz de generar, al igual que muchas otras funciones estatales, una vía más segura para el desarrollo de la vida democrática.

Ante esta petición de exigencia, los sistemas judiciales han adoptado estrategias para responder a esta demanda ciudadana, ya que “la justicia es un cuerpo numeroso y complejo: complejo de competencias, instancias, zonas geográficas, etc.”. Este cuerpo se desarrolla bien como una jerarquía fuerte y con control estricto, desde las instancias superiores —el modelo napoleónico de administración judicial—, tal como lo recordaba hace ya algunos años el magistrado español Perfecto Ibáñez, o bien, como “una cultura judicial fuerte”, producto, no de la jerarquía, sino de la conciencia de la necesidad continua de mejorar como servidor y como servicio público. Desde Alexis de Toqueville, la democracia no es solo un sistema político, sino que también es una sociedad y una cultura, una cultura democrática, en este caso.

No vale la pena detenerse en la primera alternativa, aun cuando esta no deja de tener cierta importancia, la segunda plantea el fortalecimiento de la cultura en la administración de justicia, en una doble vertiente, cualitativa y cuantitativa. Es, pues, una demanda de justicia cuantitativa y cualitativa. Se trata de una demanda de masa y de una demanda masiva. No es solo que la justicia ha de aumentar sus intervenciones, sus funciones, sus áreas de conocimiento, sino que también debe mantener “unos estándares sociales mínimamente compartidos como para el caso: transparencia, cumplimiento de objetivos, forma organización del trabajo, etc.”, los cuales son en el interior del sistema judicial y fuera de él. La calidad de la justicia se refiere a esos estándares.

Obviamente, estos desafíos no son exclusivos de la administración de justicia, sino que son compartidos por todas las instituciones del Estado. La particularidad de los jueces y de la administración de justicia no radica en estar fuera de un sistema que permita evaluar la actividad de las institucio-

4. Antoine Garapon, *Juez y democracia. Una reflexión muy actual*, España, 1997.



nes o en estar exentos de cualquier exigencia o control, sino que están vinculados a ese sistema de una forma particular o distinta a la de las otras instituciones del Estado y a la de los otros miembros de la administración pública.

Descuidar la calidad de la justicia entraña tres peligros. Sin ser taxativo, el primero es la desconfianza y el alejamiento. En efecto, un sistema de justicia ineficaz no contribuye a la ciudadanía a dar inicio a un procedimiento judicial —excepto “si no hay más remedio”—. En Colombia, una encuesta para explorar si los ciudadanos acudían a los tribunales encontró, en el año 2000, que el principal desincentivo era la desconfianza, seguido de la lentitud y la deficiencia. El segundo es el descuido de la calidad, que es un obstáculo para el desarrollo económico. La calidad de la justicia está relacionada con la seguridad. Un país inseguro por la violencia no atrae inversión. Un país donde los inversores consideran que el sistema judicial no brinda seguridad “jurídica”, es decir, desconoce las reglas, no atrae a la inversión. El tercero consiste en la imposibilidad para consolidar una democracia, a partir de sus instituciones. Las instituciones son un medio para la interacción entre el Estado y los ciudadanos. Si los ciudadanos no confían en las instituciones, es difícil considerar que el Estado pueda ser democrático, pues los ciudadanos llegan a considerar que la solución a sus problemas no deben buscarla a través de las instituciones, sino de una forma privada.

2. Referencias sobre la calidad actual de la justicia

Existe consenso en cuanto al aporte de la administración de justicia a la consolidación demo-

crática y al desarrollo del país. El sistema de administración de justicia de El Salvador actual no es el mismo de hace diez o quince años. La calidad de la justicia ha mejorado, en algunas áreas, a un ritmo acelerado. Pero esto no se puede sostener del sistema, en su conjunto. Pedir calidad en la justicia no consiste en criticar de forma constante a la institución y a sus operadores, sino en poner en evidencia y constatar los obstáculos o las limitaciones y, al mismo tiempo, proponer alternativas para alcanzar la calidad deseada.

Las mejoras en una institución de servicio deben partir de un diagnóstico de su estado actual. Esta cuestión ya ha sido abordada, pero de forma parcial, con poca difusión. El tratamiento no ha sido profundo. Y, por tanto, con escasa repercusión. No obstante, tanto en la sociedad como dentro del Órgano Judicial existe consenso sobre algunos aspectos que deben ser revisados y reformados. Asimismo, diversas instituciones han presentado proyectos de reforma, que muestran la preocupación por encontrar herramientas para conocer y evaluar el funcionamiento del Órgano Judicial, en orden a mejorar la calidad de la administración de justicia. La Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, cuenta con una Unidad de Estadísticas Judiciales que, pese a diversas limitaciones, elabora un informe anual sobre algunos aspectos relacionados con determinados temas como la mora judicial. Aun cuando su trabajo es difícil, por carecer de los instrumentos adecuados, es un esfuerzo que apunta en la dirección correcta, ya que intenta registrar información sobre el trabajo de los tribunales. Ahora bien, no es fácil tener acceso a este informe. Pareciera que algunos de los informes de las instituciones públicas no tienen naturaleza pública.

El Consejo Nacional de la judicatura es otro ejemplo de una institución interesada en conocer aspectos vinculados a la mejora de la calidad de la justicia. Su Escuela de Capacitación y su programa de formación inicial son una muestra de acciones emprendidas a partir de necesidades identificadas. Su Unidad de Evaluación posee parámetros y criterios para verificar la labor judicial, aunque estos han sido bastante cuestionados. Otra preocupación, aunque todavía en el papel, es diagnosticar el estado de la administración de justicia con una unidad de investigación de esta y sus desafíos.

jueces para evaluar la pertinencia de sus capacitaciones, pero no hace lo mismo con la ciudadanía ni con los litigantes. Sería muy interesante preguntar también a estos por el impacto de la formación de los jueces. La carencia de diagnósticos globales lleva a muchos a formarse "una imagen de la justicia" sin fundamento empírico, por influencia de los medios de comunicación de masas, con lo cual se asumen "valoraciones o percepciones". Así, los juicios sobre la calidad de la administración de justicia se basan en intuiciones. Algunos han lanzado críticas injustificadas contra el sistema judicial a partir de ellas. Otros han aprovechado la falta de claridad para hacer críticas de carácter político, en el peor sentido del término.

Ahora bien, muchas de esas percepciones pueden ser acertadas. La cuestión es distinguir las reales de las irreales. Con todo, la ausencia de un diagnóstico global impide un conocimiento más riguroso del estado real de la administración de justicia y, por lo tanto, no permite adoptar las medidas para mejorar su calidad. La importancia de un diagnóstico no radica en proporcionar argumentos para criticar, sino en brindar elementos para identificar acciones y formular una política judicial.

Las quejas sobre la falta de transparencia, eficacia y eficiencia del sistema judicial, percibidas por el usuario en su experiencia cotidiana, son, al parecer, numerosas. Aparte de la veracidad de las quejas, ellas contribuyen a cultivar la desconfianza en el sistema. Sobre este aspecto, los diversos estudios del Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA (IUDOP) arrojan información muy valiosa. Hay evidencia de la lentitud del sistema para resolver los conflictos —la mora judicial—, poco acceso a lugares remotos, parcialidad de los fallos, falta de transparencia en la función, inoperancia o poca eficacia en la ejecución de los fallos, sobre todo cuando son contra el Estado, etc. Estos aspectos son innegables. Precisamente, el debate sobre la calidad de la justicia impulsó su reforma en los años de 1980, pero sobre todo en los de 1990. Este movimiento de reforma se propuso diversas metas, pero ha pasado por alto la necesidad de evaluar.

3. Parámetros para evaluar la administración de justicia

Los parámetros principales para evaluar la administración de justicia son la gestión, el desempeño, la utilización de los recursos, el servicio y el impacto de las reformas. La evaluación de la ges-

tión se refiere a la carga de trabajo, la forma de tramitar los procesos, la identificación de los cuellos de botella, la definición de objetivos y su consecución. La evaluación del desempeño se fundamenta en indicadores que arrojan luz sobre la calidad del servicio. Aquí entran en consideración el manejo del personal, las relaciones interinstitucionales, la atención al usuario y su percepción del servicio. La evaluación del uso de los recursos incluye su distribución y el impago por la falta o la sobre-dimensión de los mismos, en las instituciones. La desigualdad en la calidad de la administración de justicia, mencionada arriba, apunta a una mejor distribución de los recursos humanos y materiales.

La evaluación del servicio permitiría conocer la percepción del usuario, sus niveles de confianza o desconfianza, el grado de satisfacción al entrar en el entramado de la administración de justicia, la apertura para recibir o aceptar quejas o señalamientos. Esto último es especialmente importante. En cada tribunal o en cada centro judicial debiera existir un buzón de quejas, para que el ciudadano tenga oportunidad para trasladar sus percepciones y también sus frustraciones con el sistema. Finalmente, está el impacto de las reformas. En algunas de ellas se ha avanzado de forma definida y consensuada; pero en otras, las políticas institucionales son casi contradictorias. La experiencia debe ser retomada para analizarla y corregir los errores, así como también aquellas otras que resultan inadecuadas o no funcionales. En cambio, las experiencias buenas deben ser institucionalizadas.

La evaluación de la administración de justicia es un esfuerzo amplio y continuo. La calidad no se obtiene de un día para otro, sino que se alcanza al cabo de un proceso de varios años. Algunos países que introdujeron la evaluación y la autoevaluación, a partir de un diagnóstico general, han hecho progresos notables en la calidad. Habría, pues, que comenzar con la elaboración de una especie de libro blanco de la justicia. No se trata de los informes oficiales a los que ya estamos acostumbrados, sino de una reflexión sobre lo que hace el sistema judicial y sobre cómo lo hace.

Ahora bien, no hay acuerdo sobre los factores que determinan la calidad de la justicia. Hay quien considera que depende del diseño institucional. Aquí se encuentran quienes defienden la "independencia" del sistema como condición necesaria para la calidad. Ejemplo de ello es la elaboración de la carrera judicial, la cual ha sido analizada desde

esta perspectiva. Hay quien considera que la calidad depende de los recursos humanos y financieros. Aquí se encuentran quienes reclaman recursos suficientes y adecuados. Entre ellos están los jueces y los auxiliares. Así como se reclama que el juez debe ser nombrado por méritos, también habría que exigir lo mismo para ocupar un cargo de auxiliar. Por último, está quien defiende que la calidad depende de la cultura generada dentro de Órgano Judicial, lo cual está relacionado con la formación anterior y posterior al nombramiento y con la evaluación de las aptitudes y actitudes de los funcionarios públicos. En otros países, estos acceden al cargo por oposición o examen. Aquel que obtiene la mejor calificación ocupa la vacante. Ahora bien, la formación y la evaluación no garantizan la calidad del juez, pues sus cualidades humanas son importantes —relación con los demás, capacidad crítica, etc.—. Un sistema para evaluar el desempeño permitiría identificar las debilidades, para lo cual la estadística es una herramienta muy útil, así como también el enfoque cualitativo. El uso de una aproximación cuantitativa o cualitativa depende de si la evaluación es interna o externa al sistema judicial.

La evaluación desde fuera del sistema —o externa— se concentra en la percepción del usuario. Algunas anécdotas ilustran la visión que el sistema mismo tiene ante la evaluación. Un alto funcionario del seguro social decía a algunos empleados, hace algunos años, “Mire usted, si el paciente se salva gracias a Dios, y si la medicina o la intervención del médico no funciona, es siempre culpa del médico. Por eso, no se puede confiar en la posición del paciente y, por tanto, del usuario”. Más recientemente, un alto funcionario del Órgano Judicial, consultado sobre los mecanismos de evaluación pertinentes, dijo que “la autoevaluación es un buen sistema, pero no la evaluación desde el usuario, ya que en materia de administración de justicia, unos pierden y otros ganan... los que ganan, nos evaluarían bien, y los que pierden, siempre mal”. Esta posición, a primera vista, es lógica. Pero si alguien gana y alguien pierde en los juicios, el grado de satisfacción y de insatisfacción debiera ser muy similar, tal vez con una pequeña diferencia. En la práctica,

el grado de insatisfacción es mayoritario. Por eso, las instituciones públicas descartan, por principio, la evaluación del usuario.

Cuando existe interés en identificar las deficiencias del servicio público, por lo general, se recurre al personal de la misma institución, “los trapos sucios —si es que se lavan— se lavan en casa”. Aquí entran los expertos de las instituciones quienes, por designación oficial o mediática, declaran cuáles son las carencias de la función judicial. A veces, incluso, son invitados a participar en talleres para conocer su opinión sobre la práctica judicial; pero estos expertos no son los usuarios del sistema. La perspectiva académica o la de la experiencia son importantes. La calidad de la justicia exige conocer, por ejemplo, la posición de la academia y de los jueces. Pero no son los únicos que deben aportar. El usuario es también importante.

No niego que una visión académica o basada en la experiencia de una función sea importante para mejorarla. Todo lo contrario: la calidad de la justicia implica necesariamente, por ejemplo, conocer los posicionamientos de la academia y de los jueces, pero no solo de ellos. Es importante conocer la percepción del usuario, a través de la medición de su confianza en el sistema judicial, de buzones de quejas en los tribunales, de correos electrónicos de quejas, etc. La creación de unidades para gestionar estas quejas sería muy útil. Otro instrumento es el foro de consulta, en el cual participan actores sociales y responsables de la administración de justicia. Este es un medio eficaz para aproximar los gremios a la comunidad. En Brasil hay algunas experiencias positivas en esta dirección. Ahora bien, las instituciones estatales, y sobre todo aquellas que nunca se han abierto a la sociedad, rechazan estas propuestas¹³.

Estas incitativas no suelen recibir mucha atención, pero no por eso carecen de valor para mejorar la calidad de la justicia. “Hay que poner en crisis, pacientemente, la imagen idealizada del juez que decide *por encima de*, más allá de intereses en pugna, contradicciones o valores opuestos. Reconstruir el estereotipo del juez neutro, y dotar de nuevos significados expresiones como independencia

13. Marcos Pimentel Tammasia, “Judiciaries and Innovations in Horizontal Accountability”, conferencia presentada en conferencia “Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America”, Kellogg Institute, University of Notre Dame, 8-9 de mayo de 2000: Disponible en: http://nd.edu/_kellogg/pdfs/Pimentel.pdf.

judicial, supremacía de la ley y Estado de derecho"¹⁴. En algunas ocasiones, la administración de justicia elude su dimensión social y política —en cuanto agente cultural—, con lo cual acaba al servicio de intereses desconocidos o no percibidos. "Esa distancia entre lo que [los jueces] creen que hacen y lo que hacen en realidad, tiene efectos terriblemente perversos en el afianzamiento de modelos democráticos de organización social y política"¹⁵.

La idea de que "la calidad y la cantidad de trabajo realizado por la justicia" dependen de una adecuada distribución de recursos humanos y materiales, está bastante difundida. Los factores críticos de esta distribución son la cantidad y la asignación geográfica de los jueces, aunque contar con jueces no es garantía suficiente de una buena justicia, pero la contraria, una cantidad limitada de los mismos no garantiza acceso rápido y cumplido a la justicia; la cantidad adecuada de auxiliares en cada tribunal, de acuerdo a las tareas asignadas; la disponibilidad de fondos; la diferenciación justificada y razonable de los salarios, por categorías¹⁶, para evitar que los jueces de una zona ganen más que los de otra, cuando realizan el mismo trabajo y poseen los mismos méritos. Ahora bien, el salario alto no trae aparejado un mejor servicio. En Colombia, por ejemplo, en 1990 y en 1996, el gasto en el sector justicia subió en un 50 por ciento, el cual fue destinado, en su mayoría, a salarios, prestaciones y contratación de personal, pero ello no supuso una mejora notable¹⁷.

En el desempeño de los tribunales y la gestión de los procesos influyen factores diversos. Existe evidencia, sin embargo, que en circunstancias iguales, en jurisdicciones similares, con idéntica cantidad y calidad de recursos, los tribunales tienen distintos niveles de desempeño. Por eso, se habla de mora judicial, de dilación en la tramitación de los procesos y de carga de trabajo. Asimismo, es importante la gestión básica que permita a los opera-

dores organizar sus tareas —mecanismos para dar seguimiento a los casos, estadísticas internas, mantener una agenda, etc.

La administración se basa en la gestión adecuada de los recursos y en la necesidad de contar con mecanismos que permitan un equilibrio entre personal, equipo y presupuesto, siempre de acuerdo a unos objetivos. Los mecanismos evaluativos contribuyen a un uso eficiente de los recursos, siempre escasos, y a proporcionar legitimidad a la institución de cara a la comunidad. Entre los diversos indicadores para evaluar el desempeño hay que seleccionar los más idóneos; pero, una vez escogidos, hay que ser consciente que nadie está de acuerdo con ellos, excepto aquellos que los aplican. Esto se explica porque el evaluado desea contar con los indicadores más "amigables" para él. Ahora bien, no hay indicadores completos o perfectos. Por lo general, estos se agrupan por áreas de interés: costos del servicio en relación con el producto, grado de cumplimiento de metas, para lo cual estas debe ser claras y estar estandarizadas, examen del contenido del servicio desde su usuario y el tiempo invertido en él.

El uso de estos indicadores es, a veces, problemático. Hace algún tiempo, España instauró un modelo que vincula los indicadores con una especie de motivación para los jueces bien evaluados. Una reforma reciente estableció un aumento de salario para aquellos jueces que reducen la mora judicial en su tribunal —resuelven más rápido—. El problema de esta clase de disposiciones radica en que se gana en tiempo y la productividad aumenta, pero eso no significa, necesariamente, que otros aspectos de la práctica judicial mejoren de la misma forma. El esfuerzo del juez debe ser reconocido, pero no es fácil definir los indicadores inequívocos. Por otro lado, el reconocimiento de la labor no tiene por qué ser en términos económicos. Cabe considerarlo así, pero no es la única manera de

14. Alicia Ruiz, "Constitución y jurisdicción: por un compromiso del juez latinoamericano", en *Jueces para la Democracia. Revista de Información y Debate*, 41, 2001, 3.

15. *Ibíd.*

16. En Guatemala, según una juez, los salarios son, por ley, diferentes. El salario de un magistrado de corte, por ejemplo, no puede ser superior al de un magistrado de cámara en más del 15 a 20 por ciento. De esta forma se evitan aumentos que no son de beneficio general y se logra cierta de homogeneidad salarial. Sin embargo, no he podido constatar esta versión.

17. Roberto Iván Obando Prestol, "Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana: situación actual y propuestas de reforma", en el XV Concurso de ensayos del CLAD, Control y evaluación del desempeño gubernamental, Caracas, 2001, p. 6.

motivar a un operador a hacer bien su trabajo. El Consejo Nacional de la Judicatura propuso considerar la formación de los jueces en la Escuela de Capacitación Judicial, para las promociones de la carrera judicial. Por lo tanto, la formación es mérito para el ejercicio de la función.

Ante la necesidad de contar con herramientas para verificar el desarrollo de una función conviene seleccionar aquellos indicadores que proporcionen una perspectiva más amplia y global y la evaluación debe ser interdisciplinaria y, si es posible, abrir espacio para que usuarios, operadores y otros funcionarios evalúen el desempeño de la administración de justicia. Estos criterios plantean otra cuestión, quién evalúa. El evaluador debe ser independiente. La independencia garantiza libertad ante presiones internas y externas. Por lo tanto, el resultado de la evaluación podrá servir de fundamento para proponer medidas que mejoren la administración de justicia. Otro aspecto a considerar es que el consenso en cuanto a los criterios utilizados evita cuestionamientos posteriores.

En Brasil hay iniciativas interesantes de interacción entre la sociedad y la administración de justicia, a través de la conformación de comisiones de trabajo y grupos de apoyo. En Chile, las políticas públicas son evaluadas por instituciones privadas, en coordinación con el Estado. Los resultados de estas evaluaciones se utilizan para mejorar el desempeño de las instituciones.

Si la democracia y el Estado necesitan de la autoridad de la justicia, la eficacia y la eficiencia de esta debiera contribuir a su democratización de los servicios públicos, incluida la justicia misma. En el fondo, la transparencia, la eficiencia y la eficacia son demandas de la ciudadanía a la función judicial. Por razones históricas o de modelos aceptados o en boga, se suele dar mucha mayor importancia a la dimensión cuantitativa de la justicia que

a la cualitativa. La combinación de diversos métodos y herramientas para identificar necesidades, obstáculos y construir propuestas para mejorar la calidad de la justicia es de vital importancia.

La formulación de proyectos para mejorar los sistemas judiciales debe definir con claridad sus objetivos, al mismo tiempo que construye el consenso y aplica los criterios con flexibilidad. Puede ocurrir, por ejemplo, que durante la ejecución de un proyecto se descubra la necesidad de mayor apoyo documental para la biblioteca, de más personal y de validar la propuesta con talleres de discusión ciudadana. Sin embargo, el proyecto aprobado destinaba todos los fondos a la adquisición de equipo informático y a la contratación de consultores extranjeros. Al final, se ejecutó el presupuesto presentado y aprobado. No es conveniente confiar en los sistemas o en las propuestas que excluyen a la ciudadanía de la calidad de la justicia. Esta cuestión incluye a los jueces, pero de manera excluyente. Los problemas señalados arriba no están vinculados únicamente al papel del juez, sino que forman parte de una estructura mucho más completa. Solucionarlos exige un diagnóstico y una propuesta integral. El objetivo no es la calificación obtenida, sino la constatación de la que la situación ha comenzado a mejorar.

ROBERTO RODRÍGUEZ MELÉNDEZ

Profesor universitario en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Doctor en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid y candidato a doctor en sociología por la Universidad de Deusto, Máster en Ciencia Política y Sociología del Derecho por la Universidad Internacional de Andalucía y el Instituto de Sociología del Derecho de Oñate, País Vasco.

San Salvador 27 de agosto de 2005.