CRITERIOS E INDICADORES DEL DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES

INGO KEILITZ
Presidente de Sherwood Consulting en Williamsburg, Virginia.

Traducción de Carmen Vargas

RESUMEN

Los Criterios del Desempeño de los Juzgados (*Trial Court Performance Standards*, en adelante, TCPS), han cumplido 10 años de desarrollo. Los TCPS impulsaron significativamente el panorama de investigación sobre la medición del desempeño de los tribunales y otros componentes del sistema judicial, partiendo desde la conceptualización e identificación de modelos, variables y definiciones operativas, hasta la revisión y evaluación criticas para su puesta en práctica. A diferencia de tantos modelos teóricos que tratan sobre la medición del desempeño y recomiendan su aplicación en los juzgados, los TCPS ofrecen instrucciones específicas sobre la forma en que ello debe hacerse. Los TCPS incluyen los elementos para un sistema completo de medición del desempeño organizativo: (1) los conceptos o modelos abstractos del desempeño esperado, (2) sus variables o representaciones concretas, y (3) las definiciones operativas para medir tales variables. A pesar de su extendido uso en los Estados Unidos, los TCPS no son muy conocidos fuera del ámbito de los operadores judiciales. Este ensayo revisa los conceptos, variables y definiciones operativas de los TCPS; hace un seguimiento de la historia de su desarrollo; y estudia su contribución a nuestro conocimiento sobre la medición del desempeño de los tribunales y otros componentes del sistema judicial. La terminología y la lógica de la medición del desempeño —la relativa a los «*inputs*», «productos» y «resultados»— son luego aplicadas a la tarea de medir el desempeño en los tribunales, en particular a las estrategias para la aceptación, la adopción y el uso de los TCPS a la luz de la resistencia general que existe, entre los operadores judiciales, hacia los indicadores del desempeño organizativo.

A los tribunales, como a tantas otras organizaciones financiadas con el dinero público, se les exige de manera creciente la rendición de cuentas de su desempeño. No satisfecho con la priorización de los servicios en razón de las necesidades o las demandas, el ciudadano pide que se le asegure la efectividad de los servicios a un coste razonable. La aplicación de criterios e indicadores del desempeño en los tribunales es una manera de verificar que el ciudadano recibe aquello por lo que paga (Epstein 1988). Los TCPS, desarrollados a lo largo de casi 10 años, fueron publicados en cuatro volúmenes en julio de 1997 (Commission on Trial Court Performance Standards 1997a, 1997b, 1997c, 1997d). Estos criterios constituyen un hito en el desarrollo de conceptos, técnicas y estrategias para examinar el desempeño de los tribunales y del sistema judicial. Son un ejemplo de reforma de la política pública surgida del esfuerzo por establecer indicadores de los objetivos de una rama del gobierno [1].

Los TCPS proporcionan un marco conceptual y los pasos a seguir para identificar los resultados esperados, permitiendo crear e identificar indicadores medibles del progreso hacia esos resultados, y evaluar el desempeño del sistema judicial. Representan una nueva forma de entender —un nuevo paradigma— el papel y las responsabilidades de los tribunales. Los Criterios del Desempeño de los Juzgados con comentario (*Trial Court Performance Standards with Commentary*), el primero de los dos principales volúmenes, describe los criterios (esto es, los objetivos de desempeño en sentido amplio o las áreas de mayor énfasis) en torno a los cuales los tribunales deberían canalizar sus mayores esfuerzos, el papel y las responsabilidades que estos criterios imponen (Commission on Trial Court Performance Standards 1997d). El segundo de esos volúmenes, el Manual de los Criterios y la Medición del Desempeño de los Juzgados (*Trial Court Performance Standards and Measurement Manual*), describe los indicadores de desempeño y los métodos mediante los cuales los tribunales pueden evaluar su desempeño en relación con los criterios (Commission on Trial Court Performance Standards 1997b) [2].

A pesar de su extendido uso en los Estados Unidos y en muchos otros países, los TCPS no son muy conocidos fuera del ámbito de los operadores judi-

[1] Otro ejemplo es la reforma del sistema de bienestar social (véase Nathan 1988).

[2] Los otros dos volúmenes, del conjunto de cuatro, el *Planning Guide* y el *Program Brief*, ofrecen directrices para el uso de los TCPS como herramienta de evaluación y planificación y responden a preguntas y cuestiones que pueden surgir a los responsables de la política pública y a los funcionarios judiciales.

ciales.[3] El objetivo de este ensayo es estimular la revisión crítica y la experimentación, dirigidas no sólo al fundamento de los TCPS, sino también a su aplicación en los tribunales. El ensayo revisa los conceptos, variables y definiciones operativas de los TCPS; hace un seguimiento de la historia de su desarrollo; y explora su contribución a nuestro conocimiento sobre la medición del desempeño de los tribunales y otros componentes del sistema judicial. La terminología y la lógica de la medición del desempeño —la referente a los «*inputs*», «productos» y «resultados»— son luego aplicadas a la tarea de estimar el desempeño de los tribunales, en particular a las estrategias para la aceptación, la adopción y el uso de los TCPS, y al progreso de la reforma de política pública suscitada por los TCPS a la luz de la resistencia general que existe, entre los operadores judiciales, hacia los indicadores del desempeño organizativo.

En su renombrado libro de 1992, *Reinventing Government*, David Osborne y Ted Gaebler animaban a las organizaciones públicas a medir los resultados en lugar de los procedimientos, la efectividad en lugar de la eficiencia, y los resultados amplios de las políticas públicas en lugar de los resultados de los programas o los procedimientos. Citaban una versión preliminar de los TCPS[4] como un buen ejemplo de una medición adecuada del desempeño, centrada en los resultados (qué propósitos consiguen realmente los tribunales con los medios de los que disponen) y no en los *inputs* (esto es, la organización y los procedimientos). Poniendo el énfasis en los resultados que son de interés para los usuarios de los tribunales, en lugar de aquéllos que interesan a quienes los dirigen, los TCPS evitan los problemas habituales en la medición del desempeño en el sector público –fallos en la identificación de los resultados importantes, así como una confusión entre los *inputs* (esto es, procedimientos, recursos y organización) y los resultados.

A diferencia de tantos modelos teóricos que tratan sobre la medición del desempeño y recomiendan su aplicación en los juzgados (véase por ejemplo, U.S. Department of Justice, 1993), los TCPS ofrecen instrucciones específicas sobre la forma en que ello debe hacerse. Los TCPS describen de modo exhaustivo cuestiones que parecen obvias retrospectivamente, pero que los gestores públicos no han tenido en cuenta, en palabras de John J. DiIulio, Jr. «con suficiente regula-

[3] El profesor George F. Cole ha publicado el que probablemente es el único artículo académico que describe los TCPS con cierto detalle (véase Cole 1993). Por el contrario, en años recientes, la mayoría de los números de *The Court Manager*, la publicación de la *National Association for Court Management*, han mencionado los TCPS.

[4] Se distribuyeron aproximadamente 10.000 copias de esta versión preliminar de los TCPS entre 1989 y 1996 (*Commission on Trial Court Performance Standards* 1990).

ridad o seriedad» (1993, 149). Estas cuestiones son (1) lo que el desempeño de los juzgados debiera ser, (2) qué factores determinan los «resultados» de este desempeño, (3) cuáles son los resultados esperados y por quién, (4) cómo y con qué medios deberían medir los operadores judiciales el desempeño del día a día de los tribunales, y (5) cuáles son los objetivos de los tribunales teniendo en cuenta que son organizaciones públicas (esto es, los conceptos en los que se fundamentan las variables e indicadores de desempeño).

El saber convencional sobre el desempeño de los tribunales: 1906-1976

Empezando con el discurso de 1906 de Roscoe Pound a la *American Bar Association* sobre las «causas de la habitual insatisfacción con la administración de justicia» (Pound 1937), discurso que «encendió la llama del progreso» en la administración de justicia (Wigmore 1937, 176), el «saber convencional» que indicaba que la mejor manera de resolver los problemas de los tribunales era realizar innovaciones en su organización y sus procedimientos dominó las reformas durante 70 años (Gallas 1976, 35-36). Se asumía, de manera simple, un nexo entre la organización, los recursos y los procedimientos (*inputs*) y sus productos inmediatos, como el número de causas resueltas y los servicios ofrecidos (productos), y la efectividad de los tribunales y el bienestar de los ciudadanos que reciben tales servicios (resultados). Por ejemplo, la creencia de que la unificación de los mismos —la consolidación y simplificación de la organización de los tribunales— tiene un impacto directo sobre su desempeño, no fue cuestionada de manera seria hasta finales de la década de 1970 (véase Henderson et al. 1984; Rottman y Hewitt 1996). Este saber convencional, el cual prioriza la organización y el procedimiento por encima de los resultados, es ejemplificado en los Criterios Relativos a la Organización de los Juzgados (*Standards Relating to Court Organization*) de la *American Bar Association* (revisados en 1990) y los Criterios Relativos a los Juzgados (*Standards Relating to Trial Courts*) (revisados en 1992) (American Bar Association 1990, 1992).

El interés en la medición del desempeño, y en los tribunales como unidades de análisis, creció enormemente a partir de la investigación empírica de finales de la década de 1970 e inicios de la de 1980, siendo gran parte de ella realizada por el Centro Nacional para los Tribunales Estatales (*National Center for State Courts*, en adelante, NCSC) para el estudio de la dilación judicial. Esta investigación sugería que no había una única manera de garantizar los resultados esperados y que los tribunales con similares reglamentaciones, organización y procedimientos podían tener productos y resultados dramáticamente distintos

(véase Goerdt 1998). Mientras tanto, el énfasis de la investigación sobre los tribunales se amplió desde tópicos más bien limitados (por ejemplo, el papel del abogado de la defensa, la libertad previa al juicio, y los acuerdos en materia penal) hacia una perspectiva más amplia de los tribunales como organizaciones públicas que operan en el contexto del sistema judicial como un todo [5]. La idea de que los tribunales deben ser gestionados como otras organizaciones públicas y privadas para alcanzar los resultados esperados había conseguido una posición firme en la administración judicial.

En 1978, el Instituto Nacional de Aplicación de la Ley y Justicia Penal (*National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice*) [ahora el Instituto Nacional de Justicia (*National Institute of Justice*)] del Departamento de Justicia de los EE.UU. encargó una serie de estudios para medir el desempeño en el sistema de justicia penal, incluyendo tribunales, policía, fiscalía, turno de oficio, sistema de ejecución de penas, y el sistema de justicia en su conjunto. (Cook et al. 1982; Whitaker et al. 1982; Jacoby 1982; Grizzle et al. 1982). Este conjunto de trabajos son los predecesores inmediatos de los TCPS. Uno de los cuatro volúmenes que describen los resultados de estos estudios buscaba desarrollar un modelo conceptual y una metodología para ser usados en la construcción de indicadores de desempeño de los tribunales penales metropolitanos (Cook et al. 1982, v). Los autores revisaron tres tipos de literatura: investigaciones y análisis que se centraban en mejorar el desempeño; investigación y teorías para definir el desempeño; e investigación aplicada centrada en la medición del desempeño. La literatura revisada fue complementada con entrevistas al personal de los tribunales y observaciones de los operadores judiciales. «No hemos encontrado», concluían los autores, «un consenso claro y explícito sobre los factores clave tales como: qué es el desempeño, cómo debería medirse, cuáles son los objetivos que debería tener un tribunal, qué factores determinan el producto de los tribunales, o el significado de términos tales como “garantía de juicio justo”, “eficiencia” y “justicia”» (Cook et al. 1982, 6). En gran medida, estos temas no estaban resueltos sino simplemente presentados como temas de investigación que requerían mayor atención.

Dada la complejidad del tema, no debería resultar sorprendente, al menos retrospectivamente, que estos primeros estudios no produjeran un «modelo com-

[5] El interés en la resolución alternativa de conflictos, el cual inspiró un torrente de innovación puntera a mediados de la década de 1980, también atrajo la atención hacia cuestiones sobre la medición de la calidad de la justicia. Véase Tyler 1989 (este artículo es uno de los varios que tratan el tema de la calidad de la resolución de disputas en un número especial) y Hensler 1988.

pleto y rigurosamente detallado para la construcción de un sistema de medición del desempeño», sino sólo un «marco conceptual que guiaría el futuro desarrollo de tal «riguroso modelo». Llevaría otros cinco años para empezar, y 15 para crear este «modelo completo y rigurosamente detallado» (Cook et al. 1982, 11). Un comentarista, al evaluar el estado de la medición del desempeño de los tribunales en los inicios del proyecto de los TCPS, en 1987, concluía que «si los tribunales tienen que mejorar durante los siguientes 30 años, cualquiera que tenga relación con ellos —administradores, jueces, investigadores, y otros— debe aumentar radicalmente el grado de atención prestada a la evaluación del desempeño» (Feeney 1993, 477).

Visión general de los TCPS

Los TCPS incluyen los elementos para un sistema completo de medición del desempeño organizativo: (1) los conceptos abstractos del desempeño esperado, (2) sus representaciones concretas o variables, y (3) sus definiciones operativas y los procedimientos para medir tales variables. Los elementos están agrupados en cinco áreas de desempeño que engloban el propósito fundamental de los tribunales:

- Acceso a la Justicia
- Diligencia y Puntualidad
- Igualdad, Equidad, e Integridad
- Independencia y Rendición de Cuentas
- Confianza Pública

Estas áreas sugieren formas alternativas de ver el papel y las responsabilidades fundamentales de los tribunales, tales como ofrecer y demostrar que se ofrece justicia individual en asuntos individuales; resolver litigios; defender las constituciones Federal y Estatal; trabajar de manera independiente de, pero en cooperación con, otras ramas del gobierno; promover el estado de derecho; defender a los individuos del uso arbitrario del poder gubernamental; mantener un archivo oficial de los procedimientos legales; y promover conductas coherentes con las normas societarias expresadas en los estatutos, ordenanzas y regulaciones. Dentro de cada una de las cinco áreas de desempeño, entre tres y seis de los criterios describen los propósitos (o principales áreas a enfatizar) para el desempeño de los tribunales. Los criterios en dos de las cinco áreas de desempeño —Resoluciones Oportunas y Eficaces, e Igualdad, Equidad e Integridad— enfatizan las funciones fundamentales de resolución de litigios de los tribunales. Los criterios en las otras tres áreas de desempeño hacen hincapié en las fun-

ciones de los tribunales como organizaciones y sus relaciones con otras organizaciones y con los ciudadanos.

Teóricamente se asigna el mismo peso e importancia a las cinco áreas de desempeño. Por ejemplo, si se niega el acceso y la participación efectivas en la justicia, ya tiene poca importancia para los afectados que un tribunal se desempeñe potencialmente bien en las otras cuatro áreas. Una justicia tardía es una justicia denegada, incluso si se superan las barreras de acceso. Sin embargo, la diligencia y la puntualidad no lo es todo. Si el tren no va al lugar donde usted quiere ir, poco le importa lo rápido que circule. Un sistema judicial que no cuenta con la confianza ciudadana tiene poco poder y legitimidad.

En la práctica, las áreas de desempeño están vinculadas sistemáticamente, y las acciones en una afectarán a la otra. Si un grupo minoritario pierde la confianza en el sistema judicial y considera que no será tratado con justicia y equidad, su participación y acceso efectivos a la justicia serán limitados. El desempeño de los tribunales en las diferentes áreas puede entrar en conflicto, por lo que se requerirá que los administradores y organizadores tomen decisiones y las sopesen. Una campaña informativa que dé promoción al programa de violencia doméstica de un tribunal puede incrementar el acceso de mujeres que necesitan órdenes de protección, pero al mismo tiempo puede incrementar la carga de trabajo del tribunal hasta el punto de generar un riesgo de retrasos y dilaciones.

Para cada área de desempeño se presentan unos textos breves —criterios «básicos»— que describen el desempeño esperado. Cada criterio es seguido de un comentario que lo explica y aclara. Un total de 22 criterios cubren las cinco áreas. Cada criterio está vinculado a un conjunto de indicadores de desempeño (esto es, variables, definiciones operativas y procedimientos para medir las variables), así como a métodos, técnicas e impresos para la recogida de la información —un total de 68 indicadores para el conjunto de 22 criterios [6].

Los TCPS recomiendan a los tribunales realizar una práctica continua de auto-evaluación y mejora como parte de su gestión, planificación y liderazgo. Cada uno de los 68 indicadores se presenta en un lenguaje fácil de entender, incluyendo una descripción del propósito del indicador y cómo se ajusta al criterio y al área de desempeño; la planificación y los preparativos para realizar la medición; los procedimientos e impresos para la recogida y análisis de los datos y la emisión del informe; y referencias a otros recursos. Esto permite a los

[6] Estos elementos están descritos en detalle en dos de los cuatro volúmenes de los TCPS (véase *Commission on Trial Court Performance Standards* 1997b, 1997d).

operadores judiciales adaptar el indicador específico de desempeño con poca o ninguna ayuda por parte de los investigadores. Algunos indicadores y sus respectivos métodos se construyen a partir de otros, debiendo aplicarse en una secuencia concreta. Otros se pueden evaluar de manera independiente. Algunos indicadores, como el 1.1.3, Posibilidad de que Puedan ser Oídos los Participantes Durante las Audiencias Abiertas, son relativamente fáciles de aplicar; otros, como el 3.3.3, Igualdad y Equidad de las Sentencias, son más complejos y requieren más tiempo.

El sistema de medición emplea un gran número de métodos para la recogida de los datos y acude a diversas fuentes de información. Se incluyen métodos conocidos como revisar los expedientes judiciales para contabilizar sentencias y resoluciones, así como otras técnicas de las ciencias sociales menos familiares para los tribunales como son la observación sistemática, simulaciones, encuestas a diversos grupos de referencia y técnicas de grupo. Se sugieren diferentes «evaluadores» y recolectores de datos dependiendo del objeto a medir. Se recomiendan, por ejemplo, voluntarios previamente formados para realizar las observaciones estructuradas de los procedimientos judiciales y las simulaciones del acceso público a la información judicial; y se recomienda que sea el personal del tribunal quien realice las mediciones que tienen que ver con la revisión de los expedientes. Algunos indicadores —como el 5.1.3, Percepciones Generales de los Ciudadanos sobre el Desempeño de los Tribunales— exigen la participación de consultores profesionales o del personal del tribunal con experiencia en el análisis de datos o en la metodología de encuestas. Una de las cuatro publicaciones de los TCPS, la Guía de Planificación para la Aplicación de los Criterios de Desempeño de los Tribunales y su Sistema de Medición (*Planning Guide for Using the Trial Court Performance Stardards and Measurement System*), trata los temas más generales relacionados con el proceso de medición, organizándolos en tres cuestiones: ¿Quién debería supervisar el proceso de medición? ¿Cómo debería adaptarse el indicador o el proceso de medición en un tribunal específico? ¿Cómo deberían usarse los resultados? (Commissión on Trial Court Performance Standards 1997b.)

[7] A nivel conceptual, los resultados son cuestiones de sentido común. Son lo que importa a quienes reciben los servicios de los tribunales y no necesariamente a quienes los dirigen: aquéllos que, en su trabajo diario, se preocupan fundamentalmente del producto de los tribunales sin referencia a qué efecto tiene ello para los individuos, grupos y la comunidad. Puede encontrarse una interesante discusión sobre productos y decisiones basadas en los resultados en Danegger et al., 1999.

El desempeño, tal como es definido en las áreas, criterios e indicadores de desempeño de los TCPS, está orientado hacia resultados y no al nivel de esfuerzo o producto. Un «resultado» se refiere a un resultado significativo, a una condición de bienestar para los individuos, grupos o comunidades que reciben servicios de los tribunales, y no sólo a un «producto» o esfuerzo del tribunal (por ejemplo, número de causas atendidas) sin relación a las necesidades de los ciudadanos y a los propósitos últimos del gobierno.[7] Decir que los TCPS están «orientados» hacia los resultados importantes supone imponer una condición a los mismos. Esto es, aunque los objetivos de los TCPS son claramente los resultados, los criterios e indicadores individuales varían considerablemente en función del grado en que se les identifique con los resultados y no con meros productos.

Parte del problema es atribuible simplemente a la dificultad para identificar resultados significativos y para crear variables, indicadores y definiciones operativas de esos resultados que sean útiles, especialmente en aquellas áreas donde no existen indicadores de desempeño. ¿Cuáles son los resultados específicos esperados en relación al acceso a la justicia, la igualdad y la equidad, y la independencia y rendición de cuentas? Durante el desarrollo de los indicadores, el proyecto de los TCPS estuvo plagado de lo que el personal llamó «deformaciones del procedimiento»: la tendencia a identificar los criterios e indicadores asociados con los *inputs* (los recursos que el tribunal utiliza para producir servicios) y los productos (el número y tipo de servicios producidos), y no con los resultados.

Las siguientes cinco subsecciones resumen los principales elementos de los TCPS por área de desempeño de los tribunales, empezando por el Acceso a la Justicia.

Acceso a la Justicia

Los cinco criterios que definen el área de desempeño de Acceso a la Justicia —presentados en primer lugar porque se refieren a la entrada inicial de los litigantes y otros usuarios de los tribunales en el sistema judicial— requieren que los tribunales sean accesibles a los individuos a los cuales deben servir. Requieren que los tribunales eliminen, de hecho, todas las barreras —físicas, geográficas, procesales, cognitivas, psicológicas y actitudinales— de los servicios judiciales. Como en el conjunto de los 22 criterios, estos cinco del área de Acceso a la Justicia animan a los tribunales a ver su desempeño desde el punto de vista de los ciudadanos que son atendidos por los tribunales (resultados), y no desde

la perspectiva de quienes los dirigen (que tienen más probabilidad en centrarse en los *inputs* y los productos).

1.1. Procedimientos Públicos: El juzgado realiza sus procedimientos y otras actividades de forma transparente.
1.2. Seguridad, Accesibilidad y Facilidad: Los servicios del juzgado son seguros, accesibles y convenientes de utilizar.
1.3. Participación Efectiva: El juzgado permite que todos los comparecientes tengan la oportunidad de participar de modo efectivo, sin dificultades o molestias indebidas.
1.4. Cortesía, Receptividad y Respeto: Los jueces y el resto del personal del juzgado son receptivos y muestran respeto ante todos aquéllos con quienes tienen contacto.
1.5. Coste de Acceso no Prohibitivo: Los costes de acceso a los procedimientos y los expedientes judiciales —medidos tanto en dinero o tiempo, como en los trámites requeridos— son razonables, justos y no prohibitivos.

Se asocian veintiún indicadores específicos de desempeño con estos cinco criterios. En conjunto, los indicadores ofrecen tanto profundidad como amplitud en la medición del desempeño del tribunal en la provisión de acceso público a la justicia. Los métodos de medición sugeridos incluyen observación sistemática, entrevistas, encuestas, búsqueda de expedientes y revisión de los mismos. Tres de los indicadores requieren la realización de encuestas (se ofrecen impresos e instrucciones) a individuos que son «usuarios habituales del tribunal». La información recogida está referida a la seguridad, la facilidad de trabajo con el tribunal, y la cortesía y respeto experimentados por los usuarios de estos tribunales.

El método que generalmente se sugiere para medir el acceso es la observación (a veces combinada con la simulación). Los observadores registran de modo sistemático lo que ven y oyen. Hay 12 indicadores de este tipo. Otros dos métodos se basan en la recogida de información a través de entrevistas, así como el estudio de expedientes judiciales y documentos de políticas internas. Algunos de los indicadores de este tipo se centran en el estudio de casos. Para el Indicador 1.3.1, referido a la representación legal efectiva de los niños en asuntos de abuso y negligencia, se examinan por ejemplo los expedientes del tribunal y se hacen encuestas y entrevistas a los individuos involucrados en los casos para verificar cómo funciona realmente el sistema *ad litem* de protección del menor. Otros de los indicadores se refieren a los documentos de carácter administrativo. Por ejemplo, el Indicador 1.5.1, Inventario de Métodos Alternativos de Asistencia para Personas con Limitaciones Financieras, requiere el examen de im-

presos, reglamentaciones y protocolos, para evaluar los esfuerzos del tribunal para facilitar el acceso de las personas con bajas rentas. Finalmente, los indicadores referidos a cuestiones de seguridad en los tribunales (Indicador 1.1.1) y los relativos a los servicios de los intérpretes (Indicador 1.3.2) requieren que la evaluación sea realizada por expertos externos en las áreas correspondientes.

Diligencia y Puntualidad

En los últimos 20 años, la reforma de los tribunales se ha centrado en la reducción de las dilaciones judiciales que afectan a los litigios. Los tres criterios de la segunda área de desempeño amplían el requisito de agilidad en el procesamiento de los casos litigiosos a todas las actividades del tribunal.

2.1. Procesamiento de los Asuntos: El juzgado cumple ágil y eficazmente con el procesamiento de los asuntos, y se mantiene al día con la carga de trabajo entrante.

2.2. Cumplimiento de los Plazos: El juzgado asigna los recursos de modo ágil, emite informes de acuerdo con los plazos requeridos, y responde a las solicitudes de información y otros servicios dentro de un cronograma que asegura su uso de manera efectiva.

2.3. Ágil Aplicación de la Ley y los Procedimientos: El juzgado pone en práctica con prontitud los cambios en la ley y los procedimientos.

Los 10 indicadores para los tres criterios de esta área evalúan con qué diligencia se procesan los asuntos en el tribunal, se archivan los informes, se distribuyen los fondos y se aplican los cambios legales y procesales. Debido a la diversidad en el desempeño requerido por los tres criterios, se emplea un amplio rango de técnicas de medición —revisión de expedientes, observación y simulación, encuestas, entrevistas y técnicas organizadas de grupo. Muchos indicadores asociados con esta área de desempeño —tiempo para la resolución de asuntos, ratio de asuntos resueltos respecto de los asuntos entrados, antigüedad de la carga pendiente— resultan familiares para la mayoría de administradores y jueces. Otros cuatro indicadores acuden a fuentes de información estatal y local con el propósito de determinar si un tribunal está desempeñando las funciones no relacionadas con los casos (por ejemplo, distribuir fondos, emitir informes y proveer información y servicios) de modo ágil. Un desempeño satisfactorio no sólo requiere que la emisión de informes sea rápida, sino que sea realizada de modo útil para la persona o institución que los solicita. Finalmente, los Indicadores 2.3.1., Aplicación de los Cambios en las Leyes Sustantivas y Procesales y 2.3.2, Aplicación de los Cambios en el Procedimiento Adminis-

trativo, se refieren a la agilidad con la que un tribunal aplica los cambios que provienen de un organismo externo.

Igualdad, Equidad e Integridad

Este requisito se articula mediante los siguientes seis criterios:

3.1. Procedimiento Judicial Justo y Fiable: Los procedimientos de los juzgados se adhieren fielmente a las leyes relevantes, normas procesales y políticas establecidas.

3.2. Jurados: Las listas de jurados son representativas de la localidad de la que se extraen.

3.3. Decisiones y Acciones del Tribunal: Los juzgados ofrecen atención individualizada a los casos, decidiendo sobre ellos sin disparidad respecto a casos similares y teniendo en cuenta los factores legalmente relevantes.

3.4. Claridad: El juzgado toma decisiones que, sin género de duda, provienen de los hechos que se le presentan y indican claramente la forma en que se les puede dar cumplimiento.

3.5. Responsabilidad en la Ejecución: El juzgado se hace responsable de la ejecución de sus órdenes.

3.6. Creación y Conservación de Expedientes: El archivo de todas las acciones y decisiones judiciales relevantes se conserva de modo correcto y apropiado.

Los seis criterios se refieren a las garantías constitucionales del proceso debido e igual protección ante la ley. Los criterios enfatizan la integridad y fidelidad hacia las leyes y procedimientos establecidos y exigen a los tribunales que no sólo sus órdenes sean explícitas, sino que se aseguren de su ejecución. El primer criterio requiere que los juzgados se adhieran a las leyes que tienen la obligación de defender. La igualdad y justicia ofrecidas a los litigantes y sus disputas afectan no sólo a los funcionarios judiciales, sino también a los jurados. El Criterio 3.2 requiere que los juzgados hagan el máximo esfuerzo para promover la igualdad, justicia e integridad, asegurándose que las personas llamadas a formar parte de un jurado sean representativas de la población de la que provienen.

El Criterio 3.3 se centra en lo que muchos consideran que es la esencia de la justicia —el requisito de que las decisiones y acciones del tribunal se basen en factores legalmente relevantes y se apliquen de modo consistente en todos los casos. Las decisiones y acciones deberían ser el resultado de la atención indivi-

dual prestada a casos individuales. Puesto que la claridad y la comprensión son requisitos para el cumplimiento y la ejecución, el Criterio 3.4 exige a los tribunales emitir resoluciones que se refieran de forma clara a los asuntos y especifiquen cómo se les puede dar cumplimiento.

El Criterio 3.5 requiere que los tribunales asuman la responsabilidad de la ejecución de sus órdenes, aun sabiendo que tal responsabilidad es a menudo compartida con otros órganos judiciales u otras ramas del gobierno. Finalmente, el Criterio 3.6 requiere una conservación fiable y adecuada de los expedientes judiciales. La ley está constituida, fundamentalmente, por el archivo de las decisiones y procedimientos de los juzgados. Tanto la fiabilidad como la agilidad en el acceso a tales expedientes son objetivos fundamentales de los tribunales.

Un total de 23 indicadores de desempeño se asocian con los seis criterios del área de Igualdad, Equidad e Integridad. Se espera que ofrezcan información sistemática sobre el desempeño en muchas facetas de esta área tan importante como compleja. En la mayoría de los criterios, los indicadores asociados usan datos, procedimientos de recogida de datos y métodos de análisis similares. Por ejemplo, en cinco de los seis indicadores del Criterio 3.6 se utiliza una base de datos común para evaluar la integridad de los sistemas de gestión de los expedientes del tribunal. Los indicadores sugieren el uso de un mismo subgrupo de casos para examinar si los expedientes judiciales se archivan de modo adecuado. Asimismo, se sugiere el uso de una base de datos conjunta para otros criterios. Por ejemplo, los Indicadores 3.3.3, Igualdad y Equidad en el Dictado de Sentencias, y 3.3.4, Igualdad y Equidad en el Establecimiento de Fianzas, utilizan el mismo conjunto de datos y el mismo enfoque metodológico para determinar si las sentencias y las decisiones sobre fianzas tienen en cuenta factores legalmente irrelevantes. Un tribunal que decide evaluar un determinado criterio encontrará que puede aplicar de modo eficiente todos los indicadores incluidos en ese criterio.

El enfoque más habitual para la medición en esta área es el análisis casuístico de la información. Los expedientes judiciales son utilizados como fuente básica de información en 17 de los 23 indicadores. En algunos casos, la información archivada es recogida y analizada para evaluar la equidad de las decisiones judiciales, por ejemplo en la determinación de la pena y la fijación de fianzas. Esta información sobre los asuntos es también utilizada en el Criterio 3.1 como un medio para determinar el grado en que un tribunal es fiel a las leyes y los procedimientos. En este caso, esta información es utilizada como una forma de verificar el cumplimiento de las leyes.

El siguiente de los métodos más comunes es el uso de cuestionarios por correo para evaluar el punto de vista de algunos participantes claves del procedi-

miento judicial. Los diferentes indicadores se aplican a distintas muestras de encuestados. Por ejemplo, el Indicador 3.3.3 busca determinar cómo evalúan los empleados y abogados el desempeño del tribunal en la aplicación de la ley. El Indicador 3.3.1 tiene como objetivo el punto de vista de los letrados en relación a la equidad de las decisiones y acciones judiciales. El Indicador 3.3.2 ofrece una encuesta paralela a los usuarios de los tribunales. El Indicador 3.6.6 está dirigido a la opinión de los abogados respecto a si son o no adecuados y suficientes los expedientes judiciales en los procedimientos de apelación.

Finalmente, los tres Indicadores asociados con el Criterio 3.2 proponen examinar los expedientes judiciales relacionados con la selección de los jurados. Las listas de potenciales jurados son comparadas con otras fuentes de información tales como los censos para determinar su exhaustividad, aleatoriedad y representatividad.

Independencia y Rendición de Cuentas

Los cinco criterios en la cuarta área de desempeño reconocen la importancia de la independencia de los jueces, la integridad institucional de los tribunales y la separación de poderes. Al mismo tiempo, sin embargo, los criterios requieren que los tribunales mantengan relaciones de trabajo efectivas (con cordialidad y respeto) con otras ramas del gobierno y sus homólogos en el sistema judicial. Al considerar a los tribunales como organizaciones públicas, estos criterios les exigen equilibrar la independencia con la rendición pública de cuentas, realizar una buena gestión de los recursos, asegurar que su personal interno logra los mejores resultados y ser un elemento receptivo y accesible del gobierno.

4.1. Independencia y Respeto: El juzgado mantiene su integridad institucional y sigue el principio de cordialidad y respeto en sus relaciones gubernamentales.

4.2. Rendición de Cuentas sobre los Recursos Públicos: El juzgado busca, usa y justifica de modo responsable sus recursos públicos.

4.3. Prácticas y Decisiones relativas al Personal: El juzgado desarrolla prácticas de empleo justas.

4.4. Educación Pública: El juzgado informa sobre sus programas a la comunidad.

4.5. Respuesta al Cambio: El juzgado se anticipa a las nuevas condiciones y sucesos emergentes y adapta su actividad cuando es necesario.

A diferencia del enfoque de medición en las otras cuatro áreas de desempeño —que es fundamentalmente *prescriptivo* al detallar los indicadores espe-

cíficos— el enfoque de medición en el área de Independencia y Rendición de Cuentas es, en gran medida, *heurístico*. En lugar de definir indicadores específicos de desempeño, requiere de métodos mediante los cuales el tribunal identifique de modo empírico a las personas, eventos y actividades necesarios para desarrollar indicadores de desempeño factibles con el objetivo de evaluar la independencia y rendición de cuentas. Y en lugar de tomar inicialmente un indicador específico, el tribunal se involucra en un proceso que le permitirá hacer inferencias sobre su propio desempeño con base en sus resultados empíricos. Los trabajos de campo y los ensayos experimentales con los criterios e indicadores (véase la sección «Una Breve Historia del Proyecto de los TCPS») mostraron que la evaluación de desempeño en esta área es altamente dependiente del contexto. Las diferencias en el tamaño de los tribunales, los modelos de financiación, y la organización de los servicios judiciales hacen difícil recomendar un conjunto de métodos para su medición.

Los indicadores sólo deben ser estimados tras la formación de un comité directivo de jueces y administradores judiciales. Este grupo se encargará de planificar la recogida de información, evaluar la relevancia de los resultados, e integrar los hallazgos provenientes de todos los indicadores en una visión global del desempeño judicial en esta área. Para ahorrar tiempo durante las reuniones de ese comité y para maximizar la objetividad de su trabajo, se recomiendan técnicas organizadas de grupo, como torbellinos de ideas grupales y técnicas de búsqueda de consenso, dirigidas por un facilitador. El recurrir a tal comité junto con los esfuerzos de investigación realizados por el personal del tribunal o por consultores, permiten combinar la recogida de los datos, la clarificación de su importancia relativa, la toma de decisiones, y la acción.

Confianza Pública

Un sistema judicial deriva su autoridad y legitimidad de aquéllos a quienes sirve. La cuestión central abordada por los tres criterios en esta área es si el desempeño del tribunal —de acuerdo con los criterios en las otras cuatro áreas de desempeño— efectivamente induce a la confianza ciudadana.

5.1. Accesibilidad: La ciudadanía percibe al juzgado y a la justicia que imparte como accesible.

5.2. Funciones del Tribunal Eficaces: La ciudadanía confía en que las funciones básicas de los tribunales son realizadas de manera eficaz y justa y que sus decisiones gozan de integridad.

5.3. Independencia Judicial y Rendición de Cuentas: Los ciudadanos perciben que el juzgado es independiente, que no está influenciado indebidamente por otras instancias del gobierno y que rinde cuentas de sus acciones.

Un tribunal debe responder a cuatro niveles o circunscripciones que varían en el tipo y en el grado de contacto y experiencia con los tribunales. A nivel más general está la comunidad local o el «público en general»: la gran mayoría de ciudadanos que rara vez contactan con los tribunales y cuyas opiniones pueden haberse formado viendo la televisión, leyendo los periódicos o navegando por Internet. Un segundo nivel son los lideres de opinión de una comunidad: el editor del periódico, el periodista asignado a cuestiones judiciales, el jefe de policía, el alcalde, los miembros de un equipo de autoridades judiciales, los empresarios más relevantes, o los miembros de un comité de representantes locales que vigilan la administración de justicia. Un tercer nivel incluye a los ciudadanos que comparecen en los tribunales de forma regular, a los que llamamos «usuarios habituales de los tribunales». Incluye a los abogados, litigantes, testigos, jurados, víctimas, familia, amigos y representantes de aquéllos que comparecen. Obviamente, este grupo tiene experiencia y conocimiento directo del tribunal, así como de sus funciones y actividades rutinarias. El último nivel consiste en aquellas personas que trabajan para el sistema judicial: funcionarios, administradores, y el resto de personal que puede tener una perspectiva interna de cómo se desempeña el tribunal.

Los tres criterios de esta área están asociados con 14 indicadores, de los cuales todos salvo tres se obtienen de otras áreas de desempeño. Puesto que el desempeño del tribunal en lo relativo a la Confianza Pública depende en gran medida de su desempeño en otras áreas como el Acceso a la Justicia, Equidad e Igualdad, muchos de los indicadores dependen de la opinión informada (esto es, de la opinión de individuos que han tenido contacto con el tribunal). Por ejemplo, en el Indicador 1.2.6, Evaluación de la Accesibilidad y Comodidad para los Usuarios de los Tribunales, la facilidad para utilizar los servicios del tribunal es medida por medio de una encuesta a usuarios habituales de la justicia: empleados del tribunal, abogados, oficiales de libertad vigilada, y jurados.

Son tres los indicadores referidos a la confianza ciudadana de modo directo: Indicador 5.1.1, Percepciones de los Empleados sobre el Desempeño del Tribunal; 5.1.2, Percepciones de los Representantes del Sistema Judicial sobre el Desempeño del Tribunal; y 5.1.3, Percepciones del Público en General sobre el Desempeño del Tribunal. El primer indicador es medido mediante encuestas por correo a los empleados del tribunal; el segundo, a través de un grupo de discusión con los representantes de los diversos componentes del sistema judicial, y el tercero, mediante una encuesta telefónica al público en general.

Una Breve Historia del Proyecto de los TCPS

El proyecto de los TCPS ha perfilado en gran medida el modelo para la medición del desempeño de los tribunales que Cook y sus colegas reclamaban en 1982, resolviendo muchas de las cuestiones que ellos consideraban que necesitaban mayor atención (p.11). El proyecto multimillonario de 10 años de duración siguió las pautas tradicionales de trabajo en investigación y desarrollo: ensayo, perfeccionamiento y demostración, implementación e institucionalización. El NCSC y la Oficina de Asistencia Judicial (*Bureau of Justice Assistance*, en adelante, BJA) del Departamento de Justicia estadounidense iniciaron el proyecto en 1987 para desarrollar criterios de medición del desempeño en los tribunales estatales. En esa época, los sistemas judiciales estatales se veían empujados más allá de sus posibilidades. El personal judicial se sentía abrumado por el insuperable incremento en el número de asuntos relacionados con las drogas. La presión en los tribunales generó una sensación de urgencia. A diferencia de la investigación previa sobre medición del desempeño, la cual ponía énfasis en el desarrollo de un marco conceptual, el proyecto de los TCPS fue presentado como un ambicioso esfuerzo de investigación aplicado con implicaciones en las reformas más importantes de políticas públicas. Incluso en sus primeras etapas, el proyecto estableció objetivos ambiciosos que iban más allá de la mera identificación de hipótesis. Los directores del proyecto afirmaban que los TCPS definirían «una filosofía y una concepción ampliamente válida y aceptada de lo que significa un desempeño judicial óptimo. Estos criterios demostrarán ser un valioso recurso para la auto-evaluación y mejora de los juzgados y ofrecerán mejores maneras de satisfacer las necesidades de los usuarios de la justicia» (Commission on Trial Court Performance Standards 1997a, vii).

Investigación, Desarrollo e Innovación: 1987-90

La fase inicial del proyecto de los TCPS fue un esfuerzo de investigación, desarrollo e innovación de tres años de duración que empezó en agosto de 1987 y concluyó a mediados de 1990. El equipo del proyecto estaba formado por un grupo de 14 asesores y responsables de política publica, la Comisión de los TCPS, que incluía magistrados de juzgados y tribunales de apelación, administradores de juzgados, un secretario judicial, un investigador académico, y personal del NCSC para el proyecto. El personal del proyecto, que oscilaba entre 5 y 12 personas, incluía científicos sociales, juristas investigadores, y administradores del programa. La cuestión crítica: «*¿Qué es lo que los juzgados debe-*

rían conseguir?», y que los estudios previos no habían conseguido resolver en absoluto (Cook et al 1982, 184-185), fue abordada desde el inicio.

El equipo del proyecto descubrió rápidamente que había muy pocas indicaciones en la literatura sobre gestión judicial respecto de cómo medir el desempeño de los juzgados, y que no había consenso sobre cuáles eran los objetivos generales en relación a tal medición. El éxito de esta difícil pero crucial etapa inicial de establecimiento de objetivos, tal como se ha sugerido para otros en diferentes contextos (véase Danegger et al. 1999, 5, 20) fue facilitado en gran medida por la legitimidad política y la credibilidad de los 14 miembros de la Comisión de los TCPS. Es difícil creer que el proyecto pudiera haber avanzado tanto y con tanta rapidez sin la reputación que esta Comisión le aportaba.

Durante el primer año, y tras muchos meses de deliberación sobre el perfil general del proyecto, se establecieron los siguientes objetivos y estrategias:

- Desarrollo de un número manejable de criterios (20-25) del desempeño de los juzgados a través de un proceso que incluía la preparación de una serie de documentos de discusión por parte del personal del proyecto, la reflexión por parte de la Comisión y el personal del proyecto sobre las cuestiones consideradas en esos documentos, y la generación de criterios y comentarios en cinco áreas de desempeño. La identificación de las cinco áreas de desempeño fue el tema de los primeros sumarios y reuniones iniciales de la Comisión.
- Desarrollo de un sistema exhaustivo de medición, construido en torno a los criterios, incluyendo indicadores de desempeño, métodos de recogida de la información y técnicas para realizar las mediciones, requisitos aplicables a los datos, y un esquema de evaluación del desempeño por medio del cual pudiera ser aplicado el sistema de medición en los juzgados del país.
- Trabajo de campo, y aplicación de los criterios y del sistema de medición del desempeño en ciertos tribunales seleccionados en una «muestra piloto».
- Diseminación, promoción y aceptación (institucionalización) de los TCPS por organizaciones judiciales clave y diversos estados.

En 1990 se distribuyó de modo amplio y para su revisión una versión preliminar de los criterios, indicadores y comentarios sobre el desempeño, la cual fue publicada en forma de un librito de 41 páginas, acompañado de una cinta de vídeo en la que se describía el proyecto de los TCPS. El objetivo inicial del proyecto —un número manejable de criterios de desempeño, agrupados en cinco áreas de desempeño, y un conjunto tentativo de indicadores asociados— se alcanzó en gran medida en 1990. Se recibieron comentarios y sugerencias para su mejora por parte de jueces, administradores judiciales elegidos y electos a nivel local y estatal, administradores judiciales del ámbito académico, directivos

de varias organizaciones de la administración judicial a nivel nacional, estatal y local, y otros individuos y grupos interesados.

En general, los criterios preliminares fueron bien recibidos una vez que fueron redactados por escrito. Aunque muchos observadores del trabajo del proyecto se mostraron desde el inicio escépticos en relación a cualquier intento de identificar de manera significativa lo que los tribunales *deberían* hacer, la mayoría estaba de acuerdo con el sentimiento expresado por un juez que revisó la versión preliminar de los criterios: «Estas cosas son como mamá, el pastel de manzana y el estilo de vida americano. ¿Quién se atreve a meterse con ellos?».

Al mismo tiempo, de manera adicional a los criterios y comentarios, el proyecto de los TCPS desarrolló un sistema provisional de indicadores para acompañarlos (Trial Court Performance Standards Project 1990). El desarrollo de muchos de los indicadores se basaba en un proceso de medición del desempeño con una larga tradición en la psicología industrial y organizativa (Smith y Kendall 1963) que requiere identificar los factores críticos de los comportamientos eficaces y no eficaces y graduarlos de acuerdo con una escala de efectividad.

A diferencia de lo sucedido con los criterios que expresan objetivos judiciales amplios respecto de los cuales debe estimarse el desempeño, el sistema preliminar de medición que fue resumido en el folleto de los TCPS del año 1990 suscitó enormes reacciones negativas. El resumen sólo incluía una descripción breve y esquemática de los 75 indicadores específicos asociados a los 22 criterios, el objeto de medición (por ejemplo, las pensiones alimenticias a los hijos en casos de divorcio), los métodos de medición (por ejemplo, la revisión de los expedientes judiciales), y la persona o personas responsables de realizar tales mediciones.

Diversos grupos e individuos relacionados con la justicia expresaron serias objeciones a un borrador avanzado de esta versión preliminar de los indicadores de desempeño, presagiando los obstáculos políticos y de actitud que enfrentaría la aplicación de los TCPS en las fases posteriores del proyecto. La afortunada aceptación de los criterios (esto es, los objetivos de desempeño y los principios e ideales en los que se basaban) no se extendía al sistema de medición que se le asociaba. Parecía que la propuesta de indicadores específicos —un total de 75— hacía más notoria la seriedad de los propósitos del proyecto, algo que no había resultado tan evidente para los observadores en el pasado. Por ejemplo, un grupo de jueces de California mostró de modo persistente sus objeciones al presidente del NCSC, al director de Justicia de California, y a los directores del BJA, la agencia del Departamento de Justicia estadounidense de California que financiaba el proyecto de los TCPS. A pesar de las repetidas manifestaciones por parte del equipo del proyecto indicando que los TCPS tenían como objetivo la auto-

evaluación y mejora, el grupo californiano argumentaba que los TCPS eran de hecho un mecanismo que el NCSC había diseñado para construir un sistema nacional de «acreditación» de los tribunales, cuestión que el grupo rechazaba por inapropiada. El grupo usaba un lenguaje tomado de unas solicitudes de ayudas de hacía unos tres años, obtenidos del BJA apoyándose en el Acta de Libertad de Información, con el objeto de reforzar sus argumentos. El grupo se quejaba también de que los TCPS serían utilizados de modo inapropiado para evaluar el desempeño individual de los jueces.

En el intento de prevenir a investigadores y responsables de política pública respecto de cualquier intento de definir indicadores para los objetivos de las instituciones judiciales, John J. DiIulio Jr., observa que «son generalmente los trabajadores más dedicados y con más empeño los que se encuentran entre la suspicacia y la completa indiferencia en relación a la definición y aplicación de tales indicadores» (1993, 155). Con el objeto de apaciguar a las organizaciones judiciales, cuya aprobación de los TCPS se consideraba crucial para su aceptación y uso, el personal del proyecto redactó la aclaración que aparece, resaltada en itálica, en la segunda página de la introducción a los *Trial Court Performance Stardards with Commentary*: «No se pretende ni se recomienda el uso de estos criterios como base para las comparaciones transversales entre juzgados o como parte de una acreditación regional o nacional de los Tribunales… No se pretende ni se considera apropiado que los criterios y el sistema de medición que les acompaña sean utilizados para evaluar el desempeño de jueces individuales» (Commission on Trial Court Performance Standards 1997a, 2). Estas cuidadosas palabras reflejan muy acertadamente la percepción o modelo mental negativo que existía y que probablemente sigue existiendo en los tribunales en relación a la medición del desempeño. Aparentemente proviene de suposiciones tácitas y del temor hacia lo que los indicadores de desempeño nos están haciendo *a* nosotros, y no *para* nosotros, por terceras partes que no necesariamente tienen en mente los intereses del tribunal; indicadores que provienen de una seria falta de comprensión de la forma en que funcionan los tribunales; que son acompañados de métodos, los cuales son totalmente ajenos al entorno de trabajo y las actividades de los tribunales; que arrojan cifras que tienen poco que ver con lo que se supone deben medir; y que tienen gran probabilidad de producir más daño que bien.

Peter M. Senge, un notable teórico de la gestión, define los modelos mentales como las suposiciones, generalizaciones e imágenes profundamente internalizadas, que perfilan el modo en que se entiende el mundo y se actúa. (1990, 174-204; Senge et al. 1994, 235-293). Las diferencias en los modelos mentales explican por qué dos personas pueden observar el mismo fenómeno y describirlo de manera muy distinta. Según Senge, la clásica historia «El Traje

Nuevo del Emperador», más que a gente ignorante, describe a personas sometidas a imágenes tan poderosas sobre la dignidad del emperador que les impedían verle desnudo. El equipo del proyecto de los TCPS aprendió rápidamente que ignorar este modelo negativo en relación a los indicadores de desempeño podría poner en riesgo el proyecto. Resultaba claro que la aceptación y el uso de los TCPS dependería de asegurar repetidamente la autonomía de los juzgados en el control y uso de los TCPS.

Ensayo, perfeccionamiento y demostración: 1989-95

Conforme se desarrollaba el sistema de medición, se ensayaron y perfeccionaron 75 indicadores preliminares. Contribuyeron a este proceso Juzgados de Arizona, Michigan y Ohio, prestándose como sedes de la muestra piloto para la aplicación de tales indicadores. Las pruebas consistían fundamentalmente en iniciativas informales a cargo del personal del proyecto que realizaba las diversas estimaciones con la ayuda del personal del juzgado. Aunque se hicieron preguntas al personal del tribunal sobre la factibilidad, utilidad y posibilidades de uso de los indicadores, en ese momento no se hizo ningún intento de incorporar tales indicadores en las actividades diarias de los tribunales que estaban sometidos «a prueba».

Empezando en agosto de 1990, se inició la siguiente fase del proyecto que consistía en hacer ensayos y pruebas más amplias de la factibilidad y utilidad de los indicadores. Los objetivos de esta fase eran: (1) hacer avanzar el proyecto desde la innovación hacia una implementación limitada en ciertos Estados, donde se pudiera probar el uso de los TCPS y el sistema de medición que les acompañaba; (2) continuar el perfeccionamiento y adaptación del sistema de medición para satisfacer los requisitos de los juzgados y de las oficinas administrativas de los tribunales; y (3) ofrecer los fundamentos para la aceptación e institucionalización de los criterios y el sistema de medición como una herramienta útil de la administración de justicia.

Las pruebas se realizaron en 13 juzgados de diferente tamaño de Nueva Jersey, Ohio, Virginia y Washington.[8] Tras consultar con el personal del proyecto

[8] En Nueva Jersey, los cinco tribunales de divulgación fueron los Tribunales Superiores de Atlantic County, Burlington County, Morris County, Ocean County y Somerset County. En Ohio participaron los Juzgados de Primera Instancia de Meigs County, Stark County y Wayne County. El tribunal de Fairfax County fue el único en Virginia. En Washington, fueron los Tribunales Superiores de Spokane County, Thurston County y Whatcom County (véase Saari 1995).

y la oficina administrativa de los juzgados en los respectivos Estados, los tribunales estuvieron de acuerdo en probar cierto número de indicadores de desempeño. Puesto que la versión preliminar de los TCPS ya había sido aceptada por la Asociación de Gerentes de los Tribunales Estatales (*Conference of State Court Administrators*) y la Asociación de Presidentes de los Tribunales (*Conference of Chief Judges*), y el proyecto tenía ya cierta notoriedad, muchos juzgados veían su participación en el proyecto como «sedes de la muestra piloto» como una forma de llamar la atención del público. En consecuencia, el reclutamiento de sedes para la muestra piloto fue relativamente fácil.

Se tuvieron en cuenta una serie de consideraciones para determinar qué indicadores se aplicarían y por qué juzgados; aquéllas incluían los intereses y necesidades de los tribunales y las oficinas administrativas de los tribunales estatales, la necesidad del proyecto de probar todos los indicadores en tantas situaciones diferentes como fuera posible, así como el tamaño y recursos del tribunal. Cada uno de los 75 indicadores fue probado como se indicaba en el sistema preliminar de medición en al menos uno de los juzgados de la muestra piloto, habiendo probado la mayoría de los indicadores en más de uno (Trial Court Performance Standards Project, 1990).

Las pruebas condujeron a una revisión de los indicadores preliminares, incluyendo la eliminación de algunos, la simplificación de otros, y la confirmación de la mayoría tras ser revisados. Los 75 indicadores de la versión preliminar de 1990 fueron finalmente reducidos a 68 en la versión final.

Mirando retrospectivamente, está claro que el proyecto no sacó todo el partido posible a las pruebas que de modo directo involucraron durante un año entero a aproximadamente unas 100 personas que trabajaban en los 13 tribunales, y de modo indirecto quizás al doble. A pesar de los esfuerzos del personal del proyecto por ajustar las pruebas tanto como fuera posible a los contextos operativos del día a día de los tribunales, las pruebas siguieron siendo, en gran medida, artificiales. Aunque los participantes consideraban que habían obtenido beneficios de estas pruebas para su propia gestión y funcionamiento, los indicadores parecían haber sido probados al ser un requisito del proyecto de los TCPS y no porque fueran necesarios o deseables para los objetivos de gestión y toma de decisiones en los tribunales objeto de la prueba. La mayoría de los participantes de los 13 juzgados de la muestra piloto veían sus esfuerzos como una contribución para la investigación y los desarrollos del NCSC, y no como una ocasión para probar los beneficios reales que la medición del desempeño tenía en sus tribunales. Incluso hoy, cuando se les pide hacer un comentario sobre los obstáculos técnicos, administrativos y políticos que surgieron en la implementación de los TCPS en los juzgados, los entrevistados hablan más de

las dificultades *per se* (por ejemplo las interacciones con el equipo del proyecto de los TCPS) que de los méritos del sistema de medición de los TCPS desde su punto de vista.

Al realizar un férreo control de las mediciones realizadas, indicando los pasos a seguir para que éstas pudieran realizarse, el proyecto probablemente limitó la información obtenida respecto a la aplicación de los TCPS en situaciones reales de funcionamiento de los juzgados. En consecuencia, aunque las pruebas cumplieron el propósito de adquirir información para el perfeccionamiento de los aspectos técnicos del sistema de medición (por ejemplo, la capacidad de los juzgados para obtener ciertos indicadores sin ayuda externa, las dificultades para obtener muestras, y la facilidad de uso de instrumentos de recogida de datos), contribuyeron poco en el conocimiento de cómo y bajo qué circunstancias serían usados los TCPS en los juzgados, en ausencia de la obligación de hacerlo. Aunque el personal del proyecto realizó consultas y visitas frecuentes, y registró de modo diligente los comentarios y sugerencias para la mejora de los indicadores y el proceso de medición, su interés estaba casi exclusivamente enfocado en la revisión de las mediciones individuales, sus definiciones operativas y la descripción de los métodos que debían utilizarse para aplicarlas. Se desechaba así cualquier información que pudiera responder a la pregunta tan frecuente en la actualidad: «¿Cómo y con qué resultados se usan los TCPS?». A pesar de la «artificialidad» de las pruebas, esta pregunta podría haberse contestado con un coste relativamente pequeño, mediante el esfuerzo de preguntar, registrar, y catalogar el *input*, el producto y los resultados producidos por estos esfuerzos de medición del desempeño en los juzgados de la muestra piloto. Es probable que se necesitará un esfuerzo similar en el futuro con los juzgados que actualmente usan los TCPS (véase la sección «Los *inputs*, productos y resultados de la medición del desempeño»).

Institucionalización de los TCPS: 1995-2000

En junio del año 1995 la Comisión, reunida por última vez en Baltimore, expresó la idea de que para el año 2000 todos los tribunales estatales estarían usando los TCPS de forma sistemática u organizada. A finales de 1994 se realizó en Tucson, Arizona, el primer curso intensivo de tres días sobre el uso de los TCPS «Organización de su Tribunal: Cómo Usar los TCPS», con 27 administradores y jueces de todo el país. Con la financiación del Instituto para la Gestión de los Tribunales (*Institute for Court Management*) del NCSC, el curso se centró en el uso de los TCPS como: (1) un lenguaje común para la des-

cripción, clasificación y comunicación de las actividades judiciales; (2) un medio de autoevaluación y mejora, así como de rendición de cuentas; (3) un esquema conceptual para entender y mejorar el desempeño judicial; y (4) una guía para la planificación, gestión y liderazgo en los tribunales.

Aunque es poco probable que se cumpla la idea de la Comisión de que todos los tribunales estatales estuvieran usando los TCPS en el año 2000, es amplio el grado de institucionalización de los TCPS en la gestión y administración judicial.

Respaldo

Entre 1990 y 1999, cinco organizaciones judiciales y de gestión judicial representativas de la mayoría de los tribunales estatales respaldaron los TCPS mediante declaraciones oficiales o publicaciones, entre ellas: la *Conference of Chief Justices*, la *Conference of State Court Administrators*, el Colegio de los Jueces de Libertad Condicional (*College of Probate Judges*) [9] y la Asociación de Jueces Estadounidenses (*American Judges Association*).

Esfuerzos a nivel estatal

Las oficinas administrativas de los tribunales estatales o cortes supremas de al menos 20 Estados adoptaron los TCPS como base para su planificación estratégica o de largo plazo. California, por ejemplo, reguló legalmente los TCPS en un Reglamento del Consejo Judicial de California y los utiliza como esquema para su ambicioso plan estratégico (Commission on the Future of the California Courts, 1993).

Tribunales con jurisdicción general

Unos 1.200 juzgados (aproximadamente un 40 por ciento) usan los TCPS de algún modo. Por ejemplo, el 19.º Circuit Court de Illinois y el 26.º Judicial District Court de Carolina del Norte usan regularmente los TCPS como guía en su proyecto de planificación estratégica.

[9] Los 22 criterios con comentarios aparecen, sin cambios sustanciales, en «Probate Court Performance», *National Probate Courts Standards* (*Commission on National Probate Court Standards* 1993, secc. 1, 11-26).

Ésta y las subsiguientes estimaciones sobre la adopción o el uso de los TCPS se basan en la experiencia directa y en los documentos informativos del proyecto de los TCPS y el *Institute for Court Management* del NCSC, así como sus asociados que se involucraron activamente en la diseminación de los TCPS. Aún está pendiente tener una definición precisa de «uso» de los TCPS. Para cumplir con nuestro propósito de estimación, el uso fue definido de manera general como cualquier intento hecho por los tribunales, más allá del simple contacto con los TCPS, mediante el entrenamiento y la educación para la aplicación de los TCPS en su gestión, planificación o liderazgo.

Tribunales con jurisdicción limitada

Aproximadamente 7.000 (un 40 por ciento) de los tribunales de jurisdicción limitada de tipo municipal, familiar, u otros, están usando los TCPS. Por ejemplo, en 1996, el tribunal municipal de Los Ángeles, financiado por el Instituto de Justicia Estatal (*State Justice Institute*), hizo un intento de aplicar los 68 indicadores de desempeño como parte de su proceso de planificación estratégica (Anabis-Straub, sin fecha). El proyecto del tribunal municipal de North County (San Diego) para la mejora de los servicios a los usuarios usando los TCPS, fue nominado para el premio Ralph N. Kleps por la mejora en la administración de justicia en los juzgados de California. Con la financiación del *State Justice Institute*, el Juzgado de Familia de Delaware está adaptando los TCPS para su uso.

Esfuerzos de otros tribunales

Otros tribunales estatales y federales, organizaciones judiciales, y tribunales extranjeros (incluyendo los de Austria, Australia, Canadá, Hong Kong y las Filipinas) están usando los TCPS (véase por ejemplo, Gryphon Consulting Services, 1998).

Publicación y Divulgación

Desde 1990, el NCSC, el BJA y el *State Justice Institute* han distribuido unas 20.000 copias de diversas publicaciones que describen los TCPS.

Educación y entrenamiento

Unos 1.500 administradores judiciales, jueces y otros funcionarios públicos han tenido contacto con los TCPS en cursos de carácter local, estatal y nacional organizados desde finales de 1994 por el *Institute for Court Management* del NCSC y sus asociados. Se han realizado numerosas presentaciones de los TCPS en reuniones nacionales de las organizaciones judiciales. Con el auspicio del BJA, el NCSC ha creado un centro de recursos sobre los TCPS que mantiene una lista de distribución en Internet y una base de datos de personas interesadas en los TCPS. El centro produce un vídeo educativo, una versión en CD-ROM del *Trial Court Performance Standards and Measurement System* y otros recursos materiales.

Avance de la investigación más allá de los objetivos fijados

Los TCPS permiten impulsar la investigación sobre la medición del desempeño de los tribunales —y otros componentes del sistema judicial— [10] desde la conceptualización e identificación de modelos, variables y definiciones operativas hasta una revisión y evaluación críticas de un exhaustivo sistema de medición que está actualmente en uso en los tribunales. Este es un avance significativo y potencialmente provechoso para los investigadores del sistema judicial, los responsables de la política pública y los operadores judiciales. Las cuestiones sobre cuáles deberían ser los objetivos del desempeño de los tribunales pueden dar lugar, al menos en cierta medida, a cuestiones sobre si los objetivos, principios e ideales expresados en los TCPS son los adecuados. ¿Se concentran los TCPS en indicadores significativos del desempeño de los tribunales? ¿Son relevantes los indicadores de desempeño para otros componentes del sistema judicial? ¿Constituyen los indicadores un esquema equilibrado de los productos y resultados más relevantes (Kaplan y Norton 1992, 1993)? ¿Produce el sistema de medición información exacta, consistente en el tiempo, y valiosa tanto

[10] Instituciones judiciales distintas de los tribunales han estudiado los TCPS. En mayo de 1997, por ejemplo, el *Juvenile Probation Departament* de Allen County (Indiana) usó los TCPS como base para su programa titulado «Pensamiento Estratégico, Planificación y Fortalecimiento de su Equipo Ejecutivo». Muchos de los participantes en el curso «central» del *Court Executive Development Program del NCSC*, el «Trial Court Performance Standards», se ofrecieron a representar dos veces al año desde 1994 a las instituciones judiciales distintas de los juzgados.

para los operadores judiciales como para los responsables de la política pública? Estas cuestiones pueden responderse empíricamente mediante evaluaciones en los tribunales que usan los TCPS.

En su síntesis de 1982 sobre la literatura existente, Cook y sus colegas se lamentaban: «Uno busca en vano una jerarquía estricta y convenientemente articulada sobre los objetivos de las instituciones de la justicia criminal en relación a los cuales se pudiera medir el desempeño de estas instituciones … Los primeros intentos de identificar un conjunto consensuado de objetivos del sistema judicial no tuvieron éxito; el aparente consenso se deshizo en medio de los detalles referentes a lo que los tribunales *deberían* estar haciendo» (Cook et al. 1982, 184-185). Está claro que el valor global de un sistema de medición del desempeño depende de la calidad de los indicadores individuales. Sin embargo, y sin minimizar la importancia del alto grado de detalle de los indicadores de desempeño, la contribución más significativa de los TCPS a la literatura referida a la medición del desempeño puede ser su «estricta jerarquía de objetivos» —los conceptos teóricos, abstracciones, y nuevas categorías de pensamiento sobre las responsabilidades fundamentales de los tribunales— sobre los cuales se construyen los TCPS. La formulación de los objetivos es probablemente el paso más importante en el proceso de planificación estratégica. El esfuerzo es tanto político como racional (véase Bryson 1995, 10-13). Los investigadores y los responsables de la política pública pueden haber subestimado las dificultades en la identificación y medición de los objetivos más generales, en tanto se prestaba atención a los desafíos más técnicos que supone la creación de indicadores del trabajo desempeñado y los resultados alcanzados por los tribunales.

Los indicadores de desempeño organizativo para tribunales y otras organizaciones públicas no tendrían mucho sentido si fueran separados de los modelos que pretenden representar. En el mejor de los casos, se construyen sobre la comprensión histórica, visión democrática e ideales sociales (véase DiIulio 1993b). Tradicionalmente, los indicadores del desempeño gubernamental se desarrollan desde la perspectiva de los administradores del gobierno, y no desde la de los ciudadanos, y ambas pueden diferir en gran medida. Los TCPS dejan claro qué es lo que los ciudadanos piden a sus tribunales y qué resultados esperan. Los ciudadanos desean acceso rápido a la justicia ofrecida por los tribunales; quieren que tal acceso sea seguro, relativamente fácil y no prohibitivo. Una vez conseguido el acceso, desean que sus gestiones con el tribunal sean expeditivas y justas, de acuerdo con los hechos y siguiendo las reglas establecidas. Quieren que sus asuntos reciban atención individualizada y obtener un resultado justo. Desean que sus tribunales sean independientes de otras ramas del

gobierno y de otras instituciones, de tal modo que las decisiones y acciones estén basadas únicamente en los factores legalmente relevantes. Finalmente, buscan poder confiar en los tribunales. Estos ideales se identifican con las cinco áreas de desempeño de los TCPS: Acceso a la Justicia; Diligencia y Puntualidad; Igualdad, Equidad e Integridad; Independencia y Rendición de Cuentas; y Confianza Pública.

Los principios que subyacen a los TCPS avalan estos modelos: (1) concentrarse en los resultados (desempeño) y no en los *inputs*, (2) considerar a los tribunales como organizaciones (esto es, que la unidad de análisis sea la organización), (3) que sean los ciudadanos los que definan los resultados esperados (esto es, que se dé una orientación hacia el servicio), y (4) sensibilidad hacia las necesidades de la comunidad. Al situar el centro de atención en los resultados que interesan a los usuarios de la justicia, y no a los que los ofrecen, los TCPS evitan las dificultades más habituales en la medición del desempeño del sector público: fallos en la identificación de los resultados importantes y una confusión entre los *inputs* (esto es, procesos, recursos y organización) y los resultados. Los TCPS representan un movimiento que pasa de pensar en los tribunales como jueces individuales que toman decisiones individuales (un juez, un tribunal) a pensar en ellos como organizaciones públicas: un sistema de organización, personas, métodos y prácticas que se reúnen para cumplir objetivos específicos. El hecho de pensar en los tribunales como organizaciones hace que, por ejemplo, el Criterio 3.5, Responsabilidad en la Ejecución, y el Criterio 4.5, Respuesta al Cambio (véase el apartado previo: «Visión general de los TCPS») sean más aceptables por los jueces, los cuales, de otro modo, podrían considerar estos criterios como una amenaza a la separación de poderes y un apoyo al activismo judicial. El énfasis de los TCPS en el desempeño representa un cambio desde una perspectiva interna (la de quienes dirigen los tribunales) hacia otra que prioriza a los que reciben el servicio. Los TCPS representan un cambio en la forma de pensar en el papel de los tribunales en la sociedad, desde el aislamiento y la independencia a la interdependencia y la responsabilidad hacia la comunidad. El bienestar y la calidad de vida de la comunidad y sus ciudadanos deberían ser considerados como algo importante para los tribunales como organizaciones. Las mencionadas variables definen no solamente los objetivos de los tribunales —su orientación, valores y propósitos— sino también su organización y sus procedimientos. El surgimiento de tribunales especializados, como los dedicados a asuntos de drogas, tribunales locales, tribunales de menores, y tribunales de vio-

lencia doméstica, reflejan la importancia de la comunidad en cómo se organizan y dirigen nuestros tribunales. [11]

Los *inputs*, productos y resultados de la medición del desempeño

¿Cuáles son los beneficios o resultados esperados de la adopción y utilización de los indicadores de desempeño judicial? Aunque parece reconocerse ampliamente que la medición del desempeño de las organizaciones es sólo una herramienta, que no un fin en sí mismo, los resultados u objetivos de tales indicadores tienen que ser especificados con precisión. Los investigadores y operadores judiciales involucrados en la medición del desempeño judicial no han examinado sus propios esfuerzos con ninguna regularidad o rigor. Necesitan examinar no sólo lo que realmente hacen sino, más importante, lo que ellos y sus indicadores de desempeño realmente consiguen en términos de su impacto sobre el funcionamiento y la eficacia de los tribunales. [12] Se asume de manera simple que los resultados de tales mediciones, por ejemplo los referidos a la gestión y planificación estratégica, serán muy beneficiosos (véase Keilitz, Davis y Benedict, 1999).

La lógica y el lenguaje de la medición del desempeño pueden ser puestos en práctica como un modelo de revisión y evaluación de los indicadores de desempeño judicial, y como una estrategia para alcanzar los resultados esperados. La medición del desempeño con este modelo, como cualquier otra tarea de los tribunales, requiere de recursos y estrategias (*inputs*) que actúan sobre el entorno operativo del sistema judicial y la comunidad para producir servicios (productos) que, a su vez, generan resultados demostrables (resultados). ¿Cuáles son los *inputs* de la medición del desempeño utilizados en los tribunales —los recursos humanos, financieros, de servicios y materiales? ¿Cuáles son los *produc-*

[11] Rottman, Efkeman y Casey sugieren un nuevo papel para los tribunales: el hacerse más receptivos a las necesidades de la comunidad. Este rol surge de otro similar, asumido por otros componentes del sistema judicial, y que se desarrolló a partir de una estrategia de política —comunitaria— centrada en establecer una estrategia de resolución de problemas en colaboración con la comunidad (véase Rottman y Efkeman 1998; Rottman y Casey 1999).

[12] Por supuesto, los investigadores y operadores judiciales han tenido contacto con los beneficios reportados de la medición del desempeño —focalización, comprensión, mejora en la toma de decisiones, control, mejor rendición de cuentas, predicción, influencia y estrategias de desarrollo— pero la descripción de estos beneficios para el sistema judicial ha permanecido a un nivel más bien conceptual (véase también Alpert y Moore 1993).

tos —actividades, procedimientos y servicios— producidos por el sistema de medición? Finalmente, ¿cuáles son los *resultados* de la medición del desempeño: los resultados o impacto de los *inputs* y productos sobre el tribunal y la comunidad? El lenguaje y la lógica de la medición del desempeño pueden ser, y de hecho deberían ser, aplicados de manera productiva hacia los propios esfuerzos de medición del desempeño. Este exhaustivo sistema de medición, que ya ha sido utilizado por los tribunales, hace que esta investigación sea factible.

El modelo de *inputs*-productos-resultados puede ser también útil para contestar a la pregunta de qué constituye «adopción» y «uso» de un sistema de medición del desempeño, problema del que ha estado plagado el proyecto de los TCPS desde su fase divulgativa. La adopción de los TCPS por parte de un tribunal u oficina administrativa judicial, a falta de por ejemplo suficientes recursos humanos, financieros y materiales, cuestionaría la legitimidad de la «adopción» de un sistema de indicadores. El «uso» podría ser traducido tanto a nivel de los productos como de los resultados. La publicación de los resultados de medición del desempeño podría constituir un *producto* legítimo pero no sería considerado como un *resultado* de tal medición del desempeño.

Los verdaderos *inputs* de la medición del desempeño judicial pueden agruparse de acuerdo con los esfuerzos de planificación, preparación, recogida de datos, análisis de la información y emisión de los informes requeridos para los diversos indicadores de los TCPS: número de personal judicial y de otros empleados ocupados en preparar la medición y aplicar los indicadores; cantidad de tiempo y dinero gastado; tipo y cantidad de información obtenida; número y tamaño de las muestras tomadas; y equipo, materiales y servicios requeridos. (Como se señaló antes, y aunque habría sido posible catalogar los *inputs* de medición del desempeño de esta forma durante la fase divulgativa del proyecto, en cambio no se hizo). Los productos de la medición del desempeño pueden incluir, por ejemplo, el tipo y número de indicadores tomados, la cantidad de información requerida, los informes y presentaciones realizados, y el formato de estos informes (por ejemplo, una publicación o un sistema de guía en tiempo real que incluyera diversos índices enlazando indicadores diferentes). Finalmente, las categorías más amplias de resultados pueden incluir las decisiones y acciones tomadas, así como los resultados alcanzados tras la medición del desempeño de la gestión, planificación y liderazgo de los tribunales en las áreas de desempeño identificadas por los TCPS (esto es, Acceso a la Justicia, Resoluciones Oportunas y Eficaces, entre otras).

Aunque un modelo de investigación de *inputs*, productos y resultados puede facilitar la evaluación de la medición del desempeño mediante el uso de los

TCPS, así como las mejoras de los indicadores individuales y globales, su valor más inmediato puede recaer en vencer la resistencia al uso de indicadores de desempeño. Es habitual, pero no suficiente, describir simplemente las ventajas de la medición del desempeño —focalización, comprensión, control, rendición de cuentas, predicción, influencia y desarrollo de estrategias— y esperar que se implementen de manera efectiva. Primero debemos ser conscientes de, y centrarnos en, los modelos mentales negativos que obstaculizan su uso de manera exitosa. La «disciplina» de los modelos mentales es un área esencial de estudio y para aprender sobre las organizaciones (Senge 1990; Senge et al. 1994). Cuando se aplican a indicadores de desempeño, se requiere una continua clarificación y mejora de la imagen de los indicadores de desempeño, y observar qué efecto tienen sobre las decisiones y acciones más importantes.

El ser rigurosamente explícitos sobre los *inputs*, productos y resultados esperados de la medición del desempeño judicial ayudará sin duda a crear una imagen más exacta —aunque no necesariamente más favorable— de los indicadores de desempeño como un verdadero proyecto. La experiencia del proyecto de los TCPS sugiere que los defensores de la medición del desempeño pueden haber sido, al mismo tiempo, demasiado optimistas e imprecisos sobre los beneficios de la evaluación del desempeño (recomendaciones tales como «aquello que se mide recibe atención» y «lo que es contabilizado, cuenta», no tienen mucho fundamento) y demasiado reacios a analizar las limitaciones que tenía la medición del desempeño.

La creencia de que la medición de los tiempos de resolución o de la tasa de resolución, por ejemplo, pueden colocar a un tribunal o incluso a un juez individual en una posición poco favorable, es un temor que no necesariamente carece de fundamento. De hecho, el modelo mental negativo que da lugar a ese temor resulta sencillamente de la conciencia de la posibilidad de resultados inesperados. El hecho de tener en cuenta que las comparaciones transversales entre juzgados basadas en indicadores de desempeño son factibles pero que el análisis cuidadoso de los productos y resultados en términos de desempeño puede llevar a resultados inesperados, puede ayudar a los defensores de esta causa. Si se imponen restricciones a los resultados de la medición del desempeño (por ejemplo, restringiendo el acceso a la información sobre la contribución individual de cada juez al resultado global) y se aplican explícitamente métodos que controlen los resultados esperados, se puede contribuir en gran medida a reducir la magnitud del modelo mental negativo que existe respecto a estos indicadores, y aumentar así su valor para la administración, planificación y liderazgo en los tribunales.

CONCLUSIONES

Los TCPS han logrado un «consenso claro y explícito» sobre los aspectos básicos del desempeño de los tribunales que no había sido conseguido por la investigación y las políticas previas (Cook et al. 1982, 6). Los TCPS merecen una seria reflexión por parte del sistema judicial, los investigadores y los responsables de la política pública, primero porque representan un sistema exhaustivo de desempeño organizativo para los juzgados orientado hacia los resultados —que incluye una jerarquía de objetivos y principios, variables, y definiciones operativas de los métodos; segundo, porque actualmente están siendo utilizados aproximadamente por un tercio de los tribunales estatales. Los TCPS ofrecen a investigadores y responsables de la política pública la oportunidad de avanzar en el conocimiento del desempeño del sistema judicial más allá de la mera identificación de los aspectos a evaluar y el desarrollo de los elementos de un paradigma ya aceptado y en uso hoy en día.

Una línea lógica de avance en la investigación es el estudio y la evaluación de los elementos de los TCPS tal y como se han concebido e implementado en los tribunales estatales. ¿Cómo se usan los TCPS y qué resultados se obtienen? ¿Se centran en los indicadores relevantes del desempeño de los tribunales? ¿Constituyen en conjunto una valoración equilibrada de los productos y resultados importantes? ¿Produce este sistema de medición una información exacta, consistente en el tiempo y valiosa tanto para operadores judiciales como responsables de la política pública? La lógica y el lenguaje de los indicadores de desempeño puede ser utilizado como un modelo para revisar y evaluar la medición del desempeño judicial y como estrategia para obtener los resultados esperados. ¿Cuáles son los *inputs* de la medición del desempeño en los tribunales –los recursos humanos, financieros, de servicios y materiales gastados? Cuáles son los productos –actividades, procesos y servicios producidos por la medición del desempeño? ¿Cuáles son los resultados de la medición del desempeño –los resultados o el impacto de los *inputs* y productos sobre los tribunales y la comunidad? El exhaustivo sistema de medición de los TCPS, sistema que ya ha sido usado por los tribunales, hace que esta línea de investigación sea factible.

Además de esta obvia línea de trabajo, los TCPS abren otras vías de investigación y desarrollo. Los TCPS ofrecen un modelo que puede facilitar el desarrollo de indicadores nuevos y mejorados del desempeño de los tribunales y otros componentes del sistema judicial. Al perfilar los resultados más significativos del desempeño, tales como el Acceso a la Justicia, los TCPS pueden sugerir nuevas líneas de investigación y desarrollo. El área de Acceso a la Justicia es un campo muy fértil para el desarrollo de nuevos y significativos indicadores. Esto

es particularmente cierto para el Criterio 1.3, Participación Efectiva. El acceso y las facilidades para litigantes en representación propia —personas que comparecen ante los tribunales sin la representación de un abogado— se ha convertido en uno de los mayores problemas de los tribunales estatales en los últimos 10 años. En algunas localidades, al menos una de las partes no tiene por ejemplo representación en la gran mayoría de asuntos de familia. Este asunto no es tenido en cuenta por el Criterio 3.1; de hecho, no había sido identificado como problema cuando se desarrollaron los TCPS. La participación efectiva de litigantes sin abogado y el acceso a la justicia podría ser, al menos a nivel conceptual, un mejor indicador del producto que aquéllos actualmente asociados al Criterio 3.1. ¿En qué proporción de los casos y en qué tipo de casos comparecen los litigantes sin abogado? ¿Qué resultado da la comparación de la proporción y el tipo de litigantes sin abogado con otros tribunales correspondientes a zonas con similar perfil socioeconómico? ¿Se cierran efectivamente las puertas y se niega la participación efectiva a litigantes que comparecen en representación propia cuando el porcentaje de usuarios atendidos cae por debajo de cierto valor establecido? Estas cuestiones son relevantes para la investigación y desarrollo de nuevos resultados e indicadores en el área de Acceso a la Justicia.

Otra productiva área de investigación y desarrollo abierta por los TCPS es la creación y desarrollo de nuevos índices que combinen diversos indicadores en una nueva área de desempeño. «La clave para tener un conjunto exitoso de indicadores es limitar su base de datos a unos pocos indicadores cruciales ligados a su éxito», propone Mark Graham Brown en *Keeping Score: Using the Right Metrics to Drive World-Class Performance* (1996, 4). Se pueden asignar diferentes ponderaciones a diversos indicadores en una «familia de indicadores», de acuerdo con su importancia, y luego pueden combinarse en un índice estadístico agregado. Un ejemplo de tal índice podría ser reunir los cuatro indicadores asociados con el Criterio 2.1, Procesamiento de los Asuntos: tiempo de resolución de los asuntos, tasa de resolución, acumulación de asuntos, y certeza en la fecha de juicio. Estos cuatro indicadores de procesamiento de los asuntos, expresados como proporciones, podrían ser reducidos a un único número. El índice resultante podría exigir calcular los indicadores tal como se indica en los TCPS, con algunas variaciones para adaptarse a la agregación de los indicadores en un índice.

Los responsables de la política judicial, investigadores y operadores judiciales pueden aprender algo sobre cómo abordar e implementar la medición del desempeño, no sólo en los tribunales, sino también en el resto de componentes del sistema judicial, a partir de la historia del desarrollo de los TCPS y la experiencia de los tribunales que ya los usan. Aquellos tribunales estatales y las or-

ganizaciones judiciales —tribunales con jurisdicción limitada o general y las oficinas administrativas de los tribunales estatales— que han adoptado y usado los TCPS pueden servir como laboratorios para la innovación y desarrollo de la medición del desempeño del sistema judicial.

Referencias

Alpert, Geoffrey P., y Mark H. Moore. 1993. Measuring police performance in the new paradigm of policing. En *Performance measures for the criminal justice system*. Bureau of Justice Statistics-Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures. NCJ 143505. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics.

American Bar Association, Judicial Administration Division. 1992. Standards relating to trial courts. Vol. 2 de: *Standards of judicial administration*. Chicago: American Bar Association.

— 1990. *Standards relating to court organization*. Vol. 1 de: Standards of judicial administration. Chicago: American Bar Association.

Anabis-Straub. n.d. Implementation & institutionalization of the Trial Court Performance Standards-Los Angeles Municipal Court. Informe realizado bajo el auspicio de: State Justice Institute, N.º de subvención: SJI–96–08–W–T–A–034, recibida en 1996.

Brown, Mark Graham. 1996. *Keeping score: Using the right metrics to drive world-class performance*. New York: Quality Resources.

Bryson, John M. 1995. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.

Cole, George F. 1993. Performance measures for the trial courts, prosecution, and public defense. En *Performance measures for the criminal justice system*. Bureau of Justice Statistics—Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures. NCJ 143505. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics.

Commission on the Future of the California Courts. 1993. *Justice in the balance—2020.* San Francisco: California Administrative Office of the Courts.

Commission on National Probate Court Standards. 1993. Probate court performance. Secc. 1 de: *National probate court standards*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts.

Commission on Trial Court Performance Standards. 1997a. *Planning guide for using the Trial Court Performance Standards and measurement system*. NCJ 161568. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance.

— 1997b. *Trial Court Performance Standards and measurement system implementation manual*. NCJ 161567. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance.

— 1997c. *Trial Court Performance Standards and measurement system—Program brief*. NCJ 161569. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance.

— 1997d. *Trial Court Performance Standards with commentary*. NCJ 161570. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance.

— 1990. *Trial Court Performance Standards and commentary*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts.

Cook, Thomas J., Ronald W. Johnson, con Ellen Fried, John Gross, Mary Wagner, y James Eisenstein. 1982. *Basic issues in courts performance*. NCJ 84430. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Danegger, Anna E., Carol E. Cohen, Cheryl D. Hayes, y Gwen A. Holden. 1999. *Juvenile Accountability Incentive Block Grants: Strategic planning guide*. Summary, NCJ 172846. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.

DiIulio, John J., Jr. 1993a. Measuring performance when there is no bottom line. En *Performance measures for the criminal justice system*. Bureau of Justice Statistics-Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures. NCJ 143505. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics.

— 1993b. Rethinking the criminal justice system: Toward a new paradigm. En *Performance measures for the criminal justice system*. Bureau of Justice Statistics-Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures. NCJ 143505. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics.

Epstein, Paul D. 1988. *Using performance measurement in local government*. New York: National Civic League Press.

Feeney, Floyd. 1993. Evaluating trial court performance. En: *Handbook of court administration and management*, compilado por Steven W. Hays y Cole B. Graham, Jr. New York: Marcel Dekker.

Gallas, Geoffrey. 1976. The conventional wisdom of State court administration: A critical assessment and an alternative approach. *Justice System Journal 2* (Primavera): 35–55.

Goerdt, John. 1998. *Examining court delay: The pace of litigation in 26 urban courts, 1987*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts.

Grizzle, Gloria, Jeffrey S. Bass, J. Thomas McEwen, Deborah M. Galvin, Ann G. Jones, Harriet D. Mowitt, y Ann D. Witte. 1982. *Basic issues in corrections performance*. NCJ 84405. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Gryphon Consulting Services. 1998. *Hong Kong judiciary*, JISS Phase III feasibility study. Eureka, California: Gryphon Consulting Services.

Henderson, T.A., C.M. Kerwin, N. Miller, R. Guynes, H. Saizow, R.C. Grieser, y C. Baar. 1984. *The significance of judicial structure: The effect of unification on trial court operations.* NCJ 89501. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Hensler, Deborah R. 1988. Researching civil justice: Problems and pitfalls. *Law and Contemporary Problems* 51 (3) (Verano): 55–65.

Jacoby, Joan E. 1982. *Basic issues in prosecution and public defender performa*nce. NCJ 84431. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Kaplan, Robert S., y David P. Norton. 1993. Putting the balanced scorecard to work. *Harvard Business Review* 71 (5) (Septiembre/Octubre): 134–142.

— 1992. The balanced scorecard-Measures that drive performance. *Harvard Business Review* 70 (1) (Enero/Febrero): 71–79.

Keilitz, Ingo, Denise Davis, y Jerry L. Benedict. 1999. Strategic planning for success. *Court Manager* 14 (2): 29–33.

Lane, Ron. 1998. Beyond the vision: Using the Trial Court Performance Standards to improve customer service in the trial courts. *Court Manager* 13 (2/3): 14–18.

Nathan, Richard P. 1988. *Social science in government*: Uses and misuses. New York: Basic Books.

Osborne, David, y Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

Pound, Roscoe. 1937. The causes of popular dissatisfaction with the administration of justice. Re-impreso en: *Journal of the American Judicature Society* 20 (1): 178–187.

Rottman, David, y Pamela Casey. 1999. Therapeutic jurisprudence and the emergence of problem-solving courts. *National Institute of Justice Journal* 240 (Julio): 13–17.

Rottman, David, y Hillery S. Efkeman. 1998. *A guide to court and community collaboration*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts.

Rottman, David B., y William E. Hewitt. 1996. *Trial court structure and performance: A contemporary appraisal*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts.

Saari, David J. 1995. Testing the measures of Trial Court Performance Standards. *Court Management & Administration Report* 6 (4): 1–16.

Senge, Peter M. 1990. *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization*. New York: Doubleday.

Senge, Peter M., Art Klein, Charlotte Roberts, Richard B. Ross, y Bryan J. Smith. 1994. *The fifth discipline fieldbook: Strategies and tools for building a learning organization*. New York: Doubleday.

Smith, P.C., y L.M. Kendall. 1963. Retranslating of expectations: An approach to the construction of unambiguous anchors of rating scales. *Journal of Applied Psychology* 47:149–155.

Trial Court Performance Standards Project. 1990. *Measurement of trial court performance: 1990 supplement to the tentative Trial Court Performance Standards with commentary*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts.

Tyler, Tom R. 1989. The quality of dispute resolution procedures and outcomes: Measurement problems and possibilities. *Denver University Law Review* 66 (3): 419–436.

U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics—Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures. 1993. *Performance measures for the criminal justice system*. NCJ 143505. Washington, D.C.

Whitaker, Gordon P., Stephen Mastrofski, Elinor Ostrom, Roger Parks, y Stephen L. Percy. 1982. *Basic issues in police performance*. NCJ 84429. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Wigmore, John H. 1937. Roscoe Pound's St. Paul address of 1906. *Journal of the American Judicature Society* 20 (1): 176–178.

COLECCIÓN

ESTUDIOS DE DERECHO PENAL

La llamada «tentativa inidónea» de delito
Esteban Sola Reche

La autoría mediata en el derecho penal
José Ulises Hernández Plasencia

Bienes jurídicos intermedios y delitos de peligro
Ricardo M. Mata y Martín

Minoría de edad penal y derecho penal juvenil
M.ª Isabel Sánchez García de Paz

La discriminación en el derecho penal
Jesús Bernal del Castillo

La coautoría y la complicidad necesaria en el derecho penal
Esteban Juan Pérez Alonso

Análisis del delito contra la inviolabilidad del domicilio del art. 534 del Código Penal
M.ª Belén Sánchez Domingo

La protección penal de los consumidores frente a la publicidad engañosa
Ignacio Muñagorri Laguía

Libertad de información y teoría de la codelincuencia
Manuel Gómez Tomillo

La mediación reparadora como estrategia de control social. Una perspectiva criminológica
Gema Varona Martínez

Reparación y conciliación en el sistema penal. ¿Apertura de una nueva vía?
Guadalupe Pérez Sanzberro

Responsabilidad penal de los empleados de banca por el blanqueo de capitales
Isidoro Blanco Cordero

Fundamentos y requisitos estructurales de la legítima defensa. Consideración especial a las restricciones ético-sociales
Miguel Ángel Iglesias Río

Violencia y criminalidad racista en Europa Occidental: la respuesta del Derecho Penal
Emiliano Borja Jiménez

La insostenible situación del Derecho Penal. *Instituto de Ciencias Criminales de Frankfurt (ed.)*
Área de Derecho Penal de la Universidad Pompeu Fabra (ed. española)

El Código Penal de 1995: presupuestos y fundamentos. (Libro homenaje al profesor doctor don Ángel Torío López
José Cerezo Mir, Rodrigo F. Suárez Montes, Antonio Beristain Ipiña, Carlos M. Romeo Casabona (eds.)

El miedo insuperable: una reconstrucción de la eximiente desde una teoría de la justicia
Daniel Varona Gómez

Los análisis de ADN y su aplicación al proceso penal
J. Francisco Etxebarria Guridi

Los elementos subjetivos en las causas de justificación y antitipicidad penal
María A. Trapero Barreales

Urbanismo, función pública y derecho penal
Manuel Gómez Tomillo

La tentativa inidónea. Fundamento de punición y configuración del injusto
Rafael Alcácer Guirao

Derecho penal y derecho sancionador de la Unión Europea
Raúl Carnevali Rodríguez

La objeción de conciencia en derecho penal
Fátima Flores Mendoza

La violencia doméstica. Análisis sociológico, dogmático y de derecho comparado
Elena B. Marín de Espinosa Ceballos

La política criminal contra la xenofobia y las tendencias expansionistas
Jon Mirena Landa Gorostiza

Los delitos de alteración de precios
Santiago B. Brage Cendán

La imposición de medidas de seguridad en el proceso penal
Agustín-Alejandro Santos Requena

La imputación objetiva
Ingeborg Puppe

Consideraciones sobre los fines de la pena en el ordenamiento constitucional español
Francisco Javier Álvarez

Exención y atenuación de la responsabilidad penal por consumo de drogas
Herminio Ramón Padilla Alba

Límites dogmáticos y político-criminales de los delitos de peligro abstracto
Blanca Mendoza Buergo

Límites a la participación delictiva. Las acciones neutrales y la cooperación en el delito
Isidoro Blanco Cordero

Delincuencia informática y fraudes informáticos
Enrique Rovira del Canto

Eutanasia y suicidio. Cuestiones dogmáticas y de política criminal
Jesús Barquín, Claus Roxin, Ferrando Montovani, Miguel Olmedo

La provocación del estado de necesidad en Derecho Penal. Provocación de situaciones de riesgo en el tráfico automovilístico y otros estados de conflicto
Julia Ropero Carrasco

El delito de daños al patrimonio cultural español. Análisis del art. 323 del Código Penal de 1995
Felipe Renart García

Los delitos plurisubjetivos y la participación necesaria
María del Mar Carrasco Andrino

La estructura de la teoría del delito en el ámbito jurídico del «common law»
Juan Ignacio Piña

Autoría y participación imprudente
Raquel Rosos Cañadillas

El delito de lesiones al feto
Eduardo Ramón Ribas

Determinación del tiempo y del lugar de la comisión del delito
M.ª Isabel González Tapia

Delitos obstáculo: tensión entre política criminal y teoría del bien jurídico
Pablo Cuesta Partor

La ausencia del elemento subjetivo de justificación
Alicia Gil Gil

La complicidad delictiva en la actividad laboral «cotidiana»
Jon-Mirena Landa Gorostiza

La imprudencia inconsciente
Esther Hava García

El concepto material de culpabilidad y el principio de inexigibilidad
Mariano Melendo Pardos

La conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas
Ignacio Rodríguez Fernández

La tentativa en la autoría mediata y en la actio libera in causa
Eduardo Demetrio Crespo

La protección penal de los bienes colectivo en la sociedad moderna
Susana Soto Navarro

Delitos contra la administración pública: Estudio crítico del delito de cohecho
Jorge Vizueta Fernández

El delito de robo con violencia o intimidación en las personas
José Ángel Brandariz García

Los delitos contra la vida y la integridad personal y los relativos a la manipulaci;on genética
Carlos María Romeo Casabona

El delito de contaminación ambiental
M.ª Carmen Alastuey Dobón

Globalización, tráfico internacional ilítico de personas y derecho penal
Ana Isabel Pérez Cepeda

Epísteme y Derecho. Una exploración jurídico-penal
Juan Marcos Rivero Sánchez

El error sobre las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal en el Ordenamiento Jurídico español
Fátima Flores Mendoza

Intervención delictiva e imprudencia
Fernando Guanarteme Sánchez Lázaro

La respuesta a la corrupción pública. Tratamiento penal de la conducta de los particulares que contribuyen a ella
Norberto J. de la Mata Barranco

La relevancia de las causas de justificación en los delitos imprudentes
Esther Pomares Cintas

Teoría del concurso de leyes y de delitos. Bases para una revisión crítica
Estrella Escuchuri Aísa

Inexigibilidad de otra conducta en derecho penal
Teresa Aguado Correa

Los actos preparatorios del delito
Soledad Barber Burusco

Los fundamentos de la capacidad de culpabilidad penal por razón de la edad
Andrés Martín Cruz

Análisis jurídico-penal de la figura del comiso
Ana Isabel Cerezo Domínguez

Conducta peligrosa e imprudencia en la sociedad de riesgo
Carlos María Romeo Casabona

La tutela de un bien jurídico colectivo por el delito societario de administración fraudulenta. Estudio del art. 295 del Código Penal español y propuesta *de lege ferenda*
Belén Mayo Calderón

Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español
Agustín Jorge Barreiro (dir.)

La exención de responsabilidad penal por regularización en el delito de defraudación a la Seguridad Social
José Ángel Brandariz García

Premio a la colaboración con la justicia. Especial consideración a la corrupción administrativa
Elisa García España

COLECCIÓN

ESTUDIOS DE DERECHO PENAL
SERIE MINOR

Límites de la participación criminal
Bernardo Feijoo Sánchez

La omisión del deber de intervenir para impedir determinados delitos del art. 450 del Código Penal
Esteban Sola Reche

Teoría general de las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal y artículo 66 del Código Penal
Carmen Salinero Alonso

Estudio del bien jurídico protegido en las falsedades documentales
Miguel Ángel Boldova Pasamar

El tipo de injusto en los delitos de mera actividad
María Acale Sánchez

El patrimonio cultural. La nueva protección en los arts. 321 a 324 del CP de 1995
Manuel José Arias Eibe

¿Está bien lo que bien acaba? La imputación de la evitación del resultado en el desistimiento
Rafael Alcácer Guirao