



**REPÚBLICA DE COSTA RICA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
PROGRAMA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
CONTRATO DE PRÉSTAMO No. 859 OC-CR**

Resumen Ejecutivo

Evaluación de la Reforma Judicial de Costa Rica Período 1996/2002

Realizado por:
INVERTEC IGT

San José, Agosto de 2003

Índice

1. Introducción.....	3
2.Resultados.....	4
3. Comentarios de los resultados	8
4. ¿Han tenido las reformas judiciales un impacto positivo?	16
5. Elementos cualitativos del proceso de reformas a destacar.....	17
6. Conclusiones y recomendaciones.....	19

1. Introducción

Entre los meses de Abril y Junio de 2003, el Poder Judicial realizó la evaluación de impacto del Primer Programa Corte-BID, que se firmó en Junio de 1995, y cuya ejecución está finalizando este año.

Al momento de definir la orientación, objetivos y contenido del Programa Corte-BID, se estableció que su fin último es el de “apoyar en la consolidación de un sistema jurídico más equitativo, accesible, eficiente y previsible, que permita reducir el retraso y la congestión judicial”.

Es precisamente para saber el grado en que se han alcanzado los fines mencionados, que se ha encargado a una empresa especialista en evaluación de políticas públicas la evaluación de impacto del Programa. Adicionalmente, se espera obtener información necesaria para mejorar tanto el diseño como la ejecución del segundo crédito recientemente firmado con el BID, tanto desde el punto de vista del Poder Judicial de Costa Rica, como del mismo BID.

Para estos efectos, y después de un trabajo que consideró la experiencia internacional¹ y el análisis de la información estadística con que cuenta el Poder Judicial, se definieron los indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, mediante los cuales se mediría el impacto del Programa.

Es así como para cada uno de los ámbitos de impacto perseguidos, que son los de equitatividad, accesibilidad, eficiencia, previsibilidad, prontitud y calidad de atención, se definieron indicadores del nivel de logro alcanzado.

Las mediciones de los valores alcanzados por cada indicador consideraron por una parte datos estadísticos de causas judiciales y recursos humanos y financieros del Poder Judicial, y también las opiniones de servidores judiciales, abogados litigantes y partes de las causas, sistematizadas y ordenadas mediante la realización de encuestas de medición de percepción. Adicionalmente, se realizaron 17 entrevistas, a un conjunto seleccionado de personas internas y externas al Poder Judicial.

¹ Documento “Trial Court Performance Standars” publicada por el National Center For State Courts en colaboración con la Oficina de Asistencia Judicial dependiente del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América.

2. Resultados

Un resumen de los indicadores por ámbito de impacto, junto con la forma de medición, y el resultado logrado, se muestra a continuación.

Ámbito de impacto	Indicador	Como se mide	¿Se percibe impacto?
1. Equitatividad	Calidad jurídica de los procesos, sus resultados y su ejecución	1.1. % de aceptación de casaciones	Los datos no son suficientes para sacar conclusiones terminantes. Una medición parcial en materia penal indica una leve mejoría, ya que entre 1998 y 2000, el % de aceptación de casaciones bajó de un 42% a un 36%.
		1.2. % de aceptación de revocaciones	Los datos no son suficientes para sacar conclusiones terminantes Una medición parcial en materia penal indica una leve mejoría, bajando este % desde un 41% en 1998 a un 32% en 2000.
		1.3. % de sentencias con ejecución	No fue posible medirlo
	Percepción de equitatividad	1.4. Encuestas / Focus Group a Magistrados y abogados litigantes	En escala de 1 (muy malo) a 5 (muy bueno), el promedio global para la calidad procesal es de un 2,97 (regular), la calidad de los fallos es 2,92 (regular), y la ejecución oportuna de las sentencias es 2,56 (menos que regular).
2. Accesibilidad	Cobertura	2.1. # de jueces por materia por cada 100.000 habitantes por departamento	A nivel del agregado del país, el indicador pasó de 11,6 en 1995 a 13,8 en 1998 y a 15,8 en 2000. Esto es un notorio mejoramiento, pero se reparte desigualmente por circuito judicial y por materia.
		2.2. # de juzgados por superficie	Notorio mejoramiento, con las mismas consideraciones del indicador anterior.
	Litigiosidad	2.3. # de abogados por cada 100.000 habitantes	El indicador en 1995 era de 201, en 1998 había aumentado a 248 y en 2002 a 331. Entre 1995 y 2002 aumentó un 65% y entre 1998 y 2002 un 33%.
		2.4. # de causas ingresadas por materia por cada 100.000 habitantes	Considerando todas las materias y circuitos, pasó de 16.047 asuntos ingresados por cada 100.000 hab. en 1998, a 23.138 en 2000, lo que

Ámbito de impacto	Indicador	Como se mide	¿Se percibe impacto?
			representa un aumento de un 44%
	Accesibilidad de la información	2.5. # de accesos al SCIJ y al sistema de gestión	El número mensual de accesos al sistema es del orden de los 14.000, pero con notorias fluctuaciones entre meses. Positiva valoración cualitativa.
	Percepción de protección de derechos ciudadanos	2.6. Encuestas / Focus Group a las partes y a los abogados litigantes	En escala de 1 (muy mal) a 5 (muy bien), la percepción de aumento en protección de derechos debido a las reformas es 2,96 (regular), la percepción de que existe seguridad jurídica en el proceso es 3,23 (más que regular), y la percepción de que el poder judicial es más accesible que en años anteriores es 3,56 (entre regular y bueno). Se perciben diferencias entre circuitos judiciales y entre tipo de encuestados.
3. Eficiencia	Productividad de la justicia	3.1. N° de causas terminadas por Juez o por servidores judiciales Salida/insumos (RRHH ó Presupuesto),	El número de causas totales terminadas por el total de jueces, aumentó en un 37% entre 1998 y 2002. Sin embargo, hay muchas diferencias entre circuitos judiciales y entre materias, por lo que se hace necesario analizar caso a caso.
		3.2. Coste medio para terminar un asunto (N° de causas terminadas sobre el presupuesto del Poder Judicial)	El costo medio por cada causa terminada, medido como el total del presupuesto del Poder Judicial (sin OIJ), sobre el total de causas terminadas, bajó en un 13% entre 1998 y 2002. No es posible determinar el costo medio de una causa terminada por materia o por circuito judicial.
	Productividad administrativa	3.3. Gastos del área administrativa / total de gastos del Poder Judicial. Por Institución (Tribunales, defensa Pública, Ministerio Público)	No fue posible medirlo

Ámbito de impacto	Indicador	Como se mide	¿Se percibe impacto?
	Productividad de labores de apoyo (notificaciones, depósitos, información al público, línea 800)	3.4. Números de actuaciones por actividad con respecto a años anteriores.	Se cuenta con una medición parcial, que es el número de notificaciones hechas en el Segundo Circuito de San José, por la Oficina de Notificaciones. El n° de notificaciones aumentó en un 131% entre 1998 y 2002, aunque el n° de causas ingresadas en el mismo período aumentó en un 16%. Se percibe creciente uso de medios electrónicos.
		3.5. Número de actuaciones partido por número de personas con respecto a años anteriores	No fue posible medirlo.
		3.6. Números de actuaciones por actividad con respecto a años anteriores, después de implantado el nuevo sistema	Solo se cuenta con medición del uso del sistema de depósitos judiciales en el Segundo Circuito de San José. Entre 1999 y 2002, el número de depósitos usando el sistema ha aumentado 21 veces, y el monto de los depósitos ha aumentado en 7 veces.
	Congestión	3.7. (Casos n-1 + casos Ingresados en el año-salidas) / (Casos n-1 + C Ing)	La tasa de congestión considerando todas las materias, pasó de un 42% en 1998 a un 30% en 2002. Sin embargo, se debe analizar por separado las materias en las cuales el impulso procesal es del Poder Judicial de aquellas en que el impulso es de las partes. En el primer caso, la tasa de congestión pasó de un 29% en 1998 a un 17% en 2002. Esto es una notoria mejoría, sin embargo, las tasas varían mucho entre materias y entre circuitos.
	Percepción de eficiencia	3.8. Encuestas /Focus Groups	En escala de 1 a 5, la percepción global si el Poder Judicial está cumpliendo mejor sus funciones respecto a años anteriores es 3,35 (entre regular y bueno), y la percepción de si el Poder Judicial es eficiente es 3,03 (regular). Diferencias en la percepción entre jueces (promedios en torno a 3,5), y

Ámbito de impacto	Indicador	Como se mide	¿Se percibe impacto?
			abogados litigantes (promedio en torno a 2,5).
4. Previsibilidad	Independencia de los jueces	4.1. % de jueces interinos	El número de jueces no titulares de sus cargos, bajó de 349 en 2000 a 57 en 2003. Estos 57 jueces no titulares representan el 9% del total de jueces en 2003. Es una notoria mejoría.
	Acceso a la jurisprudencia	4.2. # de accesos por la pag. Web, y por el centro electrónico	Número mensual de accesos en torno a los 14.000. Positiva valoración cualitativa del sistema.
	Percepción de previsibilidad	4.3. Encuestas / Focus Group	En una escala de 1 (muy mal) a 5 (muy bien), la percepción global respecto a sí la jurisprudencia es tomada en cuenta para las decisiones es 3,6 (entre bueno y regular), y la percepción de que la justicia es confiable es 3,29 (entre regular y bueno). Hay notorias diferencias entre tipo de encuestados.
5. Prontitud	Tiempo de respuesta por circuito, materia y delito	5.1. Tiempo medio de tramitación de causas.	No fue posible medirlo, salvo aspectos puntuales que no son representativos.
		5.2. Desviación estándar del tiempo de tramitación de causas	No fue posible medirlo.
	Percepción de prontitud	5.3. Encuestas / Focus Groups	En la escala de 1 (muy mal) a 5 (muy bien), la percepción de sí el tiempo de duración de las causas es adecuado, es 2,08 (malo). Sin embargo, en los Tribunales de San Ramón el promedio es 2,9 (regular), muy por sobre el resto de los circuitos. Notorias diferencias también entre el tipo de encuestado. La percepción de los jueces es en promedio 2,5 (entre malo y regular), y la de los abogados litigantes es 1,5 (entre muy malo y malo).

Ámbito de impacto	Indicador	Como se mide	¿Se percibe impacto?
6. Calidad de atención a los usuarios	Percepción de calidad de atención a usuarios	6.1. Encuestas / Focus Group	En escala de 1 a 5, la percepción global respecto a la calidad de atención a los usuarios dada en los Tribunales es 3,07 (regular). Notorias diferencias entre los Jueces (promedio 3,2), los abogados litigantes (promedio 2,2) y las partes de las causas (promedio 2,7).

3. Comentarios de los resultados

Para hacer una evaluación global del impacto del Programa Corte-BID, y en general de las reformas judiciales, no basta tomar uno de los 25 indicadores por separado, sino que es necesario integrar la información del conjunto de ellos.

Del cuadro anterior, y haciendo un somero análisis por ámbito de impacto, se observa que para el ámbito de la equitatividad, de los 4 indicadores definidos, en 3 de ellos no se pudo obtener la información suficiente para emitir una opinión válida. Cabe notar que estos indicadores se refieren a dos aspectos altamente sensibles de la labor judicial, como son la calidad de los fallos y la calidad del proceso judicial. Una medición aproximada de esta calidad es el porcentaje de aceptación de revocaciones de los fallos, y el porcentaje de aceptación de recursos de casación. Si el porcentaje crece, quiere decir que los Tribunales de primera instancia están teniendo problemas o con los fallos o con el proceso judicial. Sin embargo, esto debe ser analizado más en profundidad, ya que importa también el número total de recursos que se interponen ante los Tribunales Superiores. En conclusión, no obstante ser este ámbito muy relevante, no se pueden obtener conclusiones terminantes.

Lo que sí se pudo medir en este ámbito, es la percepción de servidores judiciales, abogados litigantes y partes de las causas, respecto a la calidad de los fallos, del proceso judicial, y de la ejecución de sentencias. El resultado obtenido es regular, lo que quiere decir que los encuestados no perciben un mejoramiento en estos aspectos, pero tampoco perciben un deterioro en la calidad de fallos, procesos y ejecución de sentencias.

El segundo ámbito de impacto es el de accesibilidad. En este ámbito, de los seis indicadores definidos, se pudo comprobar un positivo impacto en cuatro de ellos. Los dos restantes son indicadores del entorno (litigiosidad y número de jueces por cada 100.000 habitantes). En este caso impacto positivo quiere decir que los valores de los indicadores han mejorado entre 1998 y el año 2002, como es el caso, por ejemplo, del número de jueces por cada 100.000 habitantes. La percepción de los encuestados es también positiva.

En este ámbito cabe destacar la variación que ha tenido la tasa de litigiosidad entre 1998 y 2002. Esto es relevante, porque es una variable que incide directamente con la demanda que debe satisfacer el sistema judicial. Así, si la litigiosidad es alta o está en constante aumento,

significa que el sistema judicial tendrá que destinar cada vez más recursos para satisfacer esa demanda, o bien aumentar drásticamente la productividad de sus recursos, ya que de lo contrario se produciría un congestionamiento de los tribunales, con las consiguientes demoras en la tramitación de asuntos, probablemente con un deterioro en la calidad de atención ante el congestionamiento, y con un posible deterioro en la calidad de las sentencias, al tener que atender tantos asuntos.

El siguiente cuadro muestra cómo ha variado la litigiosidad en Costa Rica, medida de la siguiente manera: número total de asuntos que ingresan al Poder Judicial por cada 100.000 habitantes. Del cuadro presentado se observa una notoria diferencia entre las distintas materias judiciales. Es así como en algunas materias la litigiosidad ha aumentado muy por sobre el promedio (44%), entre las cuales se cuenta la materia de tránsito, que además por sí sola explica alrededor del 60% de las causas ingresadas, y violencia doméstica, que se duplica en el período de análisis.

Es interesante también destacar lo que pasa en los casos de las materias penal y penal juvenil. Mientras en el primer caso la litigiosidad ha aumentado solo en un 1%, lo que significa que el número de causas ingresadas por cada 100.000 habitantes es prácticamente el mismo entre 1998 y 2002, en cambio el aumento porcentual en el período para la materia penal juvenil ha sido de un 35%. Cabe destacar que una variación de un 0% en la litigiosidad no implica que el número de causas totales sigue igual, ya que si la población aumenta, aumenta también el número de causas ingresadas, pero en la misma proporción que la tasa de aumento de la población.

Litigiosidad por materia

Materia	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Var. % 1998/2002
Agraria	-	-	-	-	76	70	n.a.
Civil	2.207	2.119	1.791	1.854	1.715	1.644	-22%
Contravencional	1.109	1.049	1.458	1.297	1.257	1.127	7%
Familia	-	-	429	467	488	520	n.a.
Laboral	463	438	407	585	502	466	6%
Penal	1.937	2.389	2.390	2.393	2.460	2.412	1%
Penal juvenil	208	223	249	277	293	301	35%
Pensiones	349	369	383	403	609	371	0%
Tránsito	9.499	7.953	9.408	10.578	13.670	14.207	79%
Violencia doméstica	231	562	690	833	1.051	1.127	101%
Civil Hacienda	590	668	716	546	534	527	-21%
Contencioso	45	40	41	38	34	36	-10%
Constitucional	244	238	254	276	319	330	39%
Total general	16.882	16.047	18.218	19.548	23.007	23.138	44%

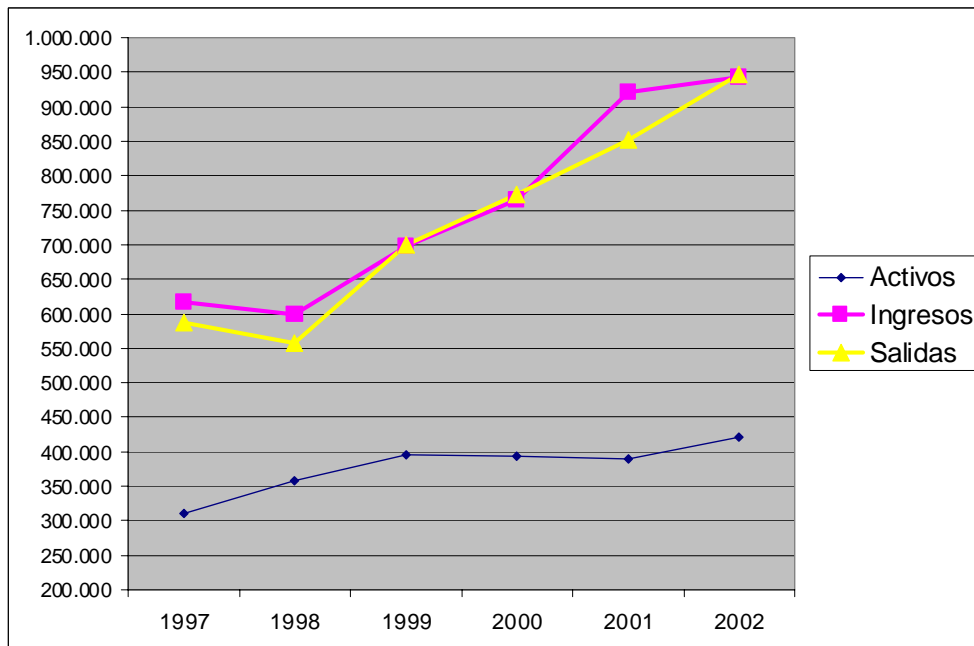
El tercer ámbito es el de la eficiencia. En este caso, de ocho indicadores, se obtiene un impacto positivo en tres de ellos, en uno no se percibe ni mejoramiento ni deterioro, y en otros cuatro no hay información suficiente para una evaluación válida. Cabe destacar que los cuatro indicadores en los cuales no se puede emitir una opinión fundada, se refieren a productividad administrativa o de áreas de apoyo. En cambio, en los ámbitos en que se evalúa la productividad en terminar causas, los indicadores son positivos. Sin embargo, es importante destacar que no obstante que la productividad por juez aumentó un 37% entre 1998 y 2002, lo que en términos macros es una buena cifra, no es menos cierto que entre materias se producen notorias diferencias, y es así como en algunas la productividad aumenta muy por sobre el 37% (por ejemplo tránsito), y en otras disminuye (caso de materia laboral). Al mismo tiempo, mientras hay circuitos que han casi duplicado su productividad, en otros esta ha disminuido, lo que es preocupante.

Los aumentos de productividad mencionados es una de las formas en las cuales el Poder Judicial ha respondido al notorio incremento en la demanda que recibe, expresada mediante el número de causas ingresadas. En el análisis de la litigiosidad, se mencionó que este índice, en su promedio para todas las materias y circuitos judiciales había aumentado un 44% entre 1998 y 2002. Esto, expresado en términos totales de aumento de la demanda, se traduce en un aumento neto de un 57% en el ingreso de causas judiciales.

Ante este aumento, el Poder Judicial ha respondido aumentando el número de causas terminadas en un 70% entre 1998 y 2002. Este resultado es importante, porque de haberse mantenido las tasas de producción de sentencias de 1998, actualmente los Tribunales tendrían altísimas tasas de congestión, lo que en la práctica sería un colapso del sistema.

El siguiente gráfico muestra la evolución del total de causas ingresadas anualmente, terminadas y las que quedan activas.

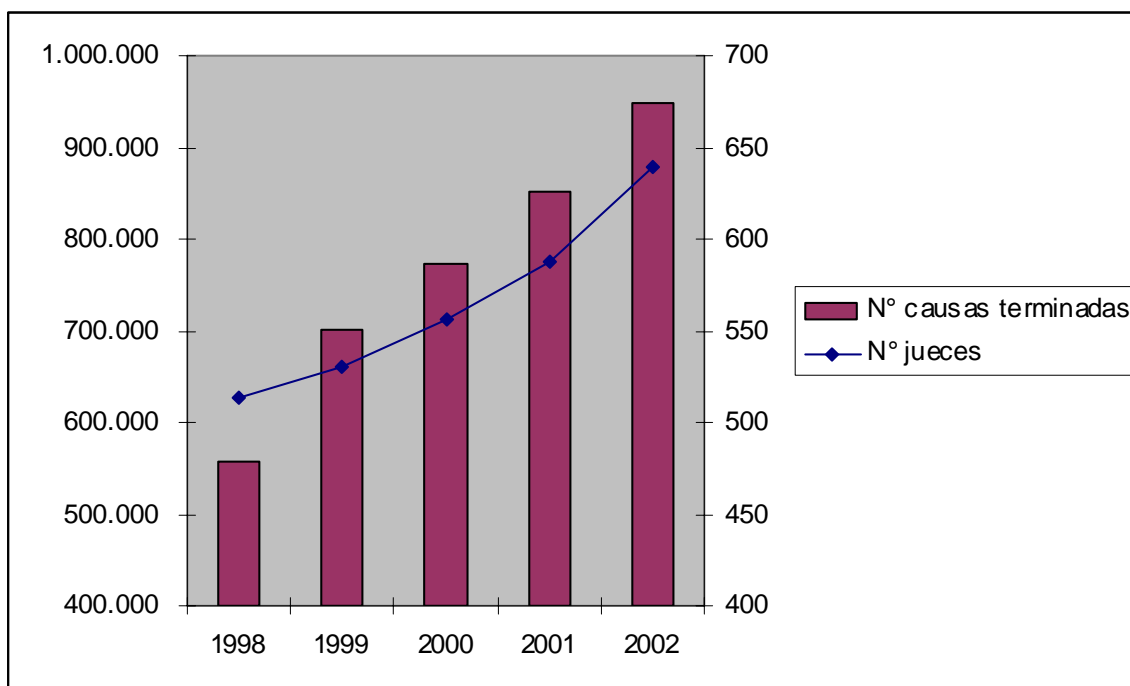
Evolución del número de causas totales ingresadas, terminadas y que quedan activas



¿Cómo se ha producido este notorio aumento en la cantidad de causas terminadas entre 1998 y 2002, que ha permitido solventar el también notorio aumento en la demanda?. En este caso, el aumento en la producción de sentencias ha venido por dos vías. Una de ellas es el aumento en el número de servidores judiciales y Tribunales. La otra es el aumento de la productividad de estos recursos. Si la productividad de los servidores judiciales se hubiese mantenido en los mismos niveles que en 1998, para aumentar la producción en un 70%, habría tenido que aumentar la cantidad de recursos del Poder Judicial en ese mismo 70%. Sin embargo, eso no ha sido así, dado precisamente por el mejoramiento en la productividad.

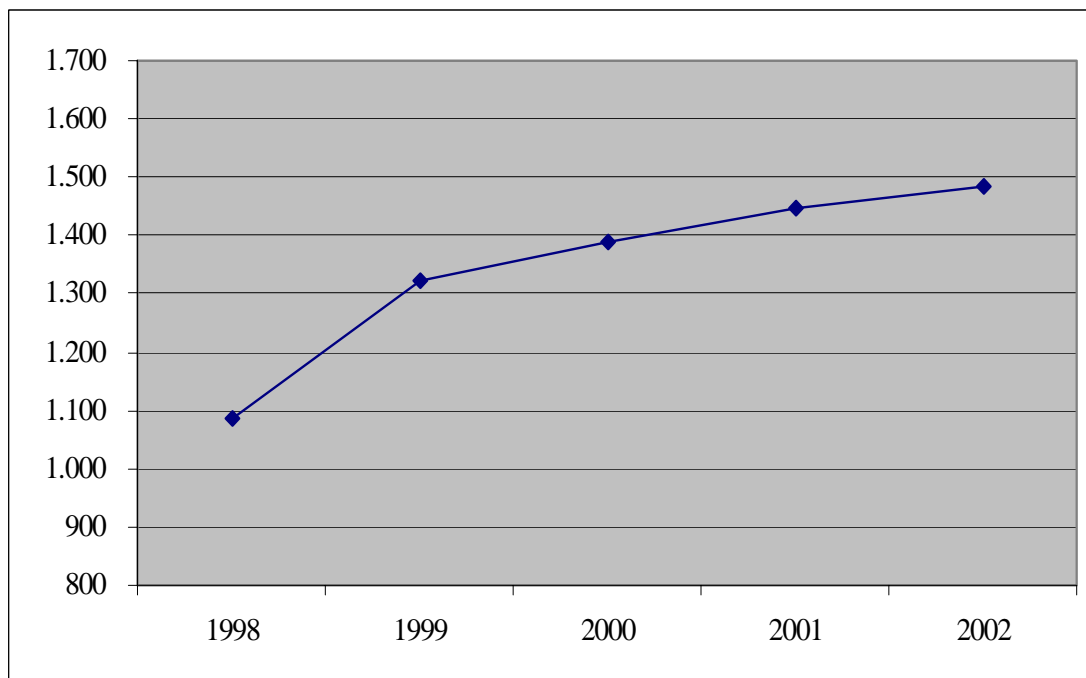
Esto se ve reflejado en el siguiente esquema, que muestra como han variado el número de causas terminadas totales, y el número total de jueces.

Evolución del número de causas terminadas y el número de jueces, para todas las materias y circuitos



Mientras el número de causas terminadas aumentó, como ya se dijo, en un 70% (de 550.000 a 940.000 aproximadamente), el número total de jueces aumentó en un 24%, de 514 en 1998 a 639 en 2002. Esta combinación de cifras genera la evolución en la productividad por juez, medida como el total de asuntos terminados sobre el total de jueces. Esta evolución se muestra en el siguiente gráfico.

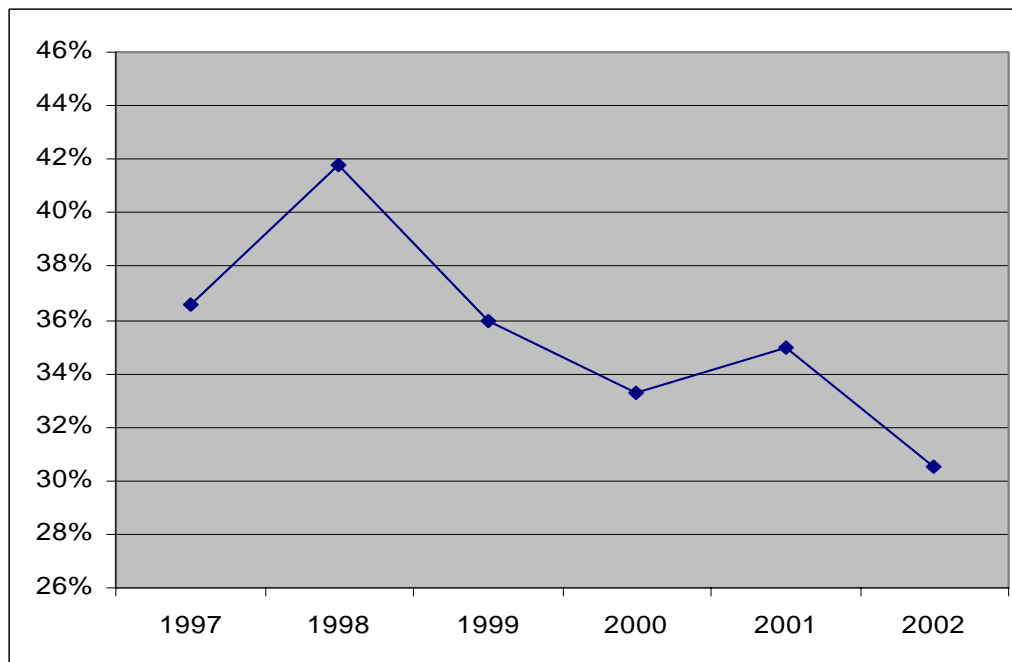
Evolución de la productividad por juez, para todas las materias y circuitos



Otro indicador relacionado con la eficiencia del Poder Judicial, lo constituye la tasa de congestión. Este indicador señala si el nivel de congestionamiento de los tribunales aumenta o disminuye. Haciendo un símil, se podría pensar en un estanque que tiene un cierto nivel de agua, con un desagüe y una llave por la que ingresa más agua. En este caso el nivel del estanque es el número de causas activas, el desagüe es el número de causas terminadas, y la llave de ingreso es el número de causas que ingresan. Si el flujo del desagüe es más pequeño que el flujo de la llave de entrada, quiere decir que el estanque irá aumentando su nivel. En cambio, si el flujo por el desagüe es mayor que el flujo de entrada, el nivel disminuye.

¿Qué ha pasado entre 1998 y 2002 con el nivel de congestionamiento de los Tribunales?. Si se calcula la tasa de congestión a nivel global, vale decir, considerando todas las materias y circuitos, se obtiene el siguiente gráfico

Evolución de las tasas de congestión para todas las materias y circuitos

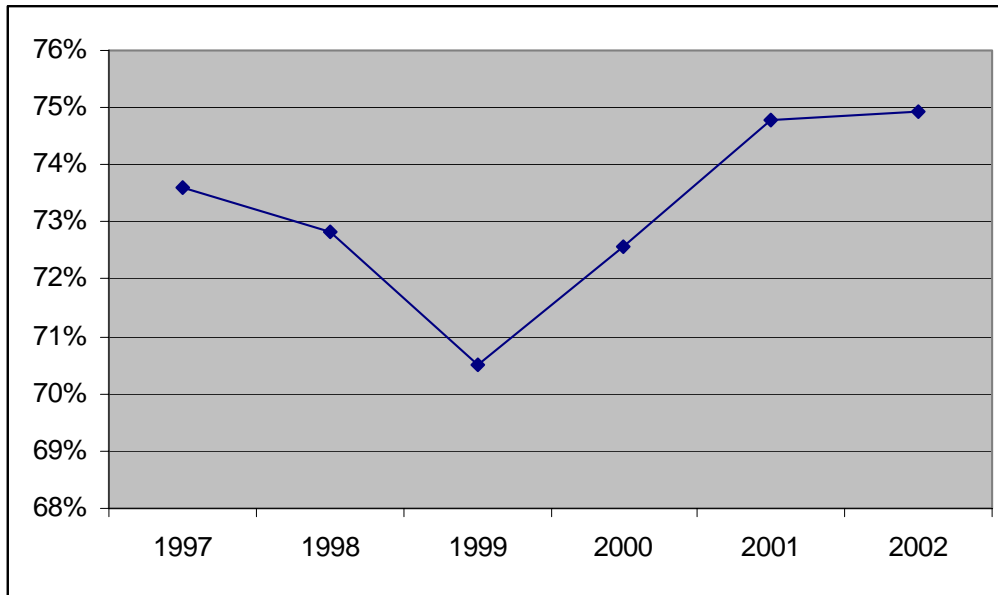


El gráfico anterior muestra que las tasas de congestión que en 1998 era un 42%, en el 2002 llegó a un 30%. Esto quiere decir que a nivel global los tribunales se están descongestionando, es decir, su capacidad de terminar causas está siendo mayor que el ingreso de causas.

Sin embargo, es imprescindible hacer una distinción básica, que tiene que ver con que existen materias en las cuales el impulso procesal es de las partes, y otras en las cuales el impulso es del Poder Judicial. En el primer caso, la responsabilidad primaria de mover la causa es de las partes, y el Poder Judicial solo actúa reactivamente ante un estímulo externo. En este caso el que las causas se acumulen o no se tramiten todo lo rápido que podría ser, no es responsabilidad primaria del Poder Judicial. En cambio, en otras materias, como es el caso de lo penal, penal juvenil, violencia doméstica, entre otras, la responsabilidad de que la causa sea tramitada es del Poder Judicial.

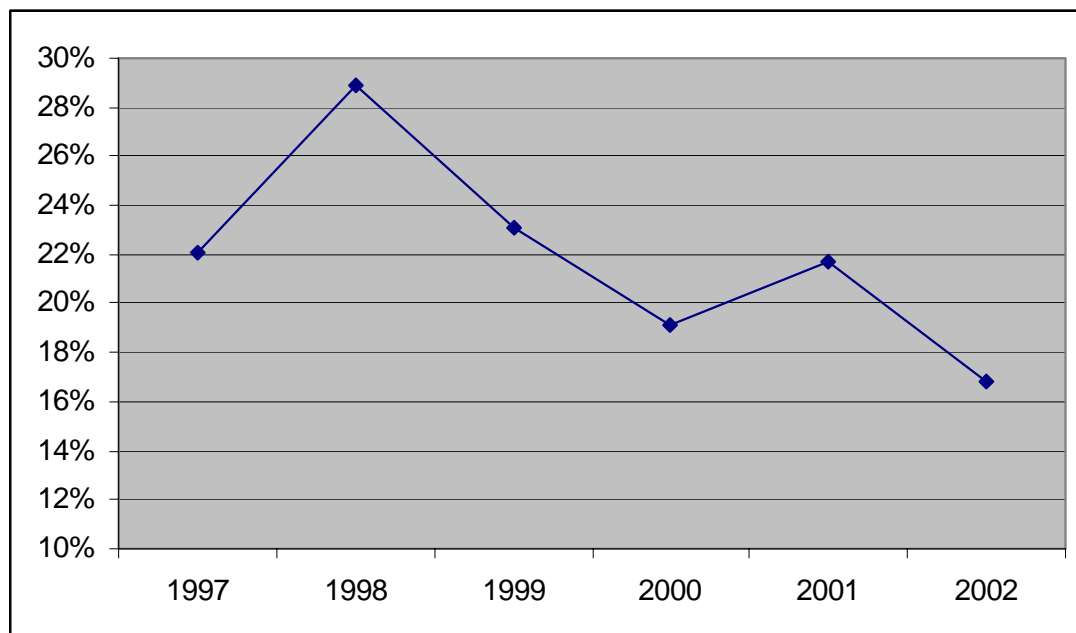
Esta distinción, y el consiguiente cálculo de la tasa de congestión separando estos dos casos arroja resultados totalmente distintos, como se muestra en los siguientes gráficos.

Evolución de la tasa de congestión en las materias en las que el impulso procesal es de las partes.



Puede notarse que si la tasa de congestión promedio del total de causas en 2002 era de un 30%, para el caso de las materias con impulso en las partes, la tasa es de un 75%. En estas materias sí tiene sentido hablar de una alta congestión.

Evolución de la tasa de congestión en las materias en las que el impulso procesal es del Poder Judicial.



Como se aprecia de la observación de los dos gráficos anteriores, el comportamiento es totalmente distinto, ya que para las materias en la cual el impulso procesal lo tiene el Poder Judicial, la tasa de congestión ha mejorado notoriamente, desde un 29% en 1998 a un 17% en 2002. Lo anterior significa que se está produciendo un descongestionamiento de causas judiciales en los Tribunales en estas materias.

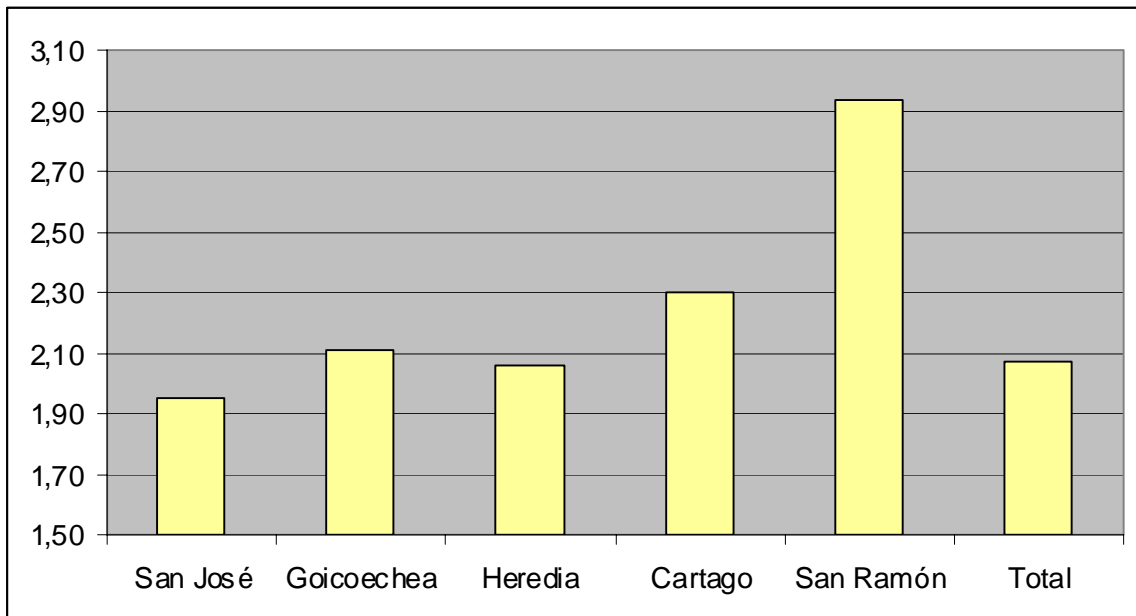
No obstante estas buenas cifras, la percepción de los usuarios respecto a la eficiencia del Poder Judicial es solo regular, es decir no perciben que ha mejorado, aunque tampoco perciben un empeoramiento.

En cuanto a la previsibilidad del Poder Judicial, los tres indicadores muestran resultados positivos, incluida la percepción de los encuestados.

Respecto al ámbito de la prontitud, de los tres indicadores definidos, no se pudo obtener información en dos de ellos, y el tercero, que es la encuesta de percepción, muestra el peor resultado de todos los ámbitos consultados, incluso con valores promedio para el caso de los abogados litigantes de 1,5 en una escala de 1 a 5, lo que significa que este grupo evalúa este ámbito entre malo y muy malo.

Cabe notar las diferencias en la percepción entre circuitos judiciales, como queda de manifiesto en el siguiente gráfico, que muestra en la escala de 1 a 5 la percepción de los encuestados respecto a sí el tiempo de tramitación de las causas es adecuado. El promedio total (última barra del gráfico siguiente), es casi 2, que significa “malo” en la escala de evaluación. Sin embargo, en San Ramón el promedio es casi 3, lo que es “regular”, y que está notoriamente por sobre el promedio de los otros circuitos encuestados.

**Percepción respecto a sí el tiempo de tramitación de causas es adecuado
(escala de 1 a 5)**



El último ámbito tiene que ver con la calidad de atención. El único indicador, que es la encuesta de percepción, muestra un resultado regular, es decir, ni mejora ni deterioro.

Algunos aspectos globales relevantes de destacar en la encuesta aplicada, es que las percepciones de los encuestados en el circuito Judicial de San Ramón, son sistemáticamente mejores que las del resto de los circuitos judiciales encuestados, siendo como ya se expuso la diferencia más notoria la percepción respecto a la prontitud en la tramitación de asuntos.

Adicionalmente, los resultados de las encuestas muestran que en forma sistemática las percepciones más bajas son las de los abogados litigantes, y las mejores las de los Jueces.

4. ¿Han tenido las reformas judiciales un impacto positivo?

Al momento de determinar si globalmente el programa, o en un contexto más amplio las reformas judiciales, han tenido impactos positivos, se debe determinar desde el punto de vista de quién se responde la pregunta.

En primer término, desde una perspectiva global, y desde el diseño de políticas públicas, las reformas judiciales han tenido un impacto positivo sobre ámbitos relevantes, como es la accesibilidad a la justicia, la eficiencia (principalmente en cuanto a productividad de los recursos humanos para terminar causas) y la previsibilidad de la justicia. Respecto a la equitatividad, que incluye temas centrales como la calidad de los fallos y los procesos judiciales, no hay evidencia suficiente para una opinión concluyente. En cuanto a la calidad de atención no se perciben mejoras sustanciales, aunque tampoco se percibe un deterioro. Sin embargo, la prontitud de las causas judiciales es mal evaluado, a través de una encuesta de percepción de usuarios.

En términos amplios y simplificados, se puede decir que hoy la justicia en Costa Rica es más accesible, más previsible, más eficiente y productiva, pero no ha mejorado la calidad de atención a sus usuarios, no se sabe si la calidad de los fallos y los procesos ha mejorado y su prontitud es mal evaluada por servidores judiciales y por abogados litigantes y partes de las causas.

La evaluación del Programa, desde el punto de vista del BID debería ser buena, ya que los resultados alcanzados en los proyectos financiados por el programa, e implementados en algunos circuitos judiciales que actuaron como pilotos, han sido en su mayoría difundidos al resto de los circuitos judiciales del país, con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

Esto es un logro importante, especialmente si se lo compara con otros programa de cooperación en América Latina, donde es habitual que los gobiernos tengan problemas para expandir con cargo a sus presupuestos los resultados de proyectos pilotos.

Sin embargo, desde el punto de vista de los servidores judiciales la evaluación global no es suficiente, ya que los resultados de los indicadores muestran fuertes variaciones entre materias

y entre circuitos judiciales. Si bien es cierto la accesibilidad y eficiencia muestran importantes resultados positivos desde el punto de vista del sistema judicial en su conjunto, no es menos cierto que en algunas materias la productividad ha disminuido, o bien ha aumentado marginalmente, muy por debajo del promedio global. También los resultados muestran que existen notorias diferencias en los resultados entre circuitos judiciales, incluso para una misma materia, tanto en los indicadores de eficiencia, como en la opinión de servidores judiciales, abogados litigantes y partes de los asuntos judiciales.

Esto indica que si bien a nivel global las reformas judiciales muestran resultados concretos positivos, a nivel de determinadas materias y circuitos, los resultados no son buenos. Sin duda este es uno de los aspectos que debe ser mejorado próximamente, ya que existen las condiciones objetivas para que los buenos resultados globales se expresen en todas las materias y circuitos judiciales.

Otro punto de vista desde el cual es posible evaluar el impacto del programa, es el de la economía en el uso de los recursos públicos. En primer término, y considerando que el presupuesto real anual del Poder Judicial se sitúa en torno a los 160 millones de dólares, aunque cerca del 70% del presupuesto del Poder Judicial está destinado a gastos de personal, el Programa ejecutó cerca de 11 millones de dólares en un período de siete años, lo que implica que el monto del Programa es prácticamente marginal respecto a los gastos del Poder Judicial.

No obstante este bajo porcentaje que representa el Programa dentro del presupuesto judicial, los proyectos llevados a cabo han permitido generar productos que se han ido implementando en otros circuitos judiciales, con cargo al presupuesto corriente judicial.

La pregunta que cabe hacerse, desde el punto de vista del uso de los recursos públicos, es por qué destinar estos recursos a justicia, y no usarlos por ejemplo en otras áreas como salud o educación. ¿Es la rentabilidad económica y social de estos recursos, mayor que en esos otros sectores?. Sin duda la respuesta a esta pregunta no solo tiene una respuesta técnica, sino que también política, y en este sentido, el que el Poder Judicial tenga los instrumentos para medir el impacto de las reformas que está llevando adelante, es una valiosa herramienta para darle un sustento técnico más fuerte a la discusión presupuestaria.

5. Elementos cualitativos del proceso de reformas a destacar

Con respecto a las condiciones que han permitido alcanzar los resultados expuestos, especialmente si se los compara con otros procesos de reformas judiciales en América Latina, se puede destacar lo siguiente:

- a) **Permanencia del liderazgo en el tiempo.** Durante el tiempo de ejecución del programa ha existido un marcado liderazgo en la conducción del Poder Judicial, que ha facilitado la continuidad de los proyectos a ejecutar y ha mantenido una visión y objetivos claros.
- b) **Permanencia de la Unidad Ejecutora de Proyecto.** Así como ha existido permanencia en el liderazgo conductor del Poder Judicial, la permanencia en el tiempo de la Unidad

Ejecutora ha permitido mantener una coherencia y esfuerzo sostenido en el desarrollo de las acciones propias del programa, por cuanto el nivel de compromiso con el logro de los objetivos ha sido constante y sólido.

- c) **Transparencia en el manejo de los asuntos del Poder judicial.** Una de las referencias constantes y permanentes que se recogieron en el trabajo, fue el reconocimiento general del esfuerzo por hacer del Poder Judicial un poder público más transparente, lo que genera credibilidad y se convierte en un factor de entorno que facilita la implementación de las acciones y medidas propias del programa.
- d) **Clara voluntad reformadora.** Otro de los aspectos mencionados frecuentemente en las entrevistas, es la existencia de una clara voluntad reformadora en el Poder Judicial. Ese reconocimiento público se conforma como otro de los factores que facilita el desarrollo del programa.
- e) **Manejo de estadísticas desarrollado.** Existe en el Poder Judicial una cultura arraigada de manejo de estadísticas judiciales, lo que pone a Costa Rica a la vanguardia de los países de Latinoamérica en este ámbito. Se llevan estadísticas confiables y precisas sobre las actuaciones de cada uno de los despachos, lo que permite obtener una amplia información cuantitativa, que resulta muy importante si se utiliza para facilitar la toma de decisiones.
- f) **Sostenido esfuerzo de modernización tecnológica.** Durante los últimos siete años ha existido un sostenido esfuerzo de modernización tecnológica que ha permitido obtener logros valorados por los usuarios del Poder Judicial. Este esfuerzo no solo ha permitido modernizar y mejorar el funcionamiento interno del Poder Judicial, si no que también ha puesto al servicio de la colectividad en general, herramientas de utilidad.

No obstante los elementos mencionados precedentemente, ha habido aspectos mejorables, en especial si se piensa en la ejecución de un segundo programa de reformas judiciales, que cuenta también con financiamiento del BID. Estos son:

- a) **El esquema de implantación fue muy ambicioso.** La estrategia más común en este tipo de programas, que persiguen desarrollar resultados que posteriormente serán replicados al resto del país, es hacer los cambios en áreas que sirvan como piloto. Un requisito de estos pilotos, que actúan como verdaderos laboratorios, es que el riesgo esté más controlado que en otras áreas. Sin embargo, en este caso se partió con uno de los circuitos más grande, con todos los riesgos involucrados. Por otra parte, el utilizar un despacho que tiene una alta demanda de usuarios, complicó aún mas la implantación, lo que coadyuvó a la imagen negativa que hoy tiene la gente de los denominados Megadespachos. Las implantaciones posteriores en circuitos más pequeños han sido mejor llevadas y se han obtenido mejores resultados, pero las fallas naturales cometidas en la implantación de despachos grandes generó un impacto negativo que permanece en la mente de los usuarios del Poder Judicial, a pesar de los buenos resultados obtenidos en las siguientes implantaciones.
- b) **La gestión de cambio hacia los servidores judiciales fue deficiente.** Tal como se recoge en las entrevistas y en los resultados de las encuestas realizadas, los cambios no se hicieron acompañados de un adecuado tratamiento del tema de los recursos humanos, generando

resistencias, rechazos e incertidumbre, que se traduce en un ambiente negativo por parte de los empleados del Poder Judicial hacia los nuevos procesos.

- c) **La difusión hacia el interior y exterior del PJ fue deficiente.** No existió una estrategia de difusión interna y externa, que permitiera dar a conocer al personal y al usuario los efectos, implicaciones, impactos y beneficios de los cambios y reformas que se realizarían. Esto generó resistencias internas y externas, naturales en procesos de cambios, pero que pueden disminuirse considerablemente y hasta convertirse en motivación al cambio, con la existencia de una estrategia comunicacional bien llevada.
- d) **No hubo monitoreo de indicadores de impacto, que permitieran reenfocar los esfuerzos.** Durante la ejecución del programa, no se definieron indicadores de impacto que permitieran evaluar el desempeño de las acciones implantadas, con el fin de profundizar en aquellas áreas que se requiriera o reenfocar esfuerzos en soluciones alternas que permitieran mejorar los desempeños. Esta ausencia de indicadores, dificulta la toma de decisiones sobre el desarrollo de las acciones y proyectos ejecutados, al no tener estas decisiones siempre un sustento técnico sólido.
- e) **El componente de capacitación muestra claras debilidades.** Baste mencionar que fue el único componente del Programa Corte-BID que no pudo ejecutarse tal como estaba previsto. Difícilmente se podría esperar impactos en esta área si los proyectos no fueron ejecutados como estaba planificado.

6. Conclusiones y recomendaciones

En primer lugar, se quiere destacar que el contar con valores numéricos para los 25 indicadores definidos, si bien estos son claramente perfectibles, permite sentar las bases para generar una discusión más amplia e informada sobre el impacto de las reformas judiciales. Los indicadores proporcionan una medición esencial para discutir si efectivamente se ha mejorado, ya que **no es posible mejorar sin medir** esos supuestos mejoramientos. Solamente con antecedentes válidos, es posible saber en qué dirección moverse.

Por otra parte, y considerando los indicadores medidos, y desde un punto de vista global, se puede decir que **el Poder Judicial de Costa Rica ha tenido resultados positivos verificados** en la implementación de las reformas judiciales.

Sin duda que es necesario profundizar las mediciones, para saber por qué hay tantas diferencias en indicadores relevantes (productividad, tasa de congestión, entre otros) entre distintos circuitos y materias, ya que las mejores prácticas de algunas áreas podrían replicarse a otras. Sin embargo para poder hacer eso, **es necesario estar monitoreando permanentemente los indicadores, y tener un mecanismo que permita actuar rápidamente**, y no solo quedarse en la medición histórica y extemporánea.

Los 25 indicadores es conveniente que se lleven a nivel de los circuitos judiciales, y sean discutidos y utilizados a este nivel, lo que además abre la posibilidad de perfeccionar la forma en que se mide el impacto y desempeño de la labor judicial. Esta acción permitiría generar un lenguaje y entendimiento común entre los distintos circuitos respecto a lo que se considera buen desempeño, y daría las señales concretas de cuales son las metas que se espera alcanzar en cada caso, orientando los esfuerzos de reforma con un norte común.

Finalmente, cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurre con otros ámbitos, como el empresarial o el político, en el Poder Judicial no existen las motivaciones estructurales para que se gestione el mejoramiento continuo de su desempeño.

¿Qué significa esto?. En el sector empresarial, si una empresa tiene un bajo desempeño, en el largo plazo mejora o desaparece. En el ámbito político, si una autoridad pública tiene un mal desempeño, la ciudadanía no votará nuevamente por él o ella.

En cambio, en el Poder Judicial, si la institución tiene un buen o mal desempeño, lamentablemente es posible que eso no tenga ninguna consecuencia. ¿Cómo enfrentar esto? La respuesta está lejos del alcance de este trabajo, pero al menos se puede decir que el hecho que los indicadores de impacto sean conocidos, discutidos y analizados por una comunidad amplia, que abarque no solo a los servidores judiciales, sino que a la ciudadanía, permitiría generar al menos la presión para que el sistema judicial pueda mejorar, sin tener que depender de los talentos o capacidades circunstanciales de sus autoridades.

Adicionalmente, el que los indicadores sean conocidos y utilizados permitiría, como se mencionó, aunar esfuerzos para dirigirlos al logro de metas comunes y conocidas por todos los involucrados.